

11.07.01

Antrag

der Freistaaten Thüringen, Sachsen

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts

TOP 44 der 766. Sitzung des Bundesrates am 13. Juli 2001

Zum Gesetzentwurf insgesamt:

- I. Der Bundesrat stellt fest, dass der Gesetzesentwurf der Bundesregierung in der vorliegenden Form noch weiterer Beratungen unter Einschluss der Fachöffentlichkeit bedarf.
- II. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung aus diesem Grund auf, vom Vorhaben einer umfassenden Reform des Schuldrechts bis zum 1. Januar 2002 abzurücken und unverzüglich die Arbeiten an einer Gesetzeslösung aufzunehmen, welche sich auf die Umsetzung der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter (ABl. EG Nr. L 171 S. 12), der Richtlinie 2000/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 2000 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr (ABl. EG Nr. L 200 S. 35) sowie der Artikel 10, 11 und 18 der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (ABl. EG Nr. L 178 S. 1) beschränkt.

Ausgeliefert am

1 1. JULI 2001

Begründung:

I.

1. Die EU-Richtlinien zum Verbrauchsgüterkauf, zum Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr sowie Teile der E-Commerce-Richtlinie bedürfen einer Umsetzung in das deutsche Recht. Dabei erfordert insbesondere die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie erhebliche Änderungen des Kaufrechts, da das gegenwärtige Recht den Richtlinienanforderungen nicht in allen Punkten gerecht werden kann. Die vom Regierungsentwurf vorgesehenen, tiefgreifenden und grundlegenden Änderungen in so wesentlichen Teilen des Bürgerlichen Gesetzbuchs wie dem Verjährungsrecht und dem allgemeinen Schuldrecht sind jedoch mit der Notwendigkeit der Richtlinienumsetzung nicht zu begründen. Dies gilt gerade für den Bereich des Verbrauchsgüterkaufs, da die Richtlinie kein völlig neues System des Kaufrechts entwickelt, sondern lediglich einzelne Aspekte der Vertragsabwicklung zwischen Unternehmern und Verbrauchern einer rechtlichen Harmonisierung zuführen will.

Die angestrebte Umstrukturierung der rechtsdogmatischen Grundlagen des Schuldrechts erweist sich durch den Zeitrahmen, welcher bis zum Inkrafttreten des Reformwerks noch verbleibt, als ausgesprochen schädlich. Den beteiligten Rechtskreisen verbleibt keine ausreichende Möglichkeit, sich auf die vorgesehenen Rechtsänderungen einzustellen. Die Folge hiervon wird für einen längeren Übergangszeitraum eine erhebliche Rechtsunsicherheit sein, die in ihren Auswirkungen auch den Wirtschaftsstandort Deutschland schwächen kann.

Die Angabe zu Punkt D im Vorblatt der Begründung, für die öffentlichen Haushalte entstünden keine Kosten, ist bei realistischer Einschätzung der Auswirkungen des Reformentwurfs unzutreffend. Vielmehr werden ganz erhebliche Kosten auf die Länder zukommen, da juristische Bibliotheken von Grund auf neu mit Lehrbüchern und Kommentarliteratur ausgestattet werden müssen. Weiter müssen Fortbildungsveranstaltungen finanziert und Probleme bei der Ausbildung des juristischen Nachwuchses gelöst werden.

2. Im Einzelnen:

- a) Die mehr als 100 Jahre alten Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches im Verjährungs- und allgemeinen Schuldrecht haben sich grundsätzlich bewährt. Die im Laufe der Jahre aufgetretenen Zweifelsfragen sind durch Rechtsprechung und Wissenschaft im Wesentlichen zufriedenstellend gelöst worden, so dass die Rechtspraxis zu sachgerechten Ergebnissen gelangt.

Dennoch haben gerade die dogmatischen Lösungen einzelner Fragen gezeigt, dass die Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches

an vielen Stellen verbesserungsbedürftig sind, weil sie entweder die Rechtslage nur lückenhaft wiedergeben oder bei wortlautgetreuer Auslegung zu als ungerecht empfundenen Rechtsfolgen führen. Derzeit finden sich wesentliche Bestandteile des Zivilrechts, wie die Rechtsfigur der positiven Vertragsverletzung, nur als ungeschriebenes Recht. Dies führt in der Praxis allerdings zu keinen Problemen, die dringend einer Lösung bedürften, da Inhalt und Handhabung dieser nicht kodifizierten Rechtssätze jedem Juristen geläufig sind. Auf Grund der Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen im Verjährungsrecht sind auf der anderen Seite tatsächlich Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung entstanden, die vor allem in den erheblichen Unterschieden bei der Verjährung von vertraglichen Gewährleistungs- und sonstigen Ansprüchen begründet liegen. Die Abgrenzung vertraglicher und deliktische Ansprüche im Kauf- und Werkvertragsrecht ist in ihrer Kasuistik kaum noch überschaubar.

Ein Reformbedarf ist damit durchaus existent. Eine besondere Eilbedürftigkeit ist aber für eine grundlegende Reform – auch im zuletzt genannten Punkt – nicht zu erkennen.

- b) Die Arbeiten der Schuldrechtskommission, die mit der Veröffentlichung des Abschlussberichts im Jahre 1991 beendet worden sind, haben zutreffend Mängel des bürgerlichen Rechts aufgezeigt, die nur durch eine umfassende Reform beseitigt werden können. Sie haben im Ergebnis eine beachtliche Diskussionsgrundlage für die Beantwortung der Frage geliefert, welche Gestalt eine Reform einiger ausgewählter Teile des Bürgerlichen Rechts annehmen könnte. Die Vorschläge aus dem Abschlussbericht sind jedoch als Fundament einer Modernisierung des Schuldrechts im Gegensatz der Ausführungen in der Begründung zum Regierungsentwurf (S. 169/170) nur wenig geeignet.

Die wesentlichen Vorarbeiten stammen aus der Zeit der 70er und 80er Jahre, so dass es dem Ergebnis der Kommissionsberatungen bereits im Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung an rechtsdogmatischer und rechtspolitischer Aktualität mangelte. Wichtige europäische und internationale Rechtsentwicklungen aus den 90er Jahren – etwa das neue niederländische bürgerliche Gesetzbuch – sind naturgemäß nicht berücksichtigt.

Zum anderen hat eine umfassende Diskussion über die Ergebnisse der Kommissionsarbeit nicht stattgefunden. Lediglich der Deutsche Juristentag, der im September 1994 in Münster getagt hat, beschäftigte sich intensiver mit den Vorschlägen. Zu einer wissenschaftliche Auseinandersetzung auf breiter Basis kam es hingegen nicht, auch nicht im Zusammenhang mit den Beratungen zur Verbrauchsgüterkaufrichtlinie. Allgemein wurde stets davon ausgegangen, dass eine tatsächliche Umsetzung der Vorschläge nicht erfolgen würde. Dem Bedarf einer vertieften Diskussion und Auseinandersetzung mit dem Reformwerk kann daher nicht mit dem Argument begegnet werden,

es stütze sich auf eine bewährte und weithin akzeptierte Grundlage.

Im Übrigen weicht der Regierungsentwurf in seiner Konzeption zum Teil so weit von den Ideen der Schuldrechtskommission ab, dass von einer Weiterentwicklung kaum gesprochen werden kann. Vielmehr handelt es sich - vor allem bei den Grundnormen des allgemeinen Schuldrechts - um völlige Neuentwicklungen, deren Diskussion erst mit der Bekanntmachung im März 2001 beginnen konnte.

- c) Die Umsetzung der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie steht in keinem zwingenden Zusammenhang mit der Verwirklichung der Vorschläge der Schuldrechtskommission. Diese gehen auf der einen Seite von ihrem Regelungsgehalt und ihrer Regelungsintention weit über das Kaufrecht hinaus. Auf der anderen Seite sind sie im Kaufrecht nicht weit gehend genug, um der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie ohne wesentliche Änderungen gerecht werden zu können.

Entgegen der Darstellung im Regierungsentwurf besteht vielmehr Wahlfreiheit, in welcher Tiefe und Breite eine Aufnahme der zwingenden Teile der Richtlinie in das nationale Recht erfolgt. Einigkeit in der bisher geführten Diskussion besteht lediglich in dem Punkt, dass eine Ausgliederung des Verbrauchsgüterkaufs in ein gesondertes Gesetz keine sinnvolle Lösung darstellt. Eine Integration des Richtlinieninhaltes in das Bürgerliche Gesetzbuch ist hingegen auch ohne weitgehende Änderungen an Normen außerhalb des Kaufrechts realisierbar. Soweit die Begründung zum Regierungsentwurf moniert, eine andere als die gewählte Lösung würde zu einer Vielzahl von nebeneinander existierenden Kaufrechtsordnungen führen, ist dieses Ergebnis ohnehin unvermeidbar. Zwar richtet der Regierungsentwurf die Normen zum Kaufvertrag insgesamt am Recht der Richtlinie aus, es finden sich aber auch ausdrücklich Regelungen, die nur auf Verbrauchsgüterkäufe anwendbar sind. In diesem Rahmen schafft auch der Regierungsentwurf ein neues Partialrecht. Ein solches lässt sich schon aus dem Grund nicht vermeiden, dass ein Teil der Neuregelung nur für Verbrauchsgüterkäufe zwingend ausgestaltet ist. Es ist daher zu erwarten, dass im sonstigen Rechtsverkehr – ganz besonders unter Kaufleuten – von der Dispositivität des neuen Rechts umfassend Gebrauch gemacht werden wird.

- d) Der Regierungsentwurf kann auch nicht für sich in Anspruch nehmen, das System des Schuldrechts im Bürgerlichen Gesetzbuches durch ein solches zu ersetzen, welches klarer und für den Rechtsanwender einfacher zu handhaben ist. Bei der Komplexität der Regelungsmaterien im allgemeinen Schuldrecht sind Vereinfachungen gegenüber dem geltenden Recht zunächst auch kaum zu erwarten (vgl. Prof. Dr. Westermann in JZ 01, 568). Die gegenwärtige, funktionierende Ordnung des Bürgerlichen Rechts sollte jedoch nicht ohne gründliche Prüfung durch ein Regelungswerk ersetzt werden, welches nach Auffassung von Wissenschaftlern (Schreiben der Passauer Professoren Altmeyers und Wilhelm vom 17. Mai 2001) „vielfach

unverständliche, unübersichtliche, mit Generalklauseln durchsetzte, vieles an vielen unzusammenhängenden Stellen regelnde Normierung enthält“. Das Recht der Leistungsstörungen etwa wird durch die Konzentration der Regelung auf den Begriff der „Pflichtverletzung“ in § 280 BGB-RE nur vorgeblich vereinfacht. Dem Grundtatbestand werden in den nachfolgenden Bestimmungen eine Vielzahl von Modifizierungen hinsichtlich bestimmter Arten der Pflichtverletzung und deren Rechtsfolgen hinzugefügt. Im Ergebnis ist die Gesamtregelung nur schwer verständlich. Der Leistungsstörungstatbestand der Unmöglichkeit befindet sich nicht nur weiterhin im Gesetz, er wird in den Vorschriften der §§ 275 und 311 a BGB-RE auch wesentlich breiter und differenzierter geregelt als bisher. Durch die Einführung einer Vielzahl von Generalklauseln wird zudem Raum für ein breit angelegtes Richterrecht geschaffen. Das Ergebnis der Rechtsanwendung im konkreten Fall wird für die Vertragsparteien damit weniger vorhersehbar. Das deutsche Vertragsrecht und Deutschland als Justizstandort werden in der Folge geschwächt (vgl. auch Prof. Dr. Ernst in FAZ vom 19. Mai 2001, S. 8).

- e) Der Entwurf bedarf nicht nur aus den genannten Gründen einer weiteren, breiten Diskussion, die in der für die parlamentarischen Beratungen noch zur Verfügung stehenden Zeit nicht abgeschlossen werden kann. So kann die geplante Neuordnung der hochkomplexen Rechtsgebiete im Schuldrecht unbeabsichtigte und möglicherweise sachwidrige Folgewirkungen in allen Teilen des Privatrechts zeitigen, die noch nicht erkannt sind. Diese Befürchtung gilt auch deshalb, als gegenüber dem ursprünglichen Diskussionsentwurf gänzlich neue, bislang nicht diskutierte Ordnungselemente in das Vorhaben eingeführt wurden. Weil diese neuen Ordnungselemente von der Fachöffentlichkeit noch ganz unzureichend geprüft worden sind, hat die Gefahr, dass noch unerkannte Mängel das Gesetzesvorhaben belasten, nochmals erheblich zugenommen. Die Wissenschaftler, welche im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz an der Fortentwicklung des Entwurfs beteiligt gewesen sind, haben aus Zeitgründen nicht die Möglichkeit besessen, die Wechselwirkungen der von ihnen erarbeiteten Normen mit den weiteren Bestandteilen des Entwurfs zu betrachten. In der Begründung zum Regierungsentwurf gänzlich unbeachtet und auch ungeprüft sind bisher die Konsequenzen der Umgestaltung des allgemeinen Leistungsstörungsrechts für andere wichtige Gebiete des Privatrechts, etwa das Miet-, Arbeits- oder Gesellschaftsrecht. Da es sich um das „Herzstück“ des Bürgerlichen Gesetzbuchs handelt, wären wesentliche Unzuträglichkeiten, die sich aus der Eile des bisherigen Verfahrens ergeben könnten, nicht hinnehmbar. Diese Auffassung wird von über 240 Zivilrechtswissenschaftlern geteilt, die zwischenzeitlich eine so genannte „Gemeinsame Erklärung“ unterzeichnet haben, in welcher gefordert wird, die Schuldrechtsreform vom zeitlichen Umsetzungsdruck durch die Richtlinien zu lösen. Gegen das von der Bundesregierung eingeschlagene Verfahren haben sich in einer Entschliebung anlässlich ih-

rer 53. Jahrestagung auch die Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte, des Bayerischen Obersten Landesgerichts und des Bundesgerichtshofs gewandt.

- f) Näherer Betrachtung bedürfen auch die Auswirkungen, welche die Integration der Verbrauchergesetze in das Bürgerliche Gesetzbuch haben wird. Hinsichtlich des AGB-Gesetzes etwa ist nicht auszuschließen, dass die Einstellung der Vorschriften in das Bürgerliche Gesetzbuch die bisher entwickelte Dogmatik und Rechtsprechung maßgeblich beeinflussen könnte. Das AGB-Recht hat sich neben dem BGB als eine von besonderen Sachgesetzmäßigkeiten geprägte Kodifikation entwickelt. Die Auslegung der AGB-Regelungen im Rahmen der Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches könnte daher zu einer unerwarteten und im Ergebnis unerwünschten Änderung der bisherigen Rechtsprechung führen (vgl. Ulmer, JZ 01, 496). Nicht übersehen werden darf daneben auch der Umstand, dass mit den veränderten Vorschriften des allgemeinen und besonderen Schuldrechts neue Leitbilder für die AGB-Kontrolle geschaffen werden.

Ebenso wäre wünschenswert, wenn die sehr stark vom Europäischen Recht beeinflussten Verbrauchergesetze vor ihrer Integration in das Bürgerliche Gesetzbuch redaktionell überarbeitet werden könnten, wozu im derzeitigen Verfahren jedoch die Zeit fehlt. Der viel versprechende Ansatz, im Zuge der Weiterentwicklung des ursprünglichen Entwurfs, die Vorschriften von Fernabsatzgesetz und Haustürwiderrufgesetz zusammenzufassen, wurde aus diesem Grunde fallen gelassen.

- g) Die Umsetzung des Regierungsentwurfs zum 1. Januar 2002 schafft für die rechtsberatenden Berufe und die Wirtschaft einen Umstellungsdruck, welcher innerhalb der Ende des Jahres nach Verkündung des Gesetzes noch zur Verfügung stehenden Zeit nicht zu bewältigen sein wird. So müssen nach Angaben des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (Stellungnahme vom 12. Januar 2001) rund 300 Konditionenempfehlungen, mindestens 50.000 Allgemeine Geschäftsbedingungen und sämtliche Muster- und Individualverträge geändert werden. Die Problematik wird durch den Ansatz des Regierungsentwurfs verschärft, die Grundüberlegungen und –erwägungen aus der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie in das neu gefasste allgemeine Schuld- und Kaufrecht zu übernehmen, so dass die dispositiven Normen des BGB für Vertragsbeziehungen von Unternehmen untereinander nicht sachgerecht sind. Die hierdurch plötzlich entstehenden Mehrbelastungen für die Wirtschaft schätzt der Deutsche Industrie- und Handelstag auf einen Betrag im zweistelligen Milliardenbereich. Zudem trifft der geplante Zeitpunkt des Inkrafttretens mit der Einführung des Euro als Zahlungsmittel zusammen, was viele Unternehmen ohnehin zum Jahreswechsel vor erhebliche Probleme stellen wird.

II.

Eine „große“ Reform des Schuldrechts ist sinnvoll, benötigt jedoch für eine zufriedenstellende Lösung mehr Zeit zur Beratung der komplexen Materie sowie eine ausreichende Übergangsfrist, innerhalb derer sich die beteiligten Rechts- und Wirtschaftskreise auf das neue Recht einstellen können. Durch die Umsetzungsfrist der Verbrauchsgüterkaufrechtsrichtlinie zum 1. Januar 2002 steht jedoch weder die benötigte Zeit für die erforderliche Diskussion zur Verfügung, noch ist die Schaffung einer Übergangsfrist möglich. Aus diesem Grund muss sich die Tätigkeit des Gesetzgebers zunächst auf eine Minimallösung in Form einer Umsetzung der Richtlinien beschränken, während am weiter gehenden Reformwerk gearbeitet werden kann. Der Nachteil, dass sich der Rechtsverkehr innerhalb einer kürzeren Frist mehrfach in ein neues Recht einarbeiten muss, kann zum einen durch eine weitest mögliche Integration der Richtlinien in das Bürgerliche Gesetzbuch verringert werden. Im Ergebnis würden dann erneute tiefgreifende Änderungen im Kaufvertragsrecht nicht notwendig. Zum anderen sind die Folgen der übereilten Inkraftsetzung eines noch nicht ausgereiften Rechts wesentlich nachteiliger und gravierender.

III.

Eine Möglichkeit zur Umsetzung der Richtlinien innerhalb der bestehenden gesetzlichen Strukturen wird durch den Vorschlag für ein „Gesetz zur Änderung des Kaufrechts und des Fernabsatzgesetzes“ demonstriert, welcher durch Hochschullehrer der Berliner Universitäten gemeinsam erarbeitet worden ist

(im Internet unter: www.rewi.hu-berlin.de/Forschung/Kirchner/index.html).

Dieser soll als Anregung für die Gestaltung einer Übergangsregelung dienen, die Raum für weitere Änderungen im Rahmen einer umfassenden Modernisierung des Schuldrechts belässt.