

11.02.99**Empfehlungen**
der AusschüsseEU - Fz - R - Wizu Punkt der 735. Sitzung des Bundesrates am 26. Februar 1999

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher und zur Änderung der Richtlinie 90/619/EWG des Rates und der Richtlinien 97/7/EG und 98/27/EG

KOM (98) 468 endg.; Ratsdok. 13097/98

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Finanzausschuß (Fz),
der Rechtsausschuß (R) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

EU
Fz
Wi

1. Der Bundesrat begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission um eine Ergänzung des Verbraucherschutzes auf dem Gebiet des Fernabsatzes, soweit nunmehr der Bereich der Finanzdienstleistungen einbezogen werden soll.

EU
R

2. Er erkennt insbesondere die Zielsetzung des Richtlinienvorschlages an, den Besonderheiten des Fernabsatzes von Finanzdienstleistungen Rechnung zu tragen und durch Harmonisierung der Rechtsvorschriften ein hohes Verbraucherschutzniveau zu erreichen.

EU
Fz
Wi

3. Er bittet die Bundesregierung jedoch, bei den weiteren Beratungen in den Gremien der EU auf eine grundlegende Überarbeitung des Richtlinienvorschlags hinzuwirken.

Ausgeliefert am 16. FEB. 1999

Diese Überarbeitung sollte zum einen zu einer stärkeren Verzahnung der Vorlage mit den im Finanzdienstleistungsbereich bereits bestehenden Schutzvorschriften führen, wie sie etwa innerstaatlich im Verbraucherkreditgesetz, im Wertpapierhandelsgesetz und im Auslandsinvestmentgesetz enthalten sind. Dadurch könnten zahlreiche Überschneidungen und Überlagerungen vermieden werden.

- EU
R
4. Mit dem vorliegenden Richtlinienvorschlag wird - anders als mit der Richtlinie 97/7/EG über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz - eine Harmonisierung auf absolutem Niveau angestrebt, die es den Mitgliedstaaten verwehren soll, in dem unter diesen Richtlinienvorschlag fallenden Bereich auch strengere Bestimmungen zu erlassen oder aufrechtzuerhalten, um ein höheres Schutzniveau für die Verbraucher sicherzustellen. Auch wenn eine absolute Harmonisierung in einzelnen klar abgrenzbaren Bereichen von Vorteil sein kann, insbesondere aus Gründen der Rechtsvereinheitlichung und damit zum besseren Funktionieren des Binnenmarktes, ist ein hinreichendes Bedürfnis dafür, von dem Konzept der Richtlinie 97/7/EG und der früheren Verbraucherschutz-Richtlinien abzuweichen, bei denen die Mitgliedstaaten in dem unter die Richtlinie fallenden Bereich strengere Bestimmungen erlassen oder aufrechterhalten können, nicht ersichtlich. Vorschriften zum Schutz der Verbraucher beim Fernabsatz von Finanzdienstleistungen betreffen nur einen kleinen Teilbereich des Gesamtregelungssystems zum Verbraucherschutz. Eine Harmonisierung auf absolutem Niveau würde deshalb bei der Umsetzung der Richtlinie die Angleichung an andere, bereits bestehende innerstaatliche Bestimmungen zum Verbraucherschutz erheblich erschweren. Zudem kann mit der angestrebten absoluten Harmonisierung eine umfassende Rechtsvereinheitlichung nicht erreicht werden, da auf den Finanzdienstleistungsvertrag im übrigen die innerstaatlichen Vorschriften Anwendung finden. So sollen gemäß Artikel 3 Abs. 4 die Bestimmungen der Mitgliedstaaten über das Zustandekommen von Verträgen und insbesondere die Bestimmungen über die Art und Weise der Zustimmung zum Vertrag durch die Parteien von den Absätzen 1 und 2 des Artikels 3 betreffend das Recht auf Bedenkzeit vor Vertragsabschluß nicht berührt werden. Auch in Artikel 4 Abs. 5 wird ergänzend auf das anzuwendende nationale Recht Bezug genommen.

Der Bundesrat hält es deshalb für geboten, eine Mindestklausel entsprechend Artikel 14 der Richtlinie 97/7/EG einzufügen.

EU
R

5. Zu Artikel 1 Abs. 2

Die Regelung über den Anwendungsbereich der Richtlinie ist zu unbestimmt. Es müßte näher definiert werden, was unter "sukzessive Vorgänge oder eine Reihe von getrennten Vorgängen" zu verstehen ist. Dabei sollte gewährleistet

werden, daß die Bestimmungen der Richtlinie nur für solche Vorgänge gelten, bei denen ein Schutzbedürfnis der Verbraucher besteht.

EU
R

6. Zu Artikel 2 Buchstabe a

In Artikel 2 Buchstabe a, letzte Zeile, muß es statt "einschließlich" richtig "ausschließlich" heißen. Damit wird ein Gleichklang mit der Richtlinie 97/7/EG über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz hergestellt, in der darauf abgestellt wird, daß der Lieferer ausschließlich eine oder mehrere Fernkommunikationstechniken verwendet.

EU
R

7. Vorherige Unterrichtung

Nach Artikel 4 der Richtlinie 97/7/EG über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz muß der Verbraucher vor Abschluß eines Vertrages über verschiedene Informationen verfügen, u.a. über wesentliche Eigenschaften der Dienstleistung, über deren Preis einschließlich aller Steuern, über Einzelheiten der Zahlung und Erfüllung sowie über die Mindestlaufzeit des Vertrages, wenn dieser eine dauernde oder regelmäßig wiederkehrende Leistung zum Inhalt hat. Der vorliegende Richtlinienentwurf enthält demgegenüber keine speziellen Informationspflichten zugunsten des Verbrauchers. Vielmehr sollen die bereits bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen in anderen Sektorenrichtlinien betreffend die Unterrichtung des Verbrauchers bestehen bleiben (z.B. befindet sich im Anhang der Dritten Richtlinie Lebensversicherung eine Auflistung der vor Abschluß und während der Laufzeit des Vertrages mitzuteilenden Informationen). Dies führt aber zu einer großen Unübersichtlichkeit. Der Bundesrat hält es deshalb für erforderlich, daß Mindestvorschriften über die Unterrichtung des Verbrauchers in den Richtlinienentwurf aufgenommen und die einzelnen Sektorenrichtlinien, die spezielle Informationspflichten enthalten, zumindest in einem Erwägungsgrund aufgelistet werden.

EU
Fz
Wi

8. Weiterhin hält der Bundesrat den Richtlinienentwurf auch unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes nicht für ausgereift,

EU
Fz

9. weil er zur Rechtszersplitterung führt.

EU
R

10. Der Bundesrat erkennt das mit Artikel 3 und 4 verfolgte Ziel, ein hohes Verbraucherschutzniveau zu erreichen, an. Im Gegensatz zu der Richtlinie 97/7/EG über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, in der allein ein umfassendes Widerrufsrecht für den Verbraucher konzipiert ist, sollen dem Verbraucher durch Artikel 3 und 4 des vorliegenden

Richtlinienvorschlags jedoch ein Recht auf Bedenkzeit und unter bestimmten Voraussetzungen ein Widerrufsrecht eingeräumt werden. Dieses Regelungsgeflecht in Artikel 3 und 4 ist von einer großen Kompliziertheit geprägt und deshalb wenig zweckmäßig.

EU
Fz
Wi 11. So ist es etwa nicht zweckmäßig, wenn Artikel 3 und 4 der Vorlage für Vertragsabschlüsse im Finanzdienstleistungsbereich eine vierzehntägige Bedenkzeit oder Widerrufsfrist und für Hypothekarkredite eine dreißigtägige Widerrufsfrist einerseits vorsehen, wohingegen andererseits Artikel 6 Abs. 1 der Richtlinie 97/7/EG über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz und Artikel 5 der Richtlinie 86/577/EWG betreffend den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen Widerrufsfristen von jeweils sieben Tagen enthalten.

EU
R 12. Der Bundesrat hält es vielmehr für sachgerecht, auf das Recht auf Bedenkzeit zu verzichten und dem Verbraucher – auch im Hinblick auf die Herstellung eines Gleichklangs mit der Richtlinie 97/7/EG – statt dessen ein umfassenderes Widerrufsrecht einzuräumen.

EU
R 13. Der Bundesrat hält die Einräumung einer allgemeinen Widerrufsfrist von 14 Tagen, die damit länger ist als in der Richtlinie 97/7/EG über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, in der eine Widerrufsfrist von mindestens 7 Werktagen vorgesehen ist, für gerechtfertigt, weil Finanzdienstleistungen im Regelfall komplizierter gestaltet sind. Jedoch ist ein Bedürfnis dafür, im Hinblick auf verschiedene Finanzdienstleistungen die Länge der Fristen unterschiedlich zu regeln, nicht ersichtlich.

EU
R 14. Zudem ist ein rechtfertigendes Bedürfnis dafür, daß im Falle der Beibehaltung des Regelungsgefüges von Artikel 3 und 4 der Verbraucher gemäß Artikel 4 Abs. 1 nur dann zum Widerruf berechtigt sein soll, wenn der Vertrag auf sein Ersuchen hin geschlossen worden ist, nicht erkennbar. Außerdem wäre dieses Merkmal in der Praxis nicht handhabbar. Auch die Begründung zu Artikel 4 Abs. 1 stellt allein darauf ab, daß der Verbraucher nicht darauf gewartet hat, daß ihm vorab die Vertragsbedingungen zugehen.

EU
R 15. Zu Artikel 3, 4
Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu überprüfen, welche weiteren Finanzdienstleistungen, die in der Anlage zur Richtlinie genannt sind, den Ausnahmeregelungen des Artikels 3 Abs. 3 und Artikel 4 Abs. 1 Unterabsatz 4 Buchstabe a zu unterstellen sind.

EU
R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 17) 16. Nach Auffassung des Bundesrates müssen jedenfalls Hypothekenkredite von den genannten Ausnahmeregelungen umfaßt werden.

...

- Wi 17. Insbesondere müßte geprüft werden, ob die in Artikel 3 Abs. 3 bzw. Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe a vorgesehenen Ausnahmen von der Bindung an Vertragsbedingungen bzw. vom Widerrufsrecht nicht auf Hypothekenkonditionen ausgedehnt werden sollten. Diese Ausnahmen begründen sich in der Kurzfristigkeit der Preisbildung der entsprechenden Finanzdienstleistungen. Auch Konditionen für Hypothekarkredite können im Blick auf die Refinanzierungsmöglichkeiten häufig nur sehr kurzfristig mit bindender Wirkung zugesagt werden.
- EU
R 18. Wären hier die Anbieter 14 Tage an die von ihnen angegebenen Konditionen gebunden (Artikel 3), würde dies die Hypothekendarlehen für die Verbraucher voraussichtlich spürbar verteuern. Günstige Konditionen sind für den Verbraucher bei den Banken nur zu erhalten, wenn diese eine taggenaue Refinanzierung durchführen können. Bei einer Bindungsdauer von 14 Tagen würde dem Kunden eine Spekulationsfrist eingeräumt, die die Banken absichern müßten. Es erscheint ausreichend, wenn dem Verbraucher alle Unterlagen für das Darlehen einschließlich des in Betracht kommenden Preisrahmens 14 Tage vorliegen, und erst bei Vertragsabschluß der Preis einvernehmlich endgültig festgelegt wird.
- Aus denselben Gründen müßten die Hypothekendarlehen wie andere Finanzprodukte, deren Preise Schwankungen auf den Finanzmärkten unterliegen, in die Ausnahmebestimmung des Artikels 4 Abs. 1 Unterabsatz 4 einbezogen werden.
- EU
R 19. Im Hinblick auf die genannten Probleme ist es keinesfalls vertretbar, daß für Hypothekendarlehen die in Artikel 4 Abs. 1 Unterabsatz 2 Satz 2 vorgesehene verlängerte Widerrufsfrist von 30 Tagen Anwendung findet.
- Im übrigen weist der Bundesrat darauf hin, daß es im Anhang zur Richtlinie unter Ziffer 5 zutreffend "Devisengeschäfte" statt "Leasinggeschäfte" heißen muß.
- EU
R 20. Zu Artikel 4 Abs. 4
- Bei fremdfinanzierten Finanzdienstleistungen sollte die Erstreckung der Widerrufswirkung auf den Kreditvertrag nicht davon abhängen, daß der Kreditvertrag auf einer Vereinbarung zwischen dem Kreditgeber und dem Anbieter beruht, weil die Vorschrift sonst allzu leicht leerlaufen könnte. Das innerstaatliche deutsche Recht hat für das gleiche Problem in § 9 Abs. 1 des Verbraucherkreditgesetzes und § 6 Abs. 2 des Teilzeit-Wohnrechtgesetzes in der Weise eine angemessene Lösung gefunden, daß darauf abgestellt wird, ob der Kreditvertrag eine wirtschaftliche Einheit mit dem zu finanzierenden Vertrag bildet. Die Richtlinie 94/47/EG über Teilzeiteigentum enthält zwar in

Artikel 7 Satz 1, 2. Spiegelstrich, eine ähnliche Regelung wie der vorliegende Vorschlag in Artikel 4 Abs. 4; dies stellte jedoch kein Problem dar, weil jene Richtlinie eine Mindestklausel enthält. Der Bundesrat hält es - auch im Hinblick auf die hier fehlende Mindestklausel - für geboten, die vorliegende Regelung so zu ändern, daß die im innerstaatlichen deutschen Recht bewährte Abgrenzung für fremdfinanzierte Verträge auch in diesem Bereich verwendet werden kann.

Ferner wäre es nicht sachgerecht, wenn die Erstreckungswirkung nur bei dem Widerruf nach Artikel 4 Abs. 1 einträte, nicht aber bei dem Widerruf nach Artikel 4 Abs. 2.

EU
R 21. Zur Begrifflichkeit

Die Bundesregierung wird gebeten, auf eine Konkretisierung verschiedener Begriffe hinzuwirken. So sind insbesondere die Begriffe "auf unlautere Weise" und "verleitet" in Artikel 4 Abs. 2 auch unter Berücksichtigung der Begründung zu Artikel 4 des Richtlinienvorschlags wenig aussagekräftig. Ebenfalls ist unklar, was unter "Preis" in Artikel 5 zu verstehen ist, da die Begründung zu Artikel 5 diesbezüglich keinen hinreichenden Aufschluß gibt.

Darüber hinaus bittet der Bundesrat darauf hinzuwirken, daß die in den Verbraucherschutzrichtlinien verwendeten Begriffe im Interesse der Einheitlichkeit der europäischen Rechtsordnung einheitlich definiert werden. So ist es nicht erkennbar, warum der Begriff "Verbraucher" in Artikel 2 Buchstabe d abweichend von Artikel 2 Nr. 2 der Richtlinie 97/7/EG definiert werden muß.

EU
R 22. Zu Artikel 5

Als Vergütung für eine vor dem Widerruf erbrachte Finanzdienstleistung sollte nicht der im widerrufenen Vertrag vereinbarte Preis ganz oder teilweise geschuldet sein. Maßstab für die Vergütung muß vielmehr der Wert der erbrachten Leistung sein. Anderenfalls müßten die Verbraucher eine im Vertrag vereinbarte überhöhte Gegenleistung wenigstens teilweise erbringen, obwohl durch Widerruf die Vertragspflichten aufgehoben sind und der Vertrag in ein Rückgewährschuldverhältnis umgewandelt ist.

EU
R 23. Zu Artikel 7

Das Verhältnis zwischen Artikel 3 Abs. 4 und Artikel 7 ist unklar. Sollte sich Artikel 7 nur auf die Übermittlung von Unterlagen vor Abschluß des Vertrages beziehen, ist die Vorschrift unbedenklich. Bezieht sie sich dagegen auf den Vertragsabschluß selbst, hält es der Bundesrat nicht für vertretbar, mit dieser Vorschrift Schriftformerfordernisse für den Geltungsbereich der Richtlinie pauschal und undifferenziert zu beseitigen. Die gesetzliche Schriftform im Sinne des deutschen Rechts, aber auch das in einzelnen Richtlinien aufgestellte Gebot, bestimmte Texte in schriftlicher Form vorzulegen, können Warn- und

Beweisfunktion besitzen, die von der nicht papiergebundenen elektronischen Übermittlung nicht in gleicher Weise übernommen werden können.

Im Zusammenhang mit der Definition in Artikel 2 Buchstabe f ist außerdem unklar, welche Übermittlungsform außer der durch einen Text auf Papier ausreichend sein soll. Da die Übermittlung "auf einem anderen dauerhaften Datenträger erfolgen" muß und da nach der Definition dauerhafte Datenträger insbesondere Disketten, CD-ROMs und Hard Disks sind, wäre zwar die Übersendung einer Diskette oder einer CD-ROM ausreichend. Ob aber die Übermittlung durch E-Mail, an die nach der Einzelbegründung zu Artikel 2 Buchstabe f und zu Artikel 7 ebenfalls gedacht ist, dem Wortlaut der Vorschriften entspräche, ist zweifelhaft, weil die Übermittlung nicht "auf einem ... dauerhaften Datenträger" erfolgt. Es ist deshalb zunächst zu fragen, ob stattdessen für den elektronischen Verkehr die Übermittlung "auf einen ... dauerhaften Datenträger" gemeint ist. Allerdings bestände auch dann noch das Problem, daß bei einer E-Mail-Sendung die vom Anbieter bewirkte Speicherung nicht auf einem Datenträger des Adressaten stattfindet, sondern lediglich auf dem Server des Teledienste-Anbieters. Ein solcher Server steht dem Verbraucher nicht zur Verfügung, vielmehr muß dieser die Nachricht erst dort abrufen, um sie dann auf einem ihm zur Verfügung stehenden dauerhaften Datenträger (Hard-Disk, Diskette) abspeichern zu können. Es ist deshalb erforderlich, im Text der Richtlinie zu klären, ob und unter welchen Voraussetzungen E-Mail-Sendungen ausreichen sollen und zu welchem Zeitpunkt eine Übermittlung der Vertragsbedingungen durch E-Mail wirksam sein soll (Speicherung in der Mailbox des Adressaten? Öffnen der Nachricht durch den Adressaten? Speicherung durch den Adressaten auf Hard Disk oder Diskette?). Nach Auffassung des Bundesrates ist es zweifelhaft, ob die bloße Speicherung in der Mailbox ausreicht, weil damit eine Kenntnisnahme durch den Verbraucher noch nicht gesichert ist. Es ist auch die Frage zu stellen, ob von Verbrauchern ebenso wie von Unternehmen erwartet werden kann, daß sie täglich ihren Computer einschalten, um zu sehen, ob sie Nachrichten erhalten haben.

EU
R

24. Zu Artikel 8

Die Bundesregierung wird gebeten zu überprüfen, ob Artikel 8 notwendig ist. Der Bundesrat vermag nicht zu erkennen, daß die typischen Finanzdienstleistungen ganz oder teilweise nicht verfügbar sein können. Auch läßt sich die vorgeschlagene Regelung mit dem nationalen Leistungsstörungenrecht, das dem Verbraucher einen umfassenderen Schutz bietet, nicht in Einklang bringen. Eine Reduzierung der dem Verbraucher nach dem innerstaatlichen Recht bisher zustehenden Rechte ist nicht hinnehmbar.

EU
R25. Zu Artikel 6, 11 Abs. 2

In Artikel 6 ist vorgesehen, daß der Verbraucher vom Anbieter über die in Artikel 3 und 4 zustehenden Rechte informiert wird. Nach Artikel 11 Abs. 2 müssen die Mitgliedstaaten bei Verstößen "angemessene Strafmaßnahmen" vorsehen. Sie müssen außerdem dafür Sorge tragen, daß der Verbraucher den Vertrag jederzeit ohne Kosten und Vertragsstrafe lösen kann. Dies weicht von der Konzeption der bisherigen Verbraucherschutzrichtlinien ab. Dort führt die fehlende Unterrichtung des Verbrauchers über sein Widerrufsrecht dazu, daß die Widerrufsfrist nicht zu laufen beginnt (z.B. Artikel 5 und 6 der Richtlinie 97/7/EG). Die nunmehr gewählte Lösung beruht offenbar auf der neuartigen Regelung des Artikels 3 über eine Überlegungsfrist.

Im Hinblick auf die Einheitlichkeit und Überschaubarkeit des geltenden Rechts für den Verbraucher hält es der Bundesrat für vorzugswürdig, an der bisher üblichen Rechtsfolge bei unterlassenen Belehrungen festzuhalten. Solange die erforderliche Belehrung nicht erfolgt ist, sollte die Frist zum Widerruf nicht zu laufen beginnen. Dies hat den Vorteil, daß solche Geschäfte unter Wahrung der Überlegungsfrist des Verbrauchers geheilt werden können, wenn die fehlende Belehrung des Verbrauchers nachgeholt wird. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung außerdem zu prüfen, ob im Interesse der Rechtssicherheit eine Höchstdauer der Widerrufsfrist festzulegen ist, wie sie auch in Artikel 6 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 97/7/EG vorgesehen ist.

Sollte an der Regelung des Artikels 3 festgehalten werden, könnte für den Fall unterlassener Belehrung über die Rechte des Verbrauchers ebenfalls ein Widerrufsrecht vorgesehen werden, vergleichbar Artikel 4 Abs. 2.

Darüber hinaus bittet der Bundesrat darauf zu achten, daß in Artikel 11 Abs. 2 nicht der Begriff "Strafmaßnahmen" verwendet wird, weil dies im Sinne einer Kriminalstrafe verstanden werden könnte, die keinesfalls zu rechtfertigen ist. Es genügen zivilrechtliche Sanktionen.

EU
R26. Zu Artikel 11 Abs. 2 Unterabs. 2

Der Bundesrat hält es für angezeigt, auf die Entschädigungsregelung in Unterabsatz 2 zu verzichten. Für eine solche Vorschrift, die in der Begründung nicht einmal erwähnt wird und die in der Richtlinie 97/7/EG keine Entsprechung hat, ist ein Bedürfnis nicht erkennbar. Hinzu kommt, daß weder die Voraussetzungen des Anspruchs noch sein Ausmaß näher bestimmt werden. Es reicht aus, wenn, wie in Artikel 6 Abs. 2 Satz 1 der Richtlinie 97/7/EG, die Rückgewährpflicht hinsichtlich geleisteter Zahlungen vorgeschrieben wird.

Im übrigen sind die Mitgliedstaaten nicht in der Lage zu gewährleisten, wie es Unterabsatz 2 Satz 1 vorsieht, daß Zahlungen tatsächlich erbracht werden. Sie können nur Rechtsvorschriften erlassen, aus denen sich Ansprüche ergeben.

EU
R

27. Zu Artikel 12

Der Bundesrat spricht sich gegen die in Artikel 12 Abs. 2 des Entwurfs vorgesehene generelle Ausweitung der Verbandsklagebefugnisse über den Regelungsbereich der Richtlinie 98/27/EG hinaus aus, weil es grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlassen bleiben muß, wie sie effektiven Rechtsschutz für den Verbraucher in einem System individueller oder kollektiver Rechtsmittel organisieren.

EU
R

28. Zu Artikel 13

Der Bundesrat hat gegen die vorgesehene Beweislastregelung Bedenken. Er ist überdies der Auffassung, daß die vorliegende Fassung von Artikel 13 zu undifferenziert und damit wenig geeignet ist.

EU
R

29. Zu Artikel 17 Abs. 1

Die Bundesregierung wird gebeten darauf hinzuwirken, daß eine Umsetzungsfrist von drei Jahren festgesetzt wird, da die Umsetzung in nationales Recht sorgfältiger Gesetzgebungsarbeiten unter Beteiligung der Länder bedarf.