



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 14 December 2011**

**18433/11**

---

**Interinstitutional File:  
2011/0284 (COD)**

---

**JUSTCIV 354  
CONSUM 212  
CODEC 2392  
INST 637  
PARLNAT 308**

**COVER NOTE**

---

from: the President of the German Bundestag  
Date of receipt: 8 December 2011  
to: Herman van Rompuy , President of the European Council

---

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Common European Sales Law

[doc. 15429/11 JUSTCIV 265 CONSUM 158 CODEC 1667 - COM (2011) 635 final]  
- Reasoned Opinion<sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find attached a copy of the above mentioned opinion.

---

<sup>1</sup> For other available language versions of the opinion, reference is made to the Interparliamentary EU information exchange Internet site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



Deutscher Bundestag  
Der Präsident

Präsidenten des  
Rates der Europäischen Union  
Herrn Herman Van Rompuy  
Rue de la Loi 175  
B-1048 Brüssel

Berlin, *7. Dezember 2011*

**Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB**  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Telefon: +49 30 227-72901  
Fax: +49 30 227-70945  
praesident@bundestag.de

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Deutsche Bundestag hat in seiner 146. Sitzung am 1. Dezember 2011 zu dem

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen  
Parlaments und des Rates über ein Gemeinsames  
Europäisches Kaufrecht  
Ratsdok. 15429/11; KOM(2011)635endg.**

wie folgt Stellung genommen:

In Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 17/7713 Nr. A.5 wird folgende EntschlieÙung als begründete Stellungnahme gemäß Artikel 6 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit angenommen:

„Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht (KOM(2011)635; Ratsdok.-Nr. 15429/11) ist nach Auffassung des Deutschen Bundestages nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar.

Der Bundestag verweist auf seine EntschlieÙung zum Grünbuch der Kommission „Optionen für die Einführung eines Europäischen Vertragsrechts für Verbraucher und Unternehmen“ (KOM(2010)348 endgültig; Ratsdok.-Nr. 11961/10) auf Drucksache 17/4565. Er bekräftigt seine



Überzeugung, dass vor der Implementierung von EU-Regelungen zum Vertragsrecht, insbesondere auch zum Kaufrecht, eine aussagekräftige Folgenabschätzung bezüglich der zu erwartenden rechtlichen Konsequenzen und den faktischen Auswirkungen auf den Markt sowie auf die Verbraucher durchgeführt werden muss.

Begründung:

1. Gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag über die Europäische Union (EUV) und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf eines Gesetzgebungsakts ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.

Der Bundestag ist der Auffassung, dass der Prüfungsmaßstab, den die nationalen Parlamente insofern anwenden, umfassend zu verstehen ist: Er beinhaltet die Wahl der Rechtsgrundlage, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im engeren Sinne gemäß Artikel 5 Absatz 3 EUV sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 Absatz 4 EUV.

Die Zuständigkeit der Union nach Maßgabe des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung stellt eine notwendige Vorfrage für die Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips dar. Kompetenznormen enthalten häufig Konkretisierungen des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – eine isolierte Prüfung des Subsidiaritätsprinzips wäre daher oftmals nicht sinnvoll möglich.

Der Bundestag sieht sich in dieser Rechtsauffassung von einem Großteil des juristischen Schrifttums unterstützt (Hans Hofmann, Europäische Subsidiaritätskontrolle in Bundestag und Bundesrat, Das 8. Berliner Forum der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG), ZG 2005, 66, (70, 73); Christine Mellein, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, Baden-Baden, 2007, S. 200 f.; Ingolf Pernice/Steffen Hindelang, Potenziale europäischer Politik nach Lissabon – Europapolitische Perspektiven für Deutschland, seine



Institutionen, seine Wirtschaft und die Bürger, EuZW 2010, 407 (409); Jürgen Schwarze, Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Struktur, Kernelemente und Verwirklichungschancen, in: ders. (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept, Baden-Baden 2004, S. 489, 522 f.; Elisabeth Wohland, Bundestag, Bundesrat und Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess, Zur Auslegung von Art. 23 Grundgesetz unter Berücksichtigung des Verfassungsvertrags von Europa und des Vertrags von Lissabon, Frankfurt (Main) 2008, S. 201 f.; Alexandra Zoller, Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Verfassungsvertrag und seine innerstaatliche Umsetzung in Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden 2005, S. 270; Peter Altmaier, Die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag, in: Hans-Jörg Derra (Hrsg.), Freiheit, Sicherheit und Recht, FS für Jürgen Meyer zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2006, S. 314; Marco Buschmann/Birgit Daiber, Subsidiaritätsrüge und Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, DÖV 2011, 504, (505, 506)).

Auch bei einem Expertengespräch im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Bundestages am 16. Juni 2010 zum Thema „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ sprach sich die Mehrzahl der Sachverständigen, namentlich Prof. Dr. Christian Calliess, Prof. Dr. Adelheid Puttler, Oliver Suhr, Dr. Joachim Wuermeling und Prof. Dr. Ralph Alexander Lorz, für dieses weite Verständnis der Subsidiaritätsprüfung im Rahmen der Subsidiaritätsrüge aus.

Auch der Bundesrat sieht das Subsidiaritätsprinzip verletzt, wenn die Europäische Union für einen Gesetzgebungsakt keine Kompetenz hat (so z.B. BR-Drucksache 43/10 (Beschluss)).

2. Die Europäische Kommission hat ihren Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht (im Folgenden: Verordnung) am 11. Oktober 2011 beschlossen. Die Kommission stützt die Verordnung auf die Rechtsgrundlage des Artikels 114 AEUV.



Der Bundestag ist der Auffassung, dass Artikel 114 AEUV die Verordnung über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht als Rechtsgrundlage nicht tragen kann.

Gemäß Artikel 114 Absatz 1 Satz 2 AEUV erlassen das Europäische Parlament und der Rat die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Nach Zweck und Inhalt der Verordnung ist eine solche Rechtsangleichung mit der Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Kaufrechts jedoch gerade nicht beabsichtigt und kann auch nicht erreicht werden.

a) Das Gemeinsame Europäische Kaufrecht soll auf freiwilliger Basis auf grenzüberschreitende Verträge Anwendung finden, wenn die Vertragsparteien dies ausdrücklich beschließen. Die einzelnen Vorgaben für die Wahl des Gemeinsamen Europäischen Kaufrechts durch die Vertragsparteien ergeben sich aus den Artikeln 3 ff. der Verordnung. Treffen die Parteien danach keine Vereinbarung über die Anwendung des Gemeinsamen Europäischen Kaufrechts, bleibt es bei der Anwendung des jeweiligen nationalen Rechts nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates bzw. sonstiger kollisionsrechtlicher Vorschriften.

Die nationalen Rechtsvorschriften über Kaufverträge und die sonstigen vom Gemeinsamen Europäischen Kaufrecht umfassten Vertragsarten sollen nach der Verordnung unberührt bleiben. Ausdrücklich wird in Erwägungsgrund 9 der Verordnung festgehalten, dass eine Harmonisierung des Vertragsrechts nicht durch eine Änderung des bestehenden innerstaatlichen Vertragsrechts bewirkt wird, sondern durch Schaffung einer fakultativen zweiten Vertragsrechtsregelung in jedem Mitgliedstaat für in ihren Anwendungsbereich fallende Verträge.

b) In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist geklärt, dass ein Gesetzgebungsakt, welcher die bestehenden nationalen Rechtsordnungen unverändert lässt, keine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten im Sinne des Artikels 114 Absatz 1 AEUV



bezweckt (vgl. EuGH, Urteil vom 2.5.2006, C-436/03, Parlament ./ Rat, Slg. 2006, I-3733). Gesetzgeberische Maßnahmen, mit denen einheitliche Regelungen für die gesamte Union festgelegt werden, die parallel neben den jeweiligen Vorschriften des nationalen Rechts bestehen und diese lediglich überlagern, können somit nicht auf Artikel 114 AEUV gestützt werden.

Diese Auslegung des Artikels 114 AEUV wird durch einen systematischen Vergleich mit der Rechtsgrundlage des Artikels 118 AEUV bestätigt. Nach dieser mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Bestimmung können im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter anderem europäische Rechtstitel über einen einheitlichen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums in der Union geschaffen werden. Solche Rechtstitel treten parallel neben die entsprechenden Rechtstitel der Mitgliedstaaten, ohne diese zu ändern oder zu ersetzen. Der Vertrag von Lissabon eröffnet der Union also ausschließlich für den begrenzten Bereich der Rechte des geistigen Eigentums eine Kompetenz, legislative Maßnahmen zu erlassen, die parallel neben die mitgliedstaatlichen Regelungen treten. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass Artikel 114 AEUV als Rechtsgrundlage für europäische Regelungen in allen sonstigen Bereichen nicht herangezogen werden kann, sofern diese Regelungen parallel neben die nationalen Rechte treten und diese ansonsten unberührt lassen.

Dies entspricht auch der bisherigen Gesetzgebungspraxis der Union: Rechtstitel und Rechtsformen des Unionsrechts, die parallel neben den entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften stehen, ohne diese zu ändern und zu ersetzen, sind bislang nicht auf Artikel 114 AEUV, sondern immer auf Artikel 352 AEUV gestützt worden (vgl. etwa die Verordnungen zur Schaffung der Europäischen wirtschaftlichen Vereinigung, der Europäischen Gesellschaft und der Europäischen Genossenschaft). Dasselbe gilt für europäische Verordnungen über das Sortenschutzrecht, die Gemeinschaftsmarke und das Europäische Geschmacksmuster, welche alle das mitgliedstaatliche Recht ergänzen, aber nicht ersetzen oder angeglichen haben.

In einer öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Bundestages am 21. November 2011 haben die Sachverständigen Prof. Dr. Hans Christoph Grigoleit, Dr. Peter Huttenlocher, Prof. Dr. Karl Riesenhuber, Prof. Dr. Wulf-Henning Roth,



Prof. Dr. Marina Tamm und Prof. Dr. Gerhard Wagner die Bedenken gegen die Wahl des Artikels 114 AEUV als Rechtsgrundlage der Verordnung bestätigt.

Hier kann allenfalls auf die „Abrundungskompetenz“ des Artikels 352 AEUV rekuriert werden. Diese Rechtsgrundlage sieht jedoch ein anderes Verfahren vor. Gemäß Artikel 352 Absatz 1 AEUV beschließt der Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Außerdem darf der deutsche Vertreter im Rat nur zustimmen, nachdem der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates ihn durch ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes hierzu ermächtigt hat (§ 8 Integrationsverantwortungsgesetz).

3. Der Bundestag bezweifelt ferner, dass die Verordnung mit dem Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Einklang steht.

a) Nach Artikel 5 Absatz 3 EUV wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Ein Handeln auf Unionsebene setzt voraus, dass die verfolgten Ziele mit dieser konkreten Maßnahme überhaupt sinnvoll erreicht werden können. Die Kommission beruft sich auf Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel, die auf die Unterschiedlichkeit der Vertragsrechte in den Mitgliedstaaten zurückzuführen seien.

Der Bundestag bezweifelt, dass die unterschiedlichen Vertragsrechte in den Mitgliedsstaaten die Wirtschaftstätigkeit im europäischen Rechtsraum tatsächlich spürbar hemmen. Dabei kann auf die Erfahrungen mit dem UN-Kaufrecht (United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods) verwiesen werden. Sie zeigen, dass insbesondere Sprachbarrieren und räumliche Entfernung die entscheidenden Hindernisse für grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit sind. Dies gilt für Verbraucher wie für Unternehmen gleichermaßen, wie durch die Stellungnahmen von Verbraucher- und Wirtschaftsverbänden belegt wird.



Ist die Varianz der Vertragsrechtsordnungen also nur von untergeordneter Bedeutung im grenzüberschreitenden Handelsverkehr, so fehlt es an einem Bedarf für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht und damit an der Erforderlichkeit der Maßnahme im Sinne des Artikels 5 EUV.

Desweiteren steht die Erreichung der Ziele auch deswegen in Zweifel, weil wesentliche Fragen im Zusammenhang mit dem Zustandekommen eines wirksamen Vertrages nicht im Gemeinsamen Europäischen Kaufrecht geregelt sind, sondern weiterhin dem innerstaatlichen Recht unterliegen, das nach Maßgabe der Verordnungen (EG) Nr. 593/2008 und (EG) Nr. 864/2007 oder nach sonstigen einschlägigen Kollisionsnormen anwendbar ist (Erwägungsgrund Nr. 27). Hiervon betroffen sind wichtige Fragen wie die Rechtspersönlichkeit, Ungültigkeit des Vertrages wegen Geschäftsunfähigkeit, Stellvertretung, Rechts- und Sittenwidrigkeit des Vertrages, Abtretung, Aufrechnung, Gläubiger- und Schuldnermehrheit und der Parteiwechsel. Vor diesem Hintergrund werden die Parteien entgegen Erwägungsgrund Nr. 8 nicht die Möglichkeit haben, ihren Vertrag auf der Grundlage eines einzigen, einheitlichen Vertragsrechts zu schließen. Daher wird die Rechtsunsicherheit und -unklarheit durch unterschiedliche Vertragsrechtsordnungen im Binnenmarkt für die Rechtsanwender durch das Gemeinsame Europäische Kaufrecht gerade nicht beseitigt, sondern eher noch vergrößert.

Der Bundestag sieht darüber hinaus auch im Bereich der von der Verordnung umfassten Regelungen die Gefahr erheblicher Rechtsunsicherheit, die beträchtliche Bedenken gegen die Erreichbarkeit der Ziele der Verordnung begründet. Das Gemeinsame Europäische Kaufrecht kann naturgemäß nur allgemeine gesetzliche Regelungen zur Verfügung stellen, die zudem zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten. Das Vertragsrecht in Deutschland wie auch in anderen Mitgliedstaaten ist aber wesentlich durch Richterrecht geprägt. Die überwiegende Zahl der für die Parteien relevanten Regeln wird daher aufgrund einer konkretisierenden und rechtsschöpfenden Anwendung durch die Gerichte erst zu schaffen sein. Dies zeigt die Entwicklung der nationalen Vertragsrechtsordnungen in Europa deutlich. In der Union gibt es jedoch keine einheitliche Zivilgerichtsbarkeit, durch die das Rechtssicherheit erzeugende Regelungsgeflecht geschaffen werden kann. Der Europäische Gerichtshof ist von seiner



Funktion und Struktur nicht zur Sicherung der Rechtseinheit in der Lage. Überdies würde ein solcher Prozess – wie wiederum der Vergleich der Entwicklungen der nationalen Rechtsordnungen zeigt – lange Jahre, wenn nicht Jahrzehnte in Anspruch nehmen, wie auch die Sachverständigen im Rahmen der Anhörung am 21. November 2011 unterstrichen haben. Zeit, in der entgegen der Zielsetzung der Kommission nicht mehr, sondern weniger Rechtssicherheit herrschen würde. In dieser Zeit würde der grenzüberschreitende Handel nicht gefördert, sondern vielmehr wegen dieser Rechtsunsicherheit und der einhergehenden höheren Transaktionskosten gehemmt.

b) Nach Artikel 5 Absatz 4 EUV gehen die Maßnahmen der Union nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.

Aus den unter Buchstabe a genannten Gründen sieht der Bundestag auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht gewahrt, weil bereits Zweifel an der Eignung des Vorschlags zur Erreichung der gesetzten Ziele bestehen.“

Die dem Beschluss des Bundestages zugrunde liegende Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses auf Drucksache 17/8000 füge ich bei.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Norbert Lammert

30. 11. 2011

**Beschlussempfehlung und Bericht  
des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)  
zu der Unterrichtung  
– Drucksache 17/7713 Nr. A.5 –**

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein  
Gemeinsames Europäisches Kaufrecht**

Ratsdok. 15429/11; KOM(2011)635endg.

hier: Stellungnahme gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)

**A. Problem**

Die Europäische Kommission hat am 11. Oktober 2011 einen auf Artikel 114 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestütz-ten Vorschlag für eine Verordnung über ein Gemeinsames Europäisches Kauf-recht vorgelegt. Nach Ansicht der Kommission hindere das von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedliche Vertragsrecht Unternehmen – insbesondere kleine und mittlere Unternehmen – daran, innerhalb der EU Geschäfte über Staatsgren-zen hinweg zu tätigen. Unternehmen müssten sich zur Aufnahme grenzüber-schreitender Geschäftsbeziehungen an das jeweils anwendbare Vertragsrecht anpassen; dies sei regelmäßig mit zusätzlichen Transaktionskosten verbunden. Der Verordnungsentwurf solle dagegen den Binnenmarkt durch die Einführung eines eigenständigen und einheitlichen europäischen Kaufrechts, dessen An-wendbarkeit in allen grenzüberschreitenden Geschäften zwischen Unternehmen und zwischen Unternehmen und Verbrauchern vereinbart werden können soll, fördern. Die Kommission geht in Bezug auf den in Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) niedergelegten Grundsatz der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit davon aus, dass die zusätzlichen Transaktionskosten und die rechtlichen Komplikationen bei grenzüberschreitenden Geschäften durch den Erlass nicht aufeinander abgestimmter mitgliedstaatlicher Maßnahmen nicht beseitigt werden können. Daher lasse sich das Ziel des Verordnungsvorschlages besser auf Unionsebene verwirklichen.

Die Frist zur Abgabe einer begründeten Stellungnahme gemäß Artikel 6 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitswei-se der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, mit der der Deut- sche Bundestag den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen kann, weshalb der Verordnungsvorschlag über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht nicht mit dem Grundsatz der Subsidiari-tät vereinbar ist, läuft bis zum 12. Dezember 2011.

## **B. Lösung**

Kenntnisnahme des Verordnungsvorschlags und Annahme einer Entschließung, mit der in einer begründeten Stellungnahme nach Artikel 6 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Wesentlichen dargelegt werden soll, dass

1. der Prüfungsmaßstab der Subsidiaritätsrüge nach Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 umfassend zu verstehen ist und neben dem Grundsatz der Subsidiarität im engeren Sinne gemäß Artikel 5 Absatz 3 EUV sowohl die Wahl der Rechtsgrundlage als auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 Absatz 4 EUV umfasst,
2. Artikel 114 AEUV keine tragfähige Rechtsgrundlage für den Verordnungsvorschlag ist,
3. die Unterschiedlichkeit der nationalen Vertragsrechtsordnungen die Wirtschaftstätigkeit im EU-Rechtsraum tatsächlich nicht spürbar hemmt,
4. ein einheitliches europäisches Kaufrecht auf Unionsebene daher nicht erforderlich ist,
5. der Verordnungsentwurf die Gefahr birgt, zu größerer Rechtsunsicherheit im europäischen Rechtsaum zu führen und
6. der Verordnungsentwurf aus diesen Gründen nicht mit dem Grundsatz der Subsidiarität zu vereinbaren ist.

**Einstimmige Annahme einer Entschließung unter Kenntnisnahme des Verordnungsvorschlags.**

## **C. Alternativen**

Absehen von der Annahme der Entschließung.

## **D. Kosten**

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 17/7713 Nr. A.5 folgende Entschlieung als begründete Stellungnahme gemäß Artikel 6 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit anzunehmen:

„Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht (KOM(2011)635; Ratsdok.-Nr. 15429/11) ist nach Auffassung des Deutschen Bundestages nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar.

Der Bundestag verweist auf seine Entschlieung zum Grünbuch der Kommission „Optionen für die Einführung eines Europäischen Vertragsrechts für Verbraucher und Unternehmen“ (KOM(2010)348 endgültig; Ratsdok.-Nr. 11961/10) auf Drucksache 17/4565. Er bekräftigt seine Überzeugung, dass vor der Implementierung von EU-Regelungen zum Vertragsrecht, insbesondere auch zum Kaufrecht, eine aussagekräftige Folgenabschätzung bezüglich der zu erwartenden rechtlichen Konsequenzen und den faktischen Auswirkungen auf den Markt sowie auf die Verbraucher durchgeführt werden muss.

Begründung:

1. Gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag über die Europäische Union (EUV) und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf eines Gesetzgebungsakts ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.

Der Bundestag ist der Auffassung, dass der Prüfungsmaßstab, den die nationalen Parlamente insofern anwenden, umfassend zu verstehen ist: Er beinhaltet die Wahl der Rechtsgrundlage, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im engeren Sinne gemäß Artikel 5 Absatz 3 EUV sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 Absatz 4 EUV.

Die Zuständigkeit der Union nach Maßgabe des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung stellt eine notwendige Vorfrage für die Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips dar.

Kompetenznormen enthalten häufig Konkretisierungen des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – eine isolierte Prüfung des Subsidiaritätsprinzips wäre daher oftmals nicht sinnvoll möglich.

Der Bundestag sieht sich in dieser Rechtsauffassung von einem Großteil des juristischen Schrifttums unterstützt (Hans Hofmann, Europäische Subsidiaritätskontrolle in Bundestag und Bundesrat, Das 8. Berliner Forum der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG), ZG 2005, 66, (70, 73); Christine Mellein, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, Baden-Baden, 2007, S. 200 f.; Ingolf Pernice/Steffen Hindelang, Potenziale europäischer Politik nach Lissabon – Europapolitische Perspektiven für Deutschland, seine Institutionen, seine Wirtschaft und die Bürger, EuZW 2010, 407 (409); Jürgen Schwarze, Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Struktur, Kernelemente und Verwirklichungschancen, in: ders. (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept, Baden-Baden 2004, S. 489, 522 f.; Elisabeth Wohland, Bundestag, Bundesrat und Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess, Zur Auslegung von Art. 23 Grundgesetz unter Berücksichtigung des Verfassungsvertrags von Europa und des Vertrags von Lissabon, Frankfurt (Main) 2008, S. 201 f.; Alexandra Zoller, Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Verfassungsvertrag und seine innerstaatliche Umsetzung in Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden 2005, S. 270; Peter Altmaier, Die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag, in: Hans-Jörg Derra (Hrsg.), Freiheit, Sicherheit und Recht, FS für Jürgen Meyer zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2006, S. 314; Marco Buschmann/Birgit Daiber, Subsidiaritätsrüge und Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, DÖV 2011, 504, (505, 506)).

Auch bei einem Expertengespräch im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Bundestages am 16. Juni 2010 zum Thema „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ sprach sich die Mehrzahl der Sachverständigen, namentlich Prof. Dr. Christian Calliess, Prof. Dr. Adelheid Puttler, Oliver Suhr, Dr. Joachim Wuermeling und Prof. Dr. Ralph Alexander Lorz, für dieses weite Verständnis der Subsidiaritätsprüfung im Rahmen der Subsidiaritätsrüge aus.

Auch der Bundesrat sieht das Subsidiaritätsprinzip verletzt, wenn die Europäische Union für einen Gesetzgebungsakt keine Kompetenz hat (so z.B. BR-Drucksache 43/10 (Beschluss)).

2. Die Europäische Kommission hat ihren Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht (im Folgenden: Verordnung) am 11. Oktober 2011 beschlossen. Die Kommission stützt die Verordnung auf die Rechtsgrundlage des Artikels 114 AEUV.

Der Bundestag ist der Auffassung, dass Artikel 114 AEUV die Verordnung über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht als Rechtsgrundlage nicht tragen kann.

Gemäß Artikel 114 Absatz 1 Satz 2 AEUV erlassen das Europäische Parlament und der Rat die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Nach Zweck und Inhalt der Verordnung ist eine solche Rechtsangleichung mit der Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Kaufrechts jedoch gerade nicht beabsichtigt und kann auch nicht erreicht werden.

a) Das Gemeinsame Europäische Kaufrecht soll auf freiwilliger Basis auf grenzüberschreitende Verträge Anwendung finden, wenn die Vertragsparteien dies ausdrücklich beschließen. Die einzelnen Vorgaben für die Wahl des Gemeinsamen Europäischen Kaufrechts durch die Vertragsparteien ergeben sich aus den Artikeln 3 ff. der Verordnung. Treffen die Parteien danach keine Vereinbarung über die Anwendung des Gemeinsamen Europäischen Kaufrechts, bleibt es bei der Anwendung des jeweiligen nationalen Rechts nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates bzw. sonstiger kollisionsrechtlicher Vorschriften.

Die nationalen Rechtsvorschriften über Kaufverträge und die sonstigen vom Gemeinsamen Europäischen Kaufrecht umfassten Vertragsarten sollen nach der Verordnung unberührt bleiben. Ausdrücklich wird in Erwägungsgrund 9 der Verordnung festgehalten, dass eine Harmonisierung des Vertragsrechts nicht durch eine Änderung des bestehenden innerstaatlichen Vertragsrechts bewirkt wird, sondern durch Schaffung einer fakultativen zweiten Vertragsrechtsregelung in jedem Mitgliedstaat für in ihren Anwendungsbereich fallende Verträge.

b) In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist geklärt, dass ein Gesetzgebungsakt, welcher die bestehenden nationalen Rechtsordnungen unverändert lässt, keine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten im Sinne des Artikels 114 Absatz 1 AEUV bezweckt (vgl. EuGH, Urteil vom 2.5.2006, C-436/03, Parlament ./ Rat, Slg. 2006, I-3733). Gesetzgeberische Maßnahmen, mit denen einheitliche Regelungen für die gesamte Union festgelegt werden, die parallel neben den jeweiligen Vorschriften des nationalen Rechts bestehen und diese lediglich überlagern, können somit nicht auf Artikel 114 AEUV gestützt werden.

Diese Auslegung des Artikels 114 AEUV wird durch einen systematischen Vergleich mit der Rechtsgrundlage des Artikels 118 AEUV bestätigt. Nach dieser mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Bestimmung können im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter anderem europäische Rechtstitel über einen einheitlichen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums in der Union geschaffen werden. Solche Rechtstitel treten parallel neben die entsprechenden Rechtstitel der Mitgliedstaaten, ohne diese zu ändern oder zu ersetzen. Der Vertrag von Lissabon eröffnet der Union also ausschließlich für den begrenzten Bereich der Rechte des geistigen Eigentums eine Kompetenz, legislative Maßnahmen zu erlassen, die parallel neben die mitgliedstaatlichen Regelungen treten. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass Artikel 114 AEUV als Rechtsgrundlage für europäische Regelungen in allen sonstigen Bereichen nicht herangezogen werden kann, sofern diese Regelungen parallel neben die nationalen Rechte treten und diese ansonsten unberührt lassen.

Dies entspricht auch der bisherigen Gesetzgebungspraxis der Union: Rechtstitel und Rechtsformen des Unionsrechts, die parallel neben den entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften stehen, ohne diese zu ändern und zu ersetzen, sind bislang nicht auf Artikel 114 AEUV, sondern immer auf Artikel 352 AEUV gestützt worden (vgl. etwa die Verordnungen zur Schaffung der Europäischen wirtschaftlichen Vereinigung, der Europäischen Gesellschaft und der Europäischen Genossenschaft). Dasselbe gilt für europäische Verordnungen über das Sortenschutzrecht, die Gemeinschaftsmarke und das Europäische Geschmacksmuster, welche alle das mitgliedstaatliche Recht ergänzen, aber nicht ersetzen oder angeglichen haben.

In einer öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Bundestages am 21. November 2011 haben die Sachverständigen Prof. Dr. Hans Christoph Grigoleit, Dr. Peter Huttenlocher, Prof. Dr. Karl Riesenhuber, Prof. Dr. Wulf-Henning Roth, Prof. Dr. Marina Tamm und Prof. Dr. Gerhard Wagner die Bedenken gegen die Wahl des Artikels 114 AEUV als Rechtsgrundlage der Verordnung bestätigt.

Hier kann allenfalls auf die „Abrundungskompetenz“ des Artikels 352 AEUV rekuriert werden. Diese Rechtsgrundlage sieht jedoch ein anderes Verfahren vor. Gemäß Artikel 352 Absatz 1 AEUV beschließt der Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Außerdem darf der deutsche Vertreter im Rat nur zustimmen, nachdem der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates ihn durch ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes hierzu ermächtigt hat (§ 8 Integrationsverantwortungsgesetz).

3. Der Bundestag bezweifelt ferner, dass die Verordnung mit dem Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Einklang steht. a) Nach Artikel 5 Absatz 3 EUV wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Ein Handeln auf Unionsebene setzt voraus, dass die verfolgten Ziele mit dieser konkreten Maßnahme überhaupt sinnvoll erreicht werden können. Die Kommission beruft sich auf Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel, die auf die Unterschiedlichkeit der Vertragsrechte in den Mitgliedstaaten zurückzuführen seien.

Der Bundestag bezweifelt, dass die unterschiedlichen Vertragsrechte in den Mitgliedsstaaten die Wirtschaftstätigkeit im europäischen Rechtsraum tatsächlich spürbar hemmen. Dabei kann auf die Erfahrungen mit dem UN-Kaufrecht (United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods) verwiesen werden. Sie zeigen, dass insbesondere Sprachbarrieren und räumliche Entfernung die entscheidenden Hindernisse für grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit sind. Dies gilt für Verbraucher wie für Unternehmen gleichermaßen, wie durch die Stellungnahmen von Verbraucher- und Wirtschaftsverbänden belegt wird.

Ist die Varianz der Vertragsrechtsordnungen also nur von untergeordneter Bedeutung im grenzüberschreitenden Handelsverkehr, so fehlt es an einem Bedarf für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht und damit an der Erforderlichkeit der Maßnahme im Sinne des Artikels 5 EUV.

Desweiteren steht die Erreichung der Ziele auch deswegen in Zweifel, weil wesentliche Fragen im Zusammenhang mit dem Zustandekommen eines wirksamen Vertrages nicht im Gemeinsamen Europäischen Kaufrecht geregelt sind, sondern weiterhin dem innerstaatlichen Recht unterliegen, das nach Maßgabe der Verordnungen (EG) Nr. 593/2008 und (EG) Nr. 864/2007 oder nach sonstigen einschlägigen Kollisionsnormen anwendbar ist (Erwägungsgrund Nr. 27). Hiervon betroffen sind wichtige Fragen wie die Rechtspersönlichkeit, Ungültigkeit des Vertrages wegen Geschäftsunfähigkeit, Stellvertretung, Rechts- und Sittenwidrigkeit des Vertrages, Abtretung, Aufrechnung, Gläubiger- und Schuldnermehrheit und der Parteiwechsel. Vor diesem Hintergrund werden die Parteien entgegen Erwägungsgrund Nr. 8 nicht die Möglichkeit haben, ihren Vertrag auf der Grundlage eines einzigen, einheitlichen Vertragsrechts zu schließen. Daher wird die Rechtsunsicherheit und -unklarheit durch unterschiedliche Vertragsrechtsordnungen im Binnenmarkt für die Rechtsanwender durch das Gemeinsame Europäische Kaufrecht gerade nicht beseitigt, sondern eher noch vergrößert.

Der Bundestag sieht darüber hinaus auch im Bereich der von der Verordnung umfassten Regelungen die Gefahr erheblicher Rechtsunsicherheit, die beträchtliche Bedenken gegen die Erreichbarkeit der Ziele der Verordnung begründet. Das Gemeinsame Europäische Kaufrecht kann naturgemäß nur allgemeine gesetzliche Regelungen zur Verfügung stellen, die zudem zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten. Das Vertragsrecht in Deutschland wie auch in anderen Mitgliedstaaten ist aber wesentlich durch Richterrecht geprägt. Die überwiegende Zahl der für die Parteien relevanten Regeln wird daher aufgrund einer konkretisierenden und rechtsschöpfenden Anwendung durch die Gerichte erst zu schaffen sein. Dies zeigt die Entwicklung der nationalen Vertragsrechtsordnungen in Europa deutlich. In der Union gibt es jedoch keine einheitliche Zivilgerichtsbarkeit, durch die die Rechtssicherheit erzeugende Regelungsgeflecht geschaffen werden kann. Der Europäische Gerichtshof ist von seiner Funktion und Struktur nicht zur Sicherung der Rechtseinheit in der Lage. Überdies würde ein solcher Prozess – wie wiederum der Vergleich der Entwicklungen der nationalen Rechtsordnungen zeigt – lange Jahre, wenn nicht Jahrzehnte in Anspruch nehmen, wie auch die Sachverständigen im Rahmen der Anhörung am 21. November 2011 unterstrichen haben. Zeit, in der entgegen der Zielsetzung der Kommission nicht mehr, sondern weniger Rechtssicherheit herrschen würde. In dieser Zeit würde der grenzüberschreitende Handel nicht gefördert, sondern vielmehr wegen dieser Rechtsunsicherheit und der einhergehenden höheren Transaktionskosten gehemmt.

b) Nach Artikel 5 Absatz 4 EUV gehen die Maßnahmen der Union nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.

Aus den unter a) genannten Gründen sieht der Bundestag auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht gewahrt, weil bereits Zweifel an der Eignung des Vorschlags zur Erreichung der gesetzten Ziele bestehen.“

Berlin, den 30. November 2011

## **Der Rechtsausschuss**

**Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen)**

Vorsitzender

**Dr. Jan-Marco Luczak**

Berichterstatter

**Dr. Eva Högl**

Berichterstatterin

**Burkhard Lischka**

Berichterstatter

**Marco Buschmann**

Berichterstatter

**Raju Sharma**

Berichterstatter

**Ingrid Hönlinger**

Berichterstatterin

**Bericht der Abgeordneten Dr. Jan-Marco Luczak, Dr. Eva Högl, Burkhard Lischka, Marco Buschmann, Raju Sharma und Ingrid Hönlinger**

### **I. Überweisung**

Der **Verordnungsvorschlag auf Ratsdokument 15429/11** wurde mit Überweisungsdrucksache 17/7713 Nr. A.5 vom 14. Oktober 2011 gemäß § 93 Absatz 5 der Geschäftsordnung dem Rechtsausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, dem Ausschuss für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz, dem Ausschuss für Tourismus und dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

### **II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse**

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat die Vorlage in seiner 56. Sitzung am 30. November 2011 beraten und empfiehlt einstimmig die Annahme der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen EntschlieÙung.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat die Vorlage in seiner 56. Sitzung am 30. November 2011 beraten und empfiehlt einstimmig die Annahme der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen EntschlieÙung.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat die Vorlage in seiner 44. Sitzung am 30. November 2011 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜ-NEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 17/7713 Nr. A.5 die Annahme der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen EntschlieÙung.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Vorlage in seiner 51. Sitzung am 30. November 2011 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LIN-KE. festgestellt, dass der Verordnungsvorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sei. Der Ausschuss hat unterstrichen, der Maßstab für die Prüfung der Subsidiarität durch die nationalen Parlamente umfasse die Wahl der Rechtsgrundlage, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im engeren Sinne (Artikel 5 Absatz 3 EUV) sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Artikel 5 Absatz 4 EUV). Der von der Kommission herangezogene Artikel 114 AEUV könne den Verordnungsvorschlag nicht tragen. In der bisherigen Praxis seien Unionsrechtsakte, die neben entsprechende nationale Rechtsvorschriften treten sollten, ohne diese zu ändern oder zu ersetzen, auf die „Flexibilitätsklausel“ des Artikels 352 AEUV gestützt worden. Der Ausschuss bezweifelt auch die Vereinbarkeit des Verordnungsentwurfs mit dem Grundsatz der Subsidiarität im engeren Sinne und mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

### **III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss**

Der **Rechtsausschuss** hat den Verordnungsvorschlag in seiner 65. Sitzung am 9. November 2011 anberaten und beschlossen, eine öffentliche Anhörung durchzuführen, die er – nach vorbereitenden Beratungen im Unterausschuss Europarecht – in seiner 67. Sitzung am 21. November 2011 durchgeführt hat. An dieser Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Gerd Billen  
Vorstand Verbraucher-zentrale Bundesverband e. V., Berlin

Prof. Dr. Hans Christoph Grigoleit  
Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) Juristische Fakultät Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Gesellschaftsrecht, Privatrechtstheorie

Dr. Peter Huttenlocher  
Bundesnotarkammer, Berlin

Prof. Dr. Karl Riesenhuber  
Ruhr-Universität Bochum  
Juristische Fakultät

Prof. Dr. Wulf-Henning Roth, LL.M. (Harvard)  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn Institut für Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung

Prof. Dr. iur. Reiner Schulze  
Westfälische Wilhelms-Universität Münster Institut für Rechtsgeschichte

Christian Steinberger  
Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA), Frankfurt am Main

Prof. Dr. Marina Tamm  
Hochschule Wismar Fakultät für Wirtschafts-wissenschaften

Prof. Dr. Gerhard Wagner, LL.M. (Chicago)

Universität Bonn Fachbereich Rechtswissenschaft Institut für Deutsches und Internationales  
Zivilrecht

Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 67. Sitzung mit den  
anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Der Rechtsausschuss hat in seiner 68. Sitzung am 30. November 2011 die Prüfung der Einhaltung  
der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit abgeschlossen und empfiehlt in  
Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 17/7713 Nr. A.5 einstimmig die Annahme der aus der  
Beschlussempfehlung ersichtlichen Entschließung.

Berlin, den 30. November 2011

**Dr. Jan-Marco Luczak**

Berichtersteller

**Dr. Eva Högl**

Berichterstellerin

**Burkhard Lischka**

Berichtersteller

**Marco Buschmann**

Berichtersteller

**Raju Sharma**

Berichtersteller

**Ingrid Hönlinger**

Berichterstellerin

---