



## **Stellungnahme des Bundesverbandes der Dienstleistungswirtschaft (BDWi) zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr“**

**Bundesverband der Dienstleistungswirtschaft (BDWi),  
Universitätsstraße 2 – 3a, 10117 Berlin, Tel.: 030.2888070,  
Mail: [info@bdwi-online.de](mailto:info@bdwi-online.de), Website: [www.bdwi-online.de](http://www.bdwi-online.de)**

### **Der Bundesverband der Dienstleistungswirtschaft (BDWi)**

Der Bundesverband der Dienstleistungswirtschaft (BDWi) vertritt 20 Branchenverbände des tertiären Sektors, denen rund 100.000 Unternehmen mit mehr als 1,5 Millionen Mitarbeitern angehören. Das Spektrum erstreckt sich von der Altenpflege, über den Garten- und Landschaftsbau und die Sicherheitswirtschaft bis zur Zeitarbeit. Für Anbieter von unternehmensnahen Dienstleistungen hat die Bekämpfung des Zahlungsverzugs einen hohen Stellenwert.

### **Gesamteinschätzung**

Der BDWi begrüßt den vorliegenden Gesetzesentwurf im Grundsatz. Der Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Zahlungsverzugsrichtlinie wird den Besonderheiten des deutschen Marktes gerecht. Bei den Bestimmungen zu den Zahlungsfristen und dem Zahlungsverzug besteht noch Spielraum für Verbesserungen, um den Mittelstand besser zu schützen. Bei der Pauschale zum Verzugsschadensersatz wäre eine Dynamisierung sinnvoll.

Rechnungen sind unmittelbar zu bezahlen, nachdem eine Leistung erbracht worden ist. So sollte es eigentlich sein. In der Praxis sind wir von dem Ideal der umgehend bezahlten Rechnung leider weit entfernt. Zahlungsspielräume werden von marktmächtigen Unternehmen in vielen Fällen ausgereizt. Auch öffentliche Auftraggeber sind nicht besser. Der mit den festen Fristen verbundene Schutz des Gläubigers ist kein Selbstzweck, sondern der Schutz des Gläubigers ist deshalb so wichtig, weil die Folgewirkungen für kleine Unternehmen oft dramatisch sind.

Für Dienstleister und Lieferanten gehen Zahlungsziele ins Geld. Schließlich geht das Unternehmen, das die Leistung erbringt, in Vorleistung. Mitarbeiter müssen

vorgehalten und regelmäßig entlohnt werden. Investitionsgüter (Maschinen, Werkzeug, usw.) mussten angeschafft und in der Regel über Bankkredite finanziert werden. Hinzu kommen Materialkosten, die variabel entsprechend des Auftrags angefallen sind. Kurzum die Kostenschrauben in den Unternehmen, die Leistungen erbringen, drehen sich kontinuierlich weiter.

Insbesondere kleine Unternehmen drohen schnell in die Illiquidität abzurutschen. Das bedeutet die Pleite. Viele dieser Unternehmen verfügen über wenig oder überhaupt kein Eigenkapital, um Zahlungseingpässe zu überstehen. Laut des Mittelstandsmonitors des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands (DSGV) verfügen ein Drittel der Unternehmen mit Jahresumsätzen bis zu einer Million Euro über kein Eigenkapital.

### **Position des DVA**

Der Deutsche Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (DVA) hat im Jahr 2012 den § 16 Abs.3 VOB geändert, weil er die deutsche Umsetzungspflicht der Richtlinie zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr kannte und offenbar keine Zweifel hatte, dass diese VOB-Anpassung unter Beachtung der parallel im Gesetzgebungsverfahren befindlichen BGB-Novelle schon einmal erfolgen konnte.

In § 16 Abs.3 Nr. 1 VOB/B wird eine feste Zahlungsfrist von 30 Tagen nach Zugang der Schlussrechnung bestimmt. Diese Frist verlängert sich auf höchstens 60 Tage, wenn sie aufgrund der besonderen Natur oder Merkmale der Vereinbarung sachlich gerechtfertigt und ausdrücklich vereinbart ist. Hier gilt also schon für alle, was der Gesetzgeber im Gesetzentwurf nur für die öffentliche Hand vorsieht.

Der Ausschuss hätte sich sicher nicht für eine solche Regelung entschieden, wenn sie für die Auftraggeber nicht zumutbar wäre.

Will man für Unternehmen (und sicher nicht nur für kleine Unternehmen) das ernstzunehmende wirtschaftliche Risiko verringern, das durch lange Zahlungsfristen entsteht, sollte man nicht hinter die Lösung der VOB zurückfallen.

### **Zu einzelnen Aspekten im vorliegenden Gesetzesentwurf**

#### **Zahlungsfristen AGBs**

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist ein Schritt in die richtige Richtung. AGB-Zahlungsvereinbarungen (§ 308 BGB) werden auf 30 Tage beschränkt. Das begrüßen wir ausdrücklich. Dadurch wird die Liquidität mittelständischer Auftragnehmer gestärkt. Diese sind oft in einer schwächeren Position als ihre marktmächtigeren Auftraggeber. Das ergibt sich auch daraus, dass AGBs ein Indiz dafür sind, dass hier nicht zwei Vertragspartner auf Augenhöhe agieren. Vielmehr ist in diesen Fällen davon auszugehen, dass ein Vertragspartner dem anderen Vertragspartner untergeordnet ist. Die AGBs zu akzeptieren ist Voraussetzung dafür, dass der Auftrag zustande kommt.

Auftraggeber schöpfen den gesetzlichen Spielraum zur Zahlungsverzögerung in der Regel vollständig aus. Um die Auftraggeber nicht zu verärgern, machen davon betroffene Auftragnehmer gute Miene zum bösen Spiel. Schließlich besteht die

Chance, Folgeaufträge zu erhalten. Es ist ungleich schwerer, neue Kunden zu gewinnen, als einen Bestandskunden zu halten.

Längere Zahlungsfristen gehen zu Lasten der schwächeren Marktteilnehmer. Kleine Unternehmen und Mittelständler können eigene Interessen gegenüber öffentlichen Auftraggebern und größeren Unternehmen kaum durchsetzen. Hinzu kommt eine Regionalisierung bei der Auftragsvergabe. Für kleinere Dienstleistungsaufträge kommen nur regionale Anbieter in Frage, schlicht und einfach weil bei ihnen nur geringe Fahrkosten und keine Übernachtungskosten anfallen. Das verstärkt die Abhängigkeit vieler kleiner Unternehmen von marktmächtigen regionalen Auftraggebern.

### **Zahlungsfristen – Individualvereinbarungen**

Aus unserer Sicht spricht nichts dagegen, auch für Individualvereinbarungen (§ 271a BGB) die Zahlungsfrist auf 30 Tage festzulegen. Das gilt auch, wenn sich bei Individualvereinbarungen in der Regel zwei Vertragspartner auf Augenhöhe begegnen. Ist es doch jedem Gläubiger zumutbar, eine Rechnung nach spätestens 30 Tagen auch zu bezahlen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass in Deutschland von Rechtswegen eine umgehende Zahlung nach Leistungserbringung die Regel und nicht die Ausnahme sein sollte.

Eine Einbeziehung der Individualvereinbarungen wäre auch deswegen sinnvoll, weil die angestrebte Gesetzänderung bei den AGBs nicht folgenlos bleiben wird. Es drohen Ausweichreaktionen. Was heute über AGBs in Verträgen geregelt ist, wird der eine oder andere marktmächtige Auftraggeber in Zukunft in die individuell zu vereinbarenden Verträge schreiben. In diesen Fällen werden die Auftragnehmer wenig Spielraum in den Vertragsverhandlungen haben, für sich günstigere Zahlungsbedingungen durchzusetzen.

### **Vertragsfreiheit**

Voraussetzung für eine schutzwürdige Vertragsfreiheit ist ein fairer Wettbewerb. Anhand von AGBs größerer Unternehmen wird schnell deutlich, dass ein fairer Wettbewerb nicht immer gewährleistet werden kann. Siemens zum Beispiel arbeitet in seinen AGBs vielfach mit Zahlungsfristen von 90 Tagen (Wirtschaftswoche vom 24. 3. 2014, Seite 39). Damit wird deutlich, dass von einem Gleichgewicht zwischen Vertragsfreiheit und fairem Wettbewerb nicht die Rede sein kann. Aus diesem Grund spricht nichts dagegen, Zahlungsfristen auf 30 Tage zu beschränken. In Deutschland sollte eine unmittelbare Zahlung nach erfolgter Leistung unter ehrbaren Kaufleuten ohnehin die Regel sein.

Der Hinweis auf einen möglichen Rechtsschutz ist nicht realistisch. In der Praxis wird sich ein kleines Unternehmen kaum gegen für es belastende Individualvereinbarungen mit dem Marktteilnehmern auf dem Rechtsweg wehren können. Die Begrenzung der Zahlungsfristen mit Hilfe eines Hinweises auf grobe Unbilligkeit hilft schon deshalb nicht weiter. Außerdem bestehen grundsätzliche Bedenken gegen die Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs. Kleine und mittlere Unternehmen werden ohne eine klare Begrenzung der Zahlungsfristen allein gelassen in ihrem Kampf gegen schlechte Zahlungsmoral.

## **Wettbewerbsnachteil für Deutschland?**

Grundsätzlich geht mit dem vorliegenden Gesetz eine Aufweichung des strengen Grundsatzes in Deutschland einher, dass für Leistungen unmittelbar gezahlt werden muss. In vielen anderen europäischen Ländern erfolgen Zahlungen aber bereits heute deutlich später. Mit der Umsetzung der Richtlinie rücken in allen Mitgliedsstaaten der EU die Zahlungsziele enger zusammen. Damit kann von einem Wettbewerbsnachteil Deutschlands unter Berücksichtigung des Status quo überhaupt nicht die Rede sein.

## **Branchenausnahmen?**

Ausnahmen für einzelne Branche, wie es der Bundesrat in seiner Stellungnahme anregt, lehnen wir ab. Die Abgrenzung, für welche Branchen es Ausnahmen geben soll, ist schwer zu bewerkstelligen. Dafür müssten erst einmal geeignete Kriterien ermittelt werden. Es stellt sich zudem die Frage, ob Ausnahmen überhaupt mit dem Ziel der Richtlinie vereinbar ist, den Zahlungsverzug generell – sprich in allen Branchen – einzudämmen.

## **Wann tritt Zahlungsverzug ein?**

Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2011/7/EU sieht vor, dass der Gläubiger Anspruch auf den gesetzlichen Zins bei Zahlungsverzug hat, ohne dass es einer Mahnung bedarf, wenn der Gläubiger seine vertraglichen und gesetzlichen Verpflichtungen erfüllt, es sei denn, der Schuldner ist für den Zahlungsverzug nicht verantwortlich. Es soll einem Gläubiger ermöglicht werden, bei Zahlungsverzug ohne eine vorherige Mahnung Verzugszinsen zu verlangen.

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf führt aber eine ausbleibende Zahlung nicht automatisch zum Verzugseintritt. Dies müsste schon aufgrund der unmissverständlichen Vorgabe der Richtlinie geändert werden. Zudem betrachten wir eine Pflicht zum setzen einer Nachfrist als kaum vereinbar mit der gerade für KMUs wichtigen Kultur unverzüglicher Bezahlung. Wenn insbesondere kleine und mittlere Unternehmen von der Last des mit langen Zahlungsfristen und Zahlungsverzug verbundenen „Gläubigerkredits“ befreit und gerade öffentliche Auftraggeber als Schuldner von Entgeltforderungen durch die Folgen des Zahlungsverzugs abgeschreckt werden sollen, wie der Begründung zum Gesetzentwurf zu entnehmen ist, bedarf es der Nachbesserung in diesem Punkt.

## **Verzugszinsen**

Die in § 288 Abs. 2 BGB geregelten Verzugszinsen sollen von acht auf neun Prozent angehoben werden. Damit würde eine eins zu eins Umsetzung der Richtlinie einhergehen. Wir könnten uns auch höhere Verzugszinsen vorstellen. Das wäre ein stärkerer Anreiz für Gläubiger, Rechnungen fristgemäß zu zahlen. Allerdings hängt von der Höhe des Verzugszinses nicht die Existenz der Schuldner ab, wie das bei den Zahlungsfristen der Fall ist.

## **Verzugsschadensersatz**

Den in § 288 Abs. 5 BGB aufgeführten Verzugsschadensersatz begrüßen wir ausdrücklich. Die Bearbeitung von Verzug im Zahlungsverkehr ist für alle betroffenen Unternehmen ein bürokratisches Ärgernis. Das gilt insbesondere für kleine Dienstleister, die nur über sehr geringe personelle Ressourcen im Büro – geschweige denn über eine eigene Rechtsabteilung – verfügen.

Wir würden es sehr begrüßen, eine jährliche Dynamisierung der Pauschale in Höhe von zwei Prozent in das Gesetz hineinzuschreiben. Das ist in Anbetracht der aktuellen Situation auf dem Geldmarkt angemessen und erspart zukünftige Anpassungen des Gesetzes.

## **Verzugszinsen im Sozialhilfeleistungsrecht berücksichtigen**

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung und der EU-Richtlinie 2011/7/EU sollen insbesondere kleine und mittlere Unternehmen von der Last des mit langen Zahlungsfristen und Zahlungsverzug verbundenen „Gläubigerkredits“ befreit und gerade öffentliche Auftraggeber als Schuldner von Entgeltforderungen durch die Folgen des Zahlungsverzugs abgeschreckt werden (Siehe S. 9 unter A. I. 1 des Gesetzentwurfes sowie Erwägungsgrund 6 der Richtlinie). Bisher sind die Sozialhilfeträger in Deutschland meistens von der Pflicht zur Zahlung von Verzugszinsen mit dem Argument durch die Rechtsprechung freigestellt, dass sie sich nicht in einem zivilrechtlichen Rechtsverhältnis mit den Leistungserbringern befinden, sondern nur im sozialhilferechtlichen (und damit öffentlich-rechtlichen) Dreiecksverhältnis in Form der Kostenübernahme für den Hilfebedürftigen tätig werden, für das die Verzugsregelungen der §§ 286 ff. BGB keine Anwendung finden. Um dies zu ändern, streben wir eine Ergänzung entweder im § 76 Abs. 2 SGB XII an, um ausdrücklich auch eine Verzugszinsregelung in die SGB XII-Vereinbarungen mit den Sozialhilfeträgern aufzunehmen. Alternativ schlagen wir eine grundsätzliche Regelung zu Verzugszinsen von Leistungserbringern gegen Leistungsträger entsprechend § 108 SGB X vor.

Denn die Leistungserbringer und Sozialhilfeträger stehen sich regelmäßig als Anbieter bzw. Nachfrager von Gesundheitsdienstleistungen auch im Rahmen der Leistungsgewährung nach SGB XII gegenüber, die Sozialhilfeträger werden hier als öffentliche Stellen bzw. Auftraggeber im Sinne der EU-Richtlinie tätig. Der Gesundheitsmarkt ist dabei für die Leistungen, die für Sozialhilfebedürftige erbracht werden, Teil des allgemeinen Wirtschaftslebens. Die Leistungserbringer sind ihrerseits zur zügigen Begleichung ihrer Rechnungen verpflichtet und auf eine fristgerechte Zahlung auch der Sozialhilfeträger angewiesen, die teilweise einen erheblichen Umfang ihrer Einnahmen ausmachen. Zahlungsverzögerungen von mitunter mehreren Monaten können die Leistungserbringer in existenzbedrohende Situationen bringen. Hier gilt es, entsprechend dem Anliegen der EU-Richtlinie 2011/7/EU auch den Verzug im staatlichen Sozialhilfeleistungsrecht gegenüber den Leistungserbringern zu regeln. Das Bundessozialgericht hat den Anspruch der Leistungserbringer auf Verzugszinsen gegen die Krankenkassen als Sozialleistungsträger bereits mit Urteil vom 19. 4. 2007 (Az.: B 3 KR 10/06 R) uneingeschränkt bejaht. Da Sozialhilfeträger genauso am Gesundheitsmarkt als Nachfra-

ger tätig werden, jedoch aufgrund der gesetzlichen Regelungen des SGB XII nur mit Kostenübernahmeerklärungen agieren und bislang Verzugszinsen bei verspäteter Zahlung regelmäßig ablehnen, sollte auch hier ein ausdrücklicher Verzugszinsanspruch zugunsten der Leistungserbringer im Gesetz vorgesehen werden.

### **Fazit**

Die Gesetzesinitiative zum Zahlungsverzug ist auch eine Nagelprobe dafür, ob die Bundesregierung es mit einer mittelstandsfreundlichen Gesetzgebung ernst meint. Die Interessengegensätze sind klar und transparent. Mittelständische Dienstleister und Handwerker machen sich für einen verbesserten Schutz gegen Zahlungsverzug stark. Marktmächtige Unternehmen auf der Auftraggeberseite hätten auch gerne in Zukunft Spielraum, um Zahlungsverpflichtungen flexibler zu gestalten. Der vorliegende Gesetzesentwurf geht in die richtige Richtung, wenn er so auch vom Bundestag verabschiedet werden sollte.

Der Bundestag hat aber auch noch Spielraum, den Gläubigerschutz zu Gunsten des Mittelstands spürbar zu verbessern. Dafür sollte er auch für Individualvereinbarungen eine strenge 30-Tages-Frist implementieren.