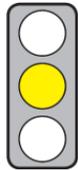


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die EU will den Zahlungsverzug von Unternehmen und öffentlichen Stellen eindämmen.

**Betroffene:** Unternehmen, öffentliche Auftraggeber



**Pro:** (1) Das Anliegen, die Zahlungsmoral in der EU zu verbessern, ist grundsätzlich zu begrüßen.  
(2) Die Einführung einer pauschalen Entschädigung für Beitreibungskosten erleichtert die Erstattung administrativer Kosten auch bei geringen Forderungsbeträgen.

**Contra:** (1) Zwingende Verzugsvorschriften greifen in die Vertragsfreiheit im Geschäftsverkehr ein.  
(2) Es widerspricht dem Grundsatz des Schadensausgleichs, an den Verzug Strafzahlungen zu knüpfen, die ausschließlich der Abschreckung dienen sollen.  
(3) Da höhere Forderungsbeträge den administrativen Aufwand für ihre Geltendmachung in der Regel nicht erhöhen, sind gestaffelte Erstattungsbeträge nicht sachgerecht.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag KOM(2009) 126** vom 8. April 2009 **für eine Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **zur Bekämpfung von Zahlungsverzug** im Geschäftsverkehr

### Kurzdarstellung

#### ► Gegenstand und Geltungsbereich

- Die Kommission will die Richtlinie zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr (2000/35/EG) in wesentlichen Punkten ändern und Bestimmungen hinzufügen, „um von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr abzuschrecken.“ (Erwägungsgründe 1 und 4)
- Die Richtlinie gilt für alle Zahlungsverpflichtungen aus Verträgen über die „Lieferung von Gütern“ oder die „Erbringung von Dienstleistungen“
  - zwischen Unternehmen und
  - zwischen Unternehmen und öffentlichen Stellen (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Nr. 1).

#### ► Zahlungsverzug

- Ist ein Zahlungstermin oder eine Zahlungsfrist vertraglich vereinbart, so gerät der Schuldner mit dem Verstreichen des Termins oder dem Ablauf der Frist in Zahlungsverzug, ohne dass es einer Mahnung bedarf (Art. 3 Abs. 1).
- Fehlen einschlägige vertragliche Vereinbarungen, so beginnt der Zahlungsverzug, ohne dass es einer Mahnung bedarf,
  - 30 Tage nach Erhalt der Rechnung oder Zahlungsaufforderung,
  - 30 Tage nach Erhalt der Leistung, wenn die Rechnung oder Zahlungsaufforderung vor der Leistung beim Schuldner eingegangen ist,
  - 30 Tage nach der Abnahme oder Überprüfung, wenn ein Abnahme- oder Überprüfungsverfahren gesetzlich vorgeschrieben oder vertraglich vereinbart ist und wenn der Schuldner die Rechnung vorher erhalten hat (Art. 3 Abs. 1 und 2 und Art. 5 Abs. 1 und 2).

#### ► Rechtsfolgen des Zahlungsverzugs

- Ein Gläubiger kann von einem Schuldner, der sich in Zahlungsverzug befindet, die Zahlung von Verzugszinsen verlangen (Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1).
  - Soweit die Parteien nichts anderes vereinbart haben, ist der gesetzliche Verzugszinssatz des jeweiligen Mitgliedstaates anzuwenden. Er muss mindestens sieben Prozentpunkte über dem Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte der Europäischen Zentralbank („Bezugszinssatz“) liegen. In Mitgliedstaaten, die eine andere Währung als den Euro haben, legt die jeweilige Zentralbank den Bezugszinssatz fest (Art. 2 Nr. 6 und 7).
  - In jeder ersten Jahreshälfte gilt der Bezugszinssatz vom 1. Januar, in der zweiten Jahreshälfte der vom 1. Juli (Art. 3 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 6).
- Die Geltendmachung von Verzugszinsen ist ausgeschlossen, wenn
  - der Gläubiger seine vertraglichen oder gesetzlichen Pflichten nicht erfüllt hat oder
  - der Schuldner für die Verzögerung der Zahlung nicht verantwortlich ist (Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1).
- Soweit nichts anderes vereinbart ist, kann der Gläubiger neben den Verzugszinsen eine Entschädigung für seine Beitreibungskosten verlangen. Diese Entschädigung beträgt pauschal:
  - 40 € bei einer Schuld unter 1.000 €,
  - 70 € bei einer Schuld unter 10.000 €,
  - 1% des fälligen Betrages bei einer Schuld ab 10.000 € (Art. 4 Abs. 1).

- Zusätzlich kann der Gläubiger gegen Nachweis den Ersatz aller darüber hinausgehenden Beitreibungskosten verlangen (Art. 4 Abs. 3).
- ▶ **Zusätzliche Regelung für den Zahlungsverzug „öffentlicher Stellen“**
  - Befindet sich eine öffentliche Stelle in Zahlungsverzug, kann der Gläubiger neben allen anderen Ansprüchen eine Pauschalentschädigung in Höhe von 5% des fälligen Betrages verlangen (Art. 5 Abs. 5).
  - Eine vertraglich festgelegte Zahlungsfrist, die 30 Tage überschreitet, kann nur bei Vorliegen „besonderer Umstände“ gerechtfertigt werden (Art. 5 Abs. 4).
  - Gesetzliche und vertragliche Abnahme- und Überprüfungsverfahren dürfen höchstens 30 Tage dauern, sofern nicht ausnahmsweise die Vereinbarung einer längeren Frist „hinreichend begründet“ ist (Art. 5 Abs. 3).
- ▶ **„Grob nachteilige“ Vertragsbestimmungen**
  - Die Vertragsparteien können von den gesetzlichen Regeln abweichen. Dies gilt dann nicht, wenn die Abweichung „als grob nachteilig für den Gläubiger anzusehen“ ist (Art. 6 Abs. 1).
  - Vertragsklauseln, die Verzugszinsen gänzlich ausschließen, gelten immer als grob nachteilig (Art. 6 Abs. 1).
  - Ansonsten wird auf die Umstände des Einzelfalls, die Handelspraxis und die Frage abgestellt, ob der Schuldner einen „objektiven Grund“ für die Abweichung von der gesetzlichen Regel hat (Art. 6 Abs. 1).
  - Wenn eine von den gesetzlichen Regeln abweichende Vereinbarung über den Zahlungstermin, die Verzugszinsen oder die Beitreibungskosten „als grob nachteilig für den Gläubiger anzusehen“ ist, darf sie entweder nicht angewendet werden oder begründet einen Schadenersatzanspruch (Art. 6 Abs. 1).
  - Die Mitgliedstaaten müssen „angemessene und wirksame Mittel“ zur Verfügung stellen, damit der Verwendung von grob nachteiligen Klauseln „ein Ende gesetzt wird.“ Dazu können auch Unterlassungsklagerechte für „repräsentative Organisationen“ zählen. (Art. 6 Abs. 2 und 3)
- ▶ **Frist zur Bereitstellung eines vollstreckbaren Titels**

Ist eine Forderung unbestritten, müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass ein vollstreckbarer oder vorläufig vollstreckbarer Titel innerhalb von 90 Tagen nach Klageerhebung oder Antragstellung erwirkt werden kann (Art. 9 Abs. 1).

### Änderung zum Status quo

- ▶ Bisher gewährt das EU-Recht einem Gläubiger keinen Anspruch auf pauschalierten Ersatz seiner Beitreibungskosten.
- ▶ Bisher kann ein Gläubiger von einer öffentlichen Stelle, die sich in Zahlungsverzug befindet, aus EU-Recht keine Pauschalentschädigung in Höhe von 5% des fälligen Betrages neben den übrigen Ansprüchen verlangen.
- ▶ Bisher gibt es keine EU-Regelung, die für Zahlungsfristen und Abnahme- oder Überprüfungsverfahren öffentlicher Stellen eine Höchstdauer festlegt.
- ▶ Der vertragliche Ausschluss von Verzugszinsen gilt im EU-Recht bisher nicht als grob nachteilig.
- ▶ Bisher müssen Behörden oder Gerichte der Mitgliedstaaten einen vollstreckbaren oder vorläufig vollstreckbaren Titel über eine Geldforderung lediglich „in der Regel“ innerhalb von 90 Tagen bereitstellen.

### Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission geht davon aus, dass das Ziel der Bekämpfung des Zahlungsverzugs im Binnenmarkt von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann, wenn sie einzeln tätig werden.

### Politischer Kontext

Bereits in ihrer Mitteilung „Vorfahrt für KMU in Europa – Der „Small Business Act“ für Europa“ [Mitteilung KOM(2008) 394 vom 25. Juni 2008; vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] setzte sich die Kommission für ein rechtliches und wirtschaftliches Umfeld ein, das zu mehr Zahlungsdisziplin im Geschäftsleben führt. In der Mitteilung über ein „Europäisches Konjunkturprogramm“ [KOM(2008) 800] kündigte die Kommission ein Gesetzesvorhaben mit dem Ziel an, Behörden zur Zahlung von Rechnungen innerhalb von 30 Tagen zu verpflichten, um Liquiditätsengpässe bei Unternehmen zu vermeiden. Zur erleichterten Durchsetzung fälliger Forderungen hat die EU bereits etliche Rechtsakte erlassen. Dazu zählen insbesondere die Verordnung über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung in Zivil- und Handelssachen [(EG) Nr. 44/2001], die Verordnung über die Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen [(EG) Nr. 805/2004], die Verordnung über die Einführung eines europäischen Mahnverfahrens [(EG) Nr. 1896/2006; vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] sowie die Verordnung über die Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen in grenzüberschreitenden Fällen [(EG) Nr. 861/2007; vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)].

### Stand der Gesetzgebung

8.4.09 Annahme durch Kommission  
 Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Unternehmen und Industrie
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	N.N.
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 95 EGV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

**Zwingende gesetzliche Regelungen, die die Vertragsfreiheit im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen einschränken, sind** – unbeschadet ihrer rechtlichen Zulässigkeit – **ordnungspolitisch grundsätzlich fragwürdig**, zumal potentiell schutzbedürftige Verbraucher nicht betroffen sind. Entsprechend sollten die Vertragsparteien auch Regelungen über die Dauer von Zahlungsfristen sowie die Höhe von Verzugszinsen und Beitreibungskosten bei möglichem Zahlungsverzug frei treffen dürfen. **Die im Richtlinienvorschlag vorgesehene Inhaltskontrolle für Vertragsklauseln mit dem Ziel, eine „grobe Benachteiligung“ des Gläubigers auszuschließen, ist daher verfehlt.** Gleiches gilt für das vorgesehene Verbot, auf Verzugszinsen zu verzichten. Für gesetzliche Regelungen ist jedoch Raum, soweit die Parteien die Folgen eines Zahlungsverzugs nicht geregelt haben.

So ist die für den gesamten Geschäftsverkehr vorgesehene Möglichkeit sachgerecht, bei Fehlen einer vertraglichen Vereinbarung auf eine pauschale Entschädigungsregelung für die Beitreibungskosten zurückzugreifen. Denn gerade bei geringen Forderungen können diese den Wert der Hauptforderung leicht übersteigen. Eine Staffelung der pauschalen Entschädigungen ist allerdings nicht gerechtfertigt, weil die Beitreibungskosten vom Forderungsbetrag unabhängig sind. Zudem sind die Höhe der vorgesehenen Pauschalbeträge (40 € bzw. 70 €) sowie die vorgesehene prozentuale Regelung für Beträge über 10.000 € nicht nachvollziehbar. Denn die Kommission geht selbst nur von Beitreibungskosten in Höhe von durchschnittlich 20 € aus [SEK(2009) 315, S. 38]. Daher sollte nur ein einheitlicher und an den durchschnittlichen Kosten orientierter Pauschalbetrag erstattet werden müssen, sofern nicht der Gläubiger darüber hinausgehende Kosten konkret nachweist.

**Zwingende Sonderregeln für öffentliche Stellen**, die eine Zusatzentschädigung von 5% bei Zahlungsverzug vorschreiben und eine Höchstdauer für Zahlungsfristen sowie für Abnahme- und Überprüfungsverfahren festlegen, **sind nicht gerechtfertigt**. Denn auch öffentliche Stellen, die am Geschäftsverkehr teilnehmen, können sich auf die Vertragsfreiheit berufen. Geschäftspartnern öffentlicher Stellen steht es frei, einen öffentlichen Auftrag nicht anzunehmen oder aber die mit längeren Zahlungsfristen verbundenen Kosten bereits in ihren Angebotspreisen zu berücksichtigen. Abdingbare 30-Tage-Zahlungsfristen sowie Pauschalentschädigungen bei Verzug sind hingegen sinnvoll, weil sie unverbindliche Standards für gutes Zahlungsverhalten setzen und öffentliche Stellen, die davon abweichen wollen, einem Begründungszwang aussetzen.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Ob der Richtlinienvorschlag die Effizienz des privaten Geschäftsverkehrs steigert, ist zweifelhaft. Denn soweit Zahlungsverzug aus Liquiditätsengpässen des Schuldners resultiert, führen erhöhte Folgekosten eines Verzuges nicht zu pünktlicheren Zahlungen. Und soweit Gläubiger aus Angst um die Geschäftsbeziehung nicht gegen säumige Zahler vorgehen, werden sie dies auch dann nicht tun, wenn sich ihre einschlägigen Ansprüche geringfügig erweitern. Die Kommission selbst verweist auf Studien, denen zu Folge die Angst um den Verlust eines Kunden der Haupthinderungsgrund für ein rechtliches Vorgehen ist [SEK(2009) 315, S. 9].

Eine verschärfte Verzugshaftung öffentlicher Stellen ist zwar ordnungspolitisch bedenklich, könnte aber einen Beitrag zur Verbesserung der Zahlungsmoral leisten. Verspätete Zahlungen öffentlicher Stellen stellen in vielen Mitgliedstaaten ein gravierendes Problem dar. Obwohl sie sich oft großzügige Fristen für die Begleichung von Rechnungen ausbedingen, zahlen öffentliche Stellen deutlich seltener pünktlich als private Unternehmen. In Portugal etwa beträgt der durchschnittliche Zahlungsverzug öffentlicher Stellen 80,4 Tage, in Griechenland 62 Tage. In Deutschland zahlen sie nach durchschnittlich „nur“ 15 Verzugstagen vergleichsweise zügig [SEK(2009) 315, S. 61]. Oft sind Haushaltsrestriktionen, fehlendes Personal oder schwerfällige Freigabeverfahren verantwortlich für verzögerte Zahlungen. Drohende Pauschalentschädigungen könnten öffentliche Stellen dazu veranlassen, ihre Abläufe zu verbessern, um pünktliche Zahlungen zu gewährleisten.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die EU stützt sich zu Recht auf ihre Kompetenz aus Art. 95 EGV. EU-weit unterschiedliche Rechtsfolgen eines Zahlungsverzugs im Geschäftsverkehr verringern die Rechtssicherheit für Unternehmen, die eine Beteiligung an EU-weiten Ausschreibungen für öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge in Betracht ziehen oder grenzüberschreitende Geschäfte abwickeln. Art. 95 EGV enthält auch keine Schranken, die es verbieten würden, für die Teilnahme öffentlicher Stellen am Geschäftsverkehr Sonderregeln zu erlassen.

### Subsidiarität

EU-weite Rechtssicherheit kann von den Mitgliedstaaten nicht erreicht werden, wenn sie einzeln tätig werden.

### Verhältnismäßigkeit

Die für öffentliche Stellen vorgesehenen 30-Tage-Fristen für die Zahlung sowie für Abnahme und Überprüfung sind verhältnismäßig. Soweit ineffiziente Verwaltungsverfahren und eine zu geringe Personalausstattung öffentlicher Stellen zu Zahlungsverzögerungen führen, können Zahlungsfristen Anreize schaffen, derartige Probleme zu überwinden. Bedenklich ist jedoch ihre zwingende Ausgestaltung.

**Abzulehnen ist auch die vorgeschlagene zwingende Pauschalentschädigung in Höhe von 5% des fälligen Betrages bei Zahlungsverzug öffentlicher Stellen.** Da sie neben den übrigen Ansprüchen anfällt, dient sie nicht dem Schadensausgleich, sondern ausschließlich der Abschreckung. Schadenersatz hat aber weder einen strafenden noch einen präventiven Charakter. In anderem Zusammenhang hat auch die Kommission einen Strafschadenersatz prinzipiell abgelehnt [Grünbuch KOM(2008) 794, S. 8; vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)].

Die vorgeschlagene Nichtabdingbarkeit von Vorschriften, insbesondere das Verbot eines vertraglichen Verzichts auf Verzugszinsen, ist zwar als Eingriff in die Vertragsfreiheit ordnungspolitisch bedenklich. Sie reiht sich jedoch ein in die bestehenden zwingenden Vorschriften, die eine Partei im Falle eines wirtschaftlichen Ungleichgewichts schützen sollen, und stellt keinen Rechtsverstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dar. Auch gegen die Pauschalierung des Ersatzes der Beitreibungskosten bestehen prinzipiell keine Bedenken. **Die Pauschalierung muss sich aber am tatsächlichen Schaden orientieren** und darf nicht deutlich über diesem liegen. Deshalb ist die Pauschale von 40 € und 70 € bzw. von 1% der fälligen Summe abzulehnen. Sie führt zu Entschädigungssummen, die weit über den angefallenen Beitreibungskosten liegen. Dem Schuldner sollte im Übrigen zur Minderung seiner Entschädigungspflicht immer der Nachweis erlaubt sein, dass der wirkliche Schaden des Gläubigers unter dem Pauschalbetrag liegt.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Der Zahlungsverzug ist in den §§ 280 Abs. 2, 286 bis 290 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) geregelt. Der in Deutschland geltende Bezugszinssatz liegt einen Prozentpunkt unter dem EU-rechtlich vorgeschriebenen Bezugszinssatz (§ 247 BGB). Um dies zu kompensieren, wurde jedoch der gesetzliche Zinssatz so festgesetzt, dass er acht (statt sieben) Prozentpunkte über dem Bezugszinssatz liegt (§ 288 BGB).

Die Kosten der Erstmahnung muss der Schuldner nach deutschem Recht nicht begleichen. In welcher Höhe ansonsten eine Pauschalentschädigung für außergerichtliche Mahnungen zu erstatten ist, beurteilen deutsche Gerichte unterschiedlich. Eine Pauschale in Höhe von 15 € ist jedenfalls unzulässig hoch (BGH NJW-RR 2000, 719). Die vorgesehenen Pauschalsätze würden beides ändern. Dem Schuldner ist in Deutschland der Nachweis möglich, dass die wirklichen Kosten geringer sind. Dies wird durch die Richtlinie nicht ausgeschlossen.

Sonderregeln für den Zahlungsverzug öffentlicher Stellen stehen deutschem Recht nicht grundsätzlich entgegen. Jedoch widersprechen Sanktionen, die der Bestrafung und Abschreckung dienen, dem Gedanken des Schadensausgleichs. Nach Auffassung des Bundesgerichtshofs ist es daher „unerträglich, in einem Zivilurteil eine erhebliche Geldzahlung aufzuerlegen, die nicht dem Schadensausgleich dient.“ (BGHZ 118, 344)

## Alternatives Vorgehen

Sämtliche vorgeschlagenen Regeln über den Zahlungsverzug sollten in der Regel abdingbar sein. Die gestaffelten Entschädigungsbeträge für Beitreibungskosten sollten durch einen einheitlichen Betrag ersetzt werden.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nicht ersichtlich.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Richtlinie ist ordnungspolitisch bedenklich, soweit sie zwingende, nicht abdingbare Vorschriften einführen will: Dies gilt sowohl für das Verbot „grob nachteiliger Klauseln“ im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und als auch für die Pauschalentschädigung bei Zahlungsverzug öffentlicher Stellen. Letztere widerspricht zudem dem Grundsatz des Schadensausgleichs, da die an den Verzug geknüpften Zahlungen Strafcharakter haben. Eine pauschale Entschädigung für Beitreibungskosten erleichtert die Erstattung administrativer Kosten auch bei geringen Forderungsbeträgen. Da höhere Forderungsbeträge den Aufwand für ihre Geltendmachung in der Regel nicht erhöhen, sind jedoch gestaffelte Erstattungsbeträge nicht sachgerecht.