



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Zivilrecht

zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung
zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im
Geschäftsverkehr (COM(2023) 533 final)

Stellungnahme Nr.: 76/2023

Berlin, im Oktober 2023

Mitglieder des Ausschusses Zivilrecht

- Rechtsanwalt Dr. Christian Bereska, Celle
(Vorsitzender und Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Rupert Bellinghausen, Frankfurt
- Rechtsanwalt Dr. Markus Beaumart, Köln
- Rechtsanwalt Dr. Tobias Heinrich Boecken, Berlin
- Rechtsanwältin Petra Heinicke, München
- Rechtsanwältin Dr. Sylvia Kaufhold, Maître en droit,
Dresden (Berichterstatterin)
- Rechtsanwalt (BGH) Dr. Michael Schultz, Karlsruhe

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Christine Martin

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Verteiler

Deutschland

- Bundeskanzleramt
- Bundesministerium der Justiz und
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Deutschen Bundestag vertretenden Parteien
- Digitalausschuss des Bundestages
- Rechtsausschuss des Bundesrates
- Justizministerien und Justizverwaltungen der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)
- Bundesverband der Freien Berufe (BFB)
- Bundesnotarkammer (BNotK)
- Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK)
- Deutscher Notarverein (DNotV)
- Deutscher Richterbund (DRB)
- Deutscher Steuerberaterverband (DStV)
- Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V. – ABV
- Vorstand des Deutschen Anwaltvereins
- Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins, Berlin und Brüssel
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften und des Forums Junge Anwaltschaft des Deutschen Anwaltvereins
- Zivilrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins e.V.
- Pressereferat des Deutschen Anwaltvereins
- Redaktionen: Anwaltsblatt / AnwBl, Juristenzeitung / JZ, Monatsschrift für Deutsches Recht / MDR sowie Neue Juristische Wochenschrift / NJW

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

Zusammenfassung

Im Bereich der Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr hatte der Deutsche Anwaltverein (DAV) bereits zu früheren Gesetzgebungsakten ausführlich Stellung genommen ([DAV-Stellungnahme Nr. 6/2010](#), [DAV-Stellungnahme Nr. 19/2012](#) und [DAV-Stellungnahme Nr. 12/2014](#)), zuletzt zur Umsetzung der Richtlinie 2011/7/ EU zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr, die durch die jetzt im Entwurf vorliegende Verordnung abgelöst werden soll.

Der DAV sieht im Ergebnis kein hinreichendes Bedürfnis für die angestrebte Neuregelung, zumal mit der geplanten Verordnung tief in die zivilrechtliche Vertragsfreiheit und in die vorhandenen Strukturen zur Rechtsdurchsetzung eingegriffen würde. Die lediglich schlagwortartige Auflistung einzelner Mängel der aktuellen Regelung (Erwägungsgrund 6) trägt nicht die grundlegende Beschränkung der Vertragsfreiheit und den Umbau der Rechtsdurchsetzung mit dem Mittel einer Verordnung.

1. Grundsätzliche Kritik

Insgesamt fällt auf, dass sowohl der Vorschlag der Europäischen Kommission selbst, als auch die zur Verfügung gestellte Begleitunterlage **keine überzeugenden Begründungen** sowohl für die Neuregelung als solche, als auch für einzelne Bestimmungen enthält. Dies gilt insbesondere für die geplante Verkürzung der im Geschäftsverkehr derzeit geltenden Höchstfrist für vertragliche Zahlungsziele von *regelmäßig* 60 Tagen (vgl. § 271a Abs. 1 S. 1 BGB) auf die jetzt geplanten *zwingenden*

30 Tage. Ebenso fehlen Belege für die Behauptung (Erwägungsgrund 2, Begleitunterlage S. 4), dass insbesondere große Unternehmen und öffentliche Auftraggeber (nachfolgend einheitlich: „Unternehmen“) vertragliche oder gesetzliche Zahlungsfristen mangels Zahlungsdisziplin (also in bewusstem Vertragsbruch) nicht einhielten, obwohl sie zahlungsfähig wären. Auf dieser Annahme scheint jedoch das ganze Gesetzesprojekt zu beruhen.

Oftmals dürften verspätete Zahlungen auf **Liquiditätsengpässen** oder auch – insbesondere bei staatlichen Stellen – auf personellen Engpässen sowie auf technisch-bürokratischen Hindernissen beruhen. In diesem Fall wären kürzere Zahlungsfristen und verstärkte Sanktionen kein geeignetes Mittel zur Bekämpfung des Zahlungsverzugs, da der Verzug nicht aufgrund eines bewussten Rechtsbruchs eintritt. Eine Verkürzung der Fristen, verbunden mit Sanktionen, änderte nichts an den komplexen Ursachen, sondern würde das Problem vielmehr noch erhöhen. Vor diesem Hintergrund müssen regulative Eingriffe nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz immer geeignet, erforderlich und verhältnismäßig i.e.S. sein. Die Geeignetheit und die Erforderlichkeit sind aber schon nicht ersichtlich.

Auch sonst bestehen **Zweifel an der Verhältnismäßigkeit** der geplanten Gesetzesmaßnahme, die einen erheblichen Eingriff in die mitgliedstaatlichen zivilrechtlichen Regelwerke und in die Vertragsfreiheit der Unternehmen darstellt. Es ist bereits fraglich, ob die ausnahmslose Fixierung starrer und selbst individuell nicht verhandelbarer Zahlungsfristen in einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ (Art. 119 Abs. 1 AEUV) ein hinreichend legitimes gesetzgeberisches Ziel darstellt. Der Vorschlag verweist hier ohne überzeugende Begründung auf „Vorteile der Vereinfachung“, die sich aus der schlichten Unmöglichkeit einer abweichenden Vereinbarung ergeben sollen (S. 8 unten), verkennt aber offenbar die weitaus größeren Nachteile, die sich aus der Einschränkung der Vertragsfreiheit und der damit verbundenen Einschränkung der individuellen Anpassungsmöglichkeit rechtlicher Vereinbarungen an die große Vielfalt unterschiedlicher Geschäftsbeziehungen ergeben. Als Mittel zur Zielerreichung erscheint der angestrebte „Automatismus“ von obligatorischen Verzugszinsen und Schadenspauschalen sowie von behördlichen Durchsetzungsmaßnahmen, die von Untersuchungen, Nachprüfungen vor Ort bis hin zu Bußgeldern reichen, weder geeignet, noch erforderlich und angemessen.

Die unternehmerische Freiheit und mit ihr die Verhandlungs- und **Vertragsfreiheit** ist in Art. 16 der **EU-Grundrechtecharta** verbürgt. Ihre große Bedeutung für die wirtschaftliche Dynamik, z.B. auch zur Erreichung der Klimaziele der EU, wird nach Ansicht des DAV verkannt, wenn der Vorschlag apodiktisch feststellt (S. 10): *„Der Vorschlag wird die Umsetzung von Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Bezug auf die unternehmerische Freiheit unterstützen. Rasche Zahlungen stärken das Vertrauen in den Markt und fördern das Unternehmertum.“* Die Aussage klingt zwar richtig, bleibt aber eine Vereinfachung der vielfältigen Rechtsbeziehungen und Finanzierungsthemen, die zwingend unterschiedliche Zahlungsziele erfordern können. So wirken sich kürzere Zahlungsziele als Beschränkung des Warenkredits insbesondere auf die Preisbildung aus, was letztlich in Form höherer Preise die Verbraucher trifft.

Schließlich ist bei einer derart – wie geplant – starren Regulierung mit einer weiteren **Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen** gegenüber ausländischen Konkurrenten und einer Zunahme der Flucht aus Europa als Rechtsstandort zu rechnen. Insbesondere große Handelsunternehmen werden verstärkt bei Produzenten und Lieferanten aus Drittstaaten einkaufen, die längere Zahlungsfristen als eine anerkannte Form des Warenkredits anbieten können und werden. Um dies zu verhindern, müsste die Verordnung als international zwingende **Eingriffsnorm** im Sinne von Art. 9 der Rom I-Verordnung qualifiziert werden, die sich auch dann durchsetzt, wenn auf den Sachverhalt im übrigen (kraft Rechtswahl, aber auch kraft gesetzlicher Regelanknüpfung) das Recht eines Drittstaates zur Anwendung kommt. Dies aber kann schon deshalb nicht gewollt sein, weil die Befugnisse der mitgliedstaatlichen Durchsetzungsbehörden (Art. 13 ff VO-E) ersichtlich nur auf Unternehmen mit Sitz in der EU zugeschnitten sind und keine extraterritoriale Wirkung entfalten dürften. Die Bestimmungen in Art. 1 VO-E zum **Anwendungsbereich der Verordnung** geben hierzu keinen Aufschluss.

Unabhängig von ihrem internationalen Anwendungsbereich ist eine behördlich organisierte Durchsetzung privater Entgeltforderungen aber auch in systematischer Hinsicht nicht mit der **zivilprozessual organisierten Forderungsbeitreibung**, die im Übrigen bereits weitreichend durch EU-Recht reglementiert ist (s. Erwägungsgrund 4),

in Einklang zu bringen. Auch innerhalb der EU ist hier schon aus praktischen Gründen mit erheblichen Verwerfungen und Überschneidungen zu rechnen, die im Hinblick auf das ohnehin schon zweifelhafte Gesetzesziel nach Auffassung des DAV kaum zu rechtfertigen sind.

Schließlich vermögen auch die knappen Ausführungen des Vorschlags (S. 2/3) zur auf Art. 114 AEUV gestützten Gesetzgebungskompetenz der EU und damit die **Subsidiarität** nicht zu überzeugen. Nicht ersichtlich ist, warum es gerade für Zahlungsfristen im Unternehmerverkehr unionsweit starrer und einheitlicher Regelungen bedarf, um die angeblich schlechte allgemeine Zahlungsmoral zu verbessern. Dies gilt umso mehr, als der Vorschlag, wie ausgeführt, auch inhaltlich ungeeignet erscheint, dieses Ziel zu erreichen. Es ist daher, sollte die Verordnung wie vorgeschlagen in Kraft treten, mit Subsidiaritätsklagen und sogar Nichtigkeitsklagen auch einzelner Betroffener (vgl. Art. 263 Abs. 4 AEUV) zu rechnen.

2. Einzelne Anmerkungen

Im Übrigen beschränkt sich der DAV nachfolgend auf stichpunktartige Anmerkungen zu einzelnen Artikeln des Entwurfs:

Gemäß Art. 3 Abs. 1 VO-E beginnt die **30-tägige Zahlungsfrist** am Tag des Eingangs der Rechnung oder einer gleichwertigen Zahlungsaufforderung beim Schuldner. Trotz des Verbots von Absprachen über diesen Zeitpunkt (Art. 5 Abs. 4 VO-E) und der absichtlichen Verzögerung oder Behinderung der Rechnungsübermittlung (Art. 9 Abs. 1 lit. d) VO-E) wird es weiterhin – aus welchen Gründen auch immer – zu nicht kontrollierbaren Verzögerungen bei der Rechnungsstellung und somit auch zu Zahlungsverzögerungen kommen, welche die Verordnung mit aller Macht verhindern will.

Die Einschränkungen in Art. 3 Abs. 2 VO-E, wonach ein **Abnahme- oder Überprüfungsverfahren** nur „*ausnahmsweise*“ im nationalen Recht vorgesehen werden kann, wenn dies aufgrund der besonderen Beschaffenheit der Waren oder Dienstleistungen „unbedingt erforderlich ist“, ist unklar und wird zu Umsetzungsschwierigkeiten führen.

Unklar ist auch, was mit dem Erfordernis der „**automatischen Zahlung**“ von Verzugszinsen an den Gläubiger in Art. 5 Abs. 2 VO-E genau gemeint ist. Die Begleitunterlage (S. 2) merkt hierzu lediglich an, dass das „*Konzept des Anspruchs abgeschafft*“ werde. Der Begriff der „*automatischen Zahlung*“ ist dem deutschen Zivilrecht fremd. Das Konzept des Anspruchs ist dagegen absolut grundlegend für das Schuldrechtssystem, z.B. in Bezug auf die Verjährung (§ 194 BGB) und das schuldrechtliche Pflichtenkonzept (§ 241 BGB). Vor diesem Hintergrund ist der Hinweis auf eine Abschaffung des „*Konzepts des Anspruchs*“ juristisch im Ergebnis nicht einzuordnen und schafft erhebliche Unsicherheit.

In Art. 9 Abs. 3 VO-E ist eine **Verbandsklagebefugnis** vorgesehen für „eine Organisation, die offiziell als Vertretung von Gläubigern anerkannt ist, oder Organisationen, die ein berechtigtes Interesse an der Vertretung von Unternehmen haben.“ Unklar bleibt, was genau damit gemeint ist und wie ein solches Klageverfahren zu organisieren wäre.

Gemäß Art. 12 VO-E sollen Gläubiger einen **vollstreckbaren Titel über unbestrittene Forderungen** – auch durch ein beschleunigtes Verfahren und unabhängig von dem Betrag der Geldforderung – binnen 90 Kalendertagen ab Einreichung einer Klage oder eines gerichtlichen Antrags erhalten. Nicht weiter spezifiziert sind die Details dieses neuen Vollstreckungsverfahrens, das offenbar neben den schon existierenden europäischen Vollstreckungstitel für unbestrittene Forderungen (Verordnung Nr. 805/2004) treten soll. In Art. 12 Abs. 3 wird lediglich klargestellt, dass die Verordnung Nr. 1896/2006 zum europäischen Mahnverfahren unberührt bleiben soll.

Nach Art. 13 Abs. 2 VO-E treffen die mitgliedstaatlich zu benennenden Durchsetzungsbehörden „gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Zahlungsfristen eingehalten werden.“ Wie sich diese unbestimmte Generalklausel zu den in Art. 14 VO-E aufgeführten **Befugnissen der Durchsetzungsbehörden** im Einzelnen verhält, ist nicht erkennbar.

Die Notwendigkeit besonderer Mechanismen der **alternativen Streitbeilegung**, welche die Mitgliedstaaten gemäß Art. 16 VO-E in nicht näher beschriebener Weise fördern sollen, erschließt sich neben den zahlreichen anderen, zwingend vorgesehenen

Maßnahmen und behördlichen Befugnissen nicht. Das gleiche gilt für die Verpflichtung der Mitgliedstaaten gemäß Art. 17 VO-E, „so weit wie möglich **digitale Werkzeuge** zur wirksamen Durchsetzung“ der Verordnung zu nutzen und im Zusammenhang mit der „Nutzung digitaler Werkzeuge für fristgerechte Zahlungen“ auch noch „Schulungen in Finanzwissen“ für KMU verfügbar zu machen.

Schließlich ist die **Übergangsbestimmung** in Art. 20 Abs. 3 VO-E, wonach die Verordnung prinzipiell auch auf Verträge anwendbar sein soll, die vor ihrem Inkrafttreten geschlossen wurden, im Einzelnen unbestimmt und im Hinblick auf das Rückwirkungsverbot bedenklich.