

AUFFORDERUNG ZUR STELLUNGNAHME ZUR ÜBERARBEITUNG DER ZAHLUNGSVERZUGSRICHTLINIE

BEZEICHNUNG DER INITIATIVE	DER	Zahlungsverzug – Überarbeitung der EU-Vorschriften (Richtlinie 2011/7/EU)
FEDERFÜHRENDE ZUSTÄNDIGES REFERAT	GD –	GROW Referat A2 „KMU“ (kleine und mittlere Unternehmen)
VORAUSSICHTLICHE DER INITIATIVE	ART	<i>Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates</i>
VORAUSSICHTLICHER ZEITPLAN		3. Quartal 2023
WEITERE ANGABEN		https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-strategy/late-payment-directive_en

A. Politischer Kontext, Bewertung, Problemstellung und Subsidiaritätsprüfung

Politischer Kontext

Am 14. September 2022 kündigte Präsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Europäischen Union¹ die Überarbeitung der Zahlungsverzugsrichtlinie an. Darin betonte sie: „Denn es kann schlicht und einfach nicht sein, dass jede vierte Insolvenz auf nicht fristgerecht beglichene Rechnungen zurückzuführen ist. Für Millionen von Familienunternehmen wird [die Überarbeitung der Zahlungsverzugsrichtlinie] in stürmischen Zeiten ein Rettungsanker sein“.

Die Zahlungsverzugsrichtlinie (Richtlinie 2011/7/EU) enthält ein gemeinsames Regelwerk zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen (B2B) und zwischen öffentlichen Stellen und Unternehmen (G2B), indem Zahlungsfristen, Zinssätze und Entschädigungen für Beitreibungskosten vereinheitlicht werden. Wie in Erwägungsgrund 12 der Richtlinie dargelegt, besteht das Ziel der Richtlinie darin, einen „durchgreifenden Wandel hin zu einer Kultur der unverzüglichen Zahlung“ im wirtschaftlichen Umfeld der Union zu fördern.

Gegenstand der Initiative

Neben einer förmlichen Evaluierung im Jahr 2015² wurden in den Jahren 2016³, 2017⁴, 2018⁵, 2019⁶, 2021⁷ und 2022⁸ mehrere Aspekte der Richtlinie bewertet. Bei diesen Bewertungen wurde eine Reihe von Mängeln in der Richtlinie festgestellt, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- 1 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_22_5493
- 2 Ex-post-Bewertung der Zahlungsverzugsrichtlinie <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/400ecc74-9a54-11e5-b3b7-01aa75ed71a1>.
- 3 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Zahlungsverzugsrichtlinie (und begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen): [COM \(2016\) 534 final](#).
- 4 Conti, M., Elia, L., Ferrara, A. and Ferraresi, M., Governments' Late Payments and Firms' Survival: Evidence from the European Union, *JRC Study* <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121059>.
- 5 *Business-to-business transactions: a comparative analysis of legal measures vs. soft-law instruments for improving payment behaviour* <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/c8b7391b-9b80-11e8-a408-01aa75ed71a1>.
- 6 Entschließung des Europäischen Parlaments zur Umsetzung der Zahlungsverzugsrichtlinie https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0042_DE.html.
- 7 *Opinion of the Fit for Future Platform on the Late Payment Directive* https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/final_opinion_2021_sbgr2_06_late_payments.pdf.
- 8 *Studie der Kommission: Building a responsible payment culture – improving the effectiveness of the Late Payment Directive.* <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/cb4bc1bd-1467-11ed-8fa0-01aa75ed71a1>.

1) Regulierungslücken und mehrdeutige Vorschriften:

- **Fehlende Höchstgrenze für Zahlungsfristen im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen.** Im Gegensatz zu Zahlungen öffentlicher Stellen (G2B) wird in der Richtlinie keine Höchstgrenze für Zahlungsfristen zwischen Unternehmen (B2B), sondern lediglich ein „Referenzwert“ von 30 Tagen festgelegt. Dies hat zu übermäßig langen Zahlungsfristen geführt, die schwächeren oder kleineren Wirtschaftsteilnehmern von größeren Unternehmen auferlegt wurden. Durch die Festlegung übermäßiger oder unangemessen langer Zahlungsfristen können Schuldner die Verpflichtung zur fristgerechten Zahlung leicht umgehen.
- **Keine eindeutige Definition des Begriffs „unlautere“ Praktiken oder Klauseln.** In mehreren Bestimmungen der Richtlinie wird auf den Begriff „grob nachteilig“ Bezug genommen (z. B. bei der Aushandlung von Zahlungsfristen im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen). Gleichwohl ist dieser Begriff in der Richtlinie nicht definiert, sodass für einen Gläubiger der Nachweis, dass eine bestimmte Vertragsklausel oder Praxis grob nachteilig ist, extrem schwer zu erbringen ist. Ebenso bestehen eine Reihe unlauterer Praktiken, die letztlich dazu führen, dass die Verpflichtungen aus der Richtlinie umgangen werden. Ein Beispiel sind Praktiken, die die Abtretung von Forderungen verbieten und Factoring sowie andere neuartige und digitale Zahlungsformen behindern.
- **Keine Klarheit in Bezug auf Pauschalvergütungen (Artikel 6).** Schuldner haben diese Anforderung so ausgelegt, dass sie für einzelne „Verträge“ (die mehrere Rechnungen umfassen können) und nicht für einzelne Rechnungen gilt. Die Frage wurde nunmehr vom EuGH in einer kürzlich ergangenen Vorabentscheidung (Rechtssache C-585/20) geklärt.
- **Keine Klarheit in Bezug auf die Überprüfungsverfahren,** insbesondere hinsichtlich ihrer Dauer. Die Vorschriften über die Überprüfungsverfahren müssen auch der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache C-585/20 Rechnung tragen.
- **Fehlen von „Instrumenten“ für die Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung.** Die Richtlinie enthält keine Vorschriften, die i) die Überwachung der Einhaltung (z. B. Erhebung von Daten über durchschnittliche Zahlungszeiträume oder durchschnittliche Zahlungsfristen im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen sowie zwischen öffentlichen Stellen und Unternehmen), ii) die Durchsetzung der Vorschriften und iii) die Transparenz in Bezug auf die Zahlungsleistung unterstützen.
- **Fehlen geeigneter Rechtsbehelfe.** Mit der Richtlinie werden kleinen Gläubigern keine angemessenen Instrumente an die Hand gegeben, um gegen ihre Schuldner vorzugehen. Die einzige in der Richtlinie vorgesehene Maßnahme, d. h. ein Gerichtsverfahren, kann zu kostspielig und zeitaufwendig sein und den Geschäftsbeziehungen zwischen den Parteien schweren Schaden zufügen.

2) **Asymmetrie der Verhandlungsmacht zwischen großen und kleineren Wirtschaftsteilnehmern.** Aufgrund ihrer Größe oder Position in der Lieferkette sind kleinere Unternehmen einem höheren Risiko für Zahlungsverzug ausgesetzt. Tatsächlich haben häufig kleinere Unternehmen aus Angst vor dem Verlust eines Auftrags oder eines Geschäftspartners Zahlungsfristen auferlegt, die das für sie erträgliche Maß überschreiten. Da Zahlungsverzug von Kunden an Lieferanten weitergegeben wird, werden kleinere Lieferanten am Ende der Lieferketten aufgrund dieses „Dominoeffekts“ verspätet bezahlt.

3) **Weit verbreitete Kultur der schlechten Zahlungsmoral, da keine Anreize oder Vergütungen für unverzügliche Zahlungen bestehen.** Das Aufschieben von Zahlungen ist eine vorsätzliche Praxis, da es sich um eine Finanzierungsform handelt, die weder Kosten noch Verwaltungsaufwand verursacht. Dieser Umstand besteht in Zeiten wirtschaftlicher Stabilität fort und verschlechtert sich in Phasen mit Konjunkturabschwüngen, in denen Finanzierungen nicht so leicht zugänglich sind. Das Fehlen wirksamer Synergien mit anderen einschlägigen Politikbereichen (z. B. Vergabe öffentlicher Aufträge, Regional- und Strukturfonds) verhindert, dass fristgerechte Zahlungen im Geschäftsverkehr durch öffentliche Gelder (und EU-Mittel) unterstützt werden. In der Richtlinie fehlen Vorschriften und Instrumente, um unverzügliche Zahlungen zur „Norm“ im Geschäftsverkehr zu machen und ein schlechtes Zahlungsverhalten zu ahnden. Diese Anforderung ist insofern gerade jetzt relevant, als die

nationalen Aufbau- und Resilienzpläne in den Mitgliedstaaten in erster Linie über die Vergabe öffentlicher Aufträge umgesetzt werden.

Grundlage für das Tätigwerden der EU

Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage für die aktuelle Richtlinie ist Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Folglich wird die Überarbeitung des aktuellen Rechtstextes auf derselben Rechtsgrundlage beruhen.

Artikel 114 AEUV ist die geeignete Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Verwirklichung der in Artikel 26 AEUV genannten Ziele (Angleichung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt). Außerdem handelt es sich bei der Richtlinie um eine Neufassung der ersten Zahlungsverzugsrichtlinie (Richtlinie 2000/35/EG) auf der Grundlage von Artikel 95 EGV. Die aktuelle Richtlinie und ihre Überarbeitung fallen in den gemeinsamen Zuständigkeitsbereich der EU und ihrer Mitgliedstaaten („geteilte Zuständigkeit“).

Notwendigkeit eines Tätigwerdens der Union

Die Richtlinie betrifft jedes einzelne Handelsgeschäft zum Erwerb von Waren und Dienstleistungen zwischen Unternehmen sowie zwischen öffentlichen Stellen und Unternehmen (öffentliche Aufträge). Schätzungen zufolge werden in der EU jährlich 18 bis 40 Milliarden Rechnungen ausgetauscht, d. h. mehr als 500 pro Sekunde.⁹ Gemäß den vorstehenden Schätzungen werden weniger als 40 % dieser Rechnungen fristgerecht bezahlt. Der Gegenstand dieser Richtlinie hat daher eine EU-weite Dimension, da Zahlungen im Geschäftsverkehr die Grundessenz eines Binnenmarkts darstellen.

Einige EU-Länder haben nationale Vorschriften eingeführt, die strenger sind als die derzeitige Richtlinie und einen besseren Schutz für KMU vorsehen, z. B. die Begrenzung der Zahlungsfristen im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen auf 60 Tage, wenn der Gläubiger ein KMU ist, oder die Einrichtung von Durchsetzungsstellen. Gleichzeitig wurde in einigen nationalen Rechtsvorschriften ein Verbot der Abtretung von Forderungen oder eine Beschränkung der Vollstreckung von Zahlungsaufträgen eingeführt, wenn der Schuldner eine öffentliche Stelle ist. Damit eine Fragmentierung des Binnenmarkts vermieden wird, ist es daher notwendig, eine einheitliche Umsetzung und Durchsetzung der Vorschriften sicherzustellen.

Die gesammelten Belege zeigen, dass Zahlungsverzug das zweitwichtigste Hindernis für Wachstum und den doppelten Übergang zu nachhaltigen und digitalen Geschäftsmodellen¹⁰ ist (größtes Hindernis ist der Verwaltungsaufwand). Zahlungsverzug führt zu Entlassungen, hemmt die Beschäftigung und beeinträchtigt das Wachstum und den grenzüberschreitenden Handel.

B. Ziele und Optionen

Ziel der Überarbeitung ist es, eine Kultur der unverzüglichen Zahlung zu fördern, die auf drei Säulen beruht:

1. **Gesetzliche Verankerung des Verhaltens unverzüglicher Zahlungen durch die „proaktive“ Bekämpfung von Zahlungsverzug.** Festlegung von Maßnahmen, um zu verhindern, dass Gläubiger (insbesondere kleinere Wirtschaftsteilnehmer) von Zahlungsverzug betroffen sind. Dieses Ziel könnte u. a. mit folgenden Optionen verbunden sein:
 - Begrenzung der Zahlungsfristen im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen;
 - Einführung strengerer Abschreckungsmaßnahmen (automatische Zinszahlung, Erhöhung des Zinssatzes, Klarstellung der Vorschriften für Pauschalvergütungen);
 - Klarstellung der Vorschriften zu Überprüfungsverfahren;
 - Definition unlauterer Praktiken und Klauseln;
 - öffentliche Auftraggeber müssen sicherstellen, dass Generalunternehmer ihre Subunternehmer rechtzeitig bezahlen.

⁹ https://blog.summitto.com/posts/number_of_invoices/

¹⁰ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2244>

2. **Erleichterung rechtzeitiger Zahlungen durch die Förderung der Nutzung moderner digitaler Zahlungsinstrumente und die Schaffung eines KMU-freundlichen Geschäftsumfelds, das fristgerechte Zahlungen unterstützt.** Die im Rahmen dieses Ziels vorgesehenen Optionen könnten Folgendes umfassen:

- Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Einführung moderner digitaler Zahlungsinstrumente;
- Erleichterung der Verfügbarkeit von bzw. des Zugangs zu Schulungen im Bereich Debitorenmanagement und (auch digitaler) Finanzkompetenz für KMU;
- Festlegung gemeinsamer Mindestkriterien in Bezug auf Regelungen für unverzügliche Zahlungen;
- Einrichtung einer EU-Beobachtungsstelle für Zahlungen;
- Belohnung unverzüglicher Zahlungen bei öffentlichen Vergabeverfahren.

3. **Stärkung der Prävention und Durchsetzung, damit unverzügliche Zahlungen in allen Industriezweigen zur Norm werden. Festlegung wirksamer Rechtsbehelfe gegen bestehenden Zahlungsverzug („reaktiver“ Ansatz).** Dieses Ziel könnte u. a. mit folgenden Optionen verbunden sein:

- umfassendere Nutzung von Mediationsmechanismen zur schnelleren Beilegung von Zahlungsstreitigkeiten bei gleichzeitigem Schutz der Geschäftsbeziehungen;
- die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten benennen nationale Stellen, die Beschwerden bearbeiten und amtliche Durchsetzungsmaßnahmen einleiten;
- Einführung verwaltungsrechtlicher Sanktionen.

Neben der Erörterung der zu ergreifenden politischen Maßnahmen wird die Kommission besonderes Augenmerk auf die Wahl der Instrumente legen, mit denen die oben genannten Ziele erreicht werden sollen (zwingendes Recht, einschließlich der Verwendung einer Verordnung anstelle einer überarbeiteten Richtlinie, oder nicht zwingendes Recht wie Verhaltenskodizes, Leitlinien usw.).

C. Voraussichtliche Auswirkungen

Die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen dieser Initiative werden fundiert geprüft. Kosten und Nutzen werden eingehend analysiert und nach Möglichkeit auch quantifiziert. Das Potenzial für Vereinfachung und Verringerung des (administrativen) Aufwands insbesondere für Unternehmen und KMU wird analysiert.

Promptere Zahlungen verringern die Finanzierungskosten und erhöhen den Cashflow. Jeder Tag, um den sich der Zahlungsverzug verkürzt, spart den Unternehmen in der EU 158 Mio. EUR an Finanzierungskosten¹¹ und erhöht ihren aggregierten Cashflow um 0,9 %¹². Unternehmen berichten, dass sich ein verringerter Cashflow wesentlich auf ihre Investitions- und Beschäftigungsstrategien auswirkt und ein unregelmäßiger Cashflow im schlimmsten Fall die Rentabilität des Unternehmens selbst gefährdet.

Unverzögliche Zahlungen wirken sich auch unmittelbar auf die Beschäftigung aus. In der oben genannten JRC-Studie aus dem Jahr 2017 wurde der Schluss gezogen, dass die Beschäftigung in den Sektoren, die in hohem Maße von Aufträgen der öffentlichen Verwaltung abhängig sind, durch fristgerechte Zahlungen des öffentlichen Sektors um 0,7 % steigt. Dies bedeutet 900 000 zusätzliche Arbeitsplätze in diesen Sektoren.

Zahlungsverzug beeinträchtigt die Fähigkeit von Unternehmen, in grüne und nachhaltige Lösungen zu investieren. Dem Europäischen Bericht über Zahlungen 2022¹³ zufolge betrachten fast 70 % der Unternehmen Zahlungsverzug als Hindernis für den grünen Wandel im eigenen Unternehmen.

¹¹ Siehe Fußnote 2.

¹² Siehe Fußnote 8.

¹³ Intrum, European Payment Report (Europäischer Bericht über Zahlungen), 2022 <https://www.intrum.com/publications/european-payment-report/european-payment-report-2022/>.

D. Instrumente für eine bessere Rechtsetzung

Folgenabschätzung

Zur Unterstützung der Vorbereitung dieser Initiative und als Grundlage für den Vorschlag der Kommission wird eine Folgenabschätzung erstellt. Sie wird sich auf die im Laufe der Jahre gesammelte umfangreiche Stellungnahme stützen (siehe Abschnitt „Gegenstand der Initiative“), die die 27 EU-Mitgliedstaaten im Zeitraum von Januar 2014 bis Juni 2022 abdeckt.

Soweit verfügbar werden neuere Daten berücksichtigt. Diese Stellungnahme wird durch gezielte Konsultationen der Interessenträger (z. B. ein KMU-Panel) und eine öffentliche Konsultation ergänzt. Die Kommission plant ferner eine gezielte Studie, mit der spezifische Daten zur Untermauerung der den Optionen zugrunde liegenden Fakten erfasst werden. Die Folgenabschätzung wird voraussichtlich vom vierten Quartal 2022 bis zum zweiten Quartal 2023 durchgeführt.

Konsultationsstrategie

Die Interessenträger wurden bereits im Zuge ihrer Teilnahme an der Plattform „Fit for Future“, mit der sie Input zu einer Stellungnahme zur Zahlungsverzugsrichtlinie geliefert haben, gezielt konsultiert.¹⁴ Trotzdem wird die Kommission möglichst umfassende Konsultationen durchführen und sicherstellen, dass diese Initiative auf stichhaltigen Belegen beruht. Zusätzlich zu dieser Stellungnahme werden die Konsultationen Folgendes umfassen:

- Eine öffentliche Konsultation, die acht Wochen lang auf dem Portal „Ihre Meinung zählt“ in allen Amtssprachen der EU zugänglich ist und auf die auch auf der Website der GD GROW hingewiesen wird. Beiträge können in allen EU-Amtssprachen abgefasst werden. Die Ergebnisse der Konsultation werden in einem zusammenfassenden Bericht vorgestellt und auf derselben Seite veröffentlicht.
- Ein KMU-Panel.¹⁵
- Gesonderte gezielte Konsultationen (in Sitzungen und über Umfragen) mit privaten und öffentlichen Interessenträgern. Konsultationen könnten auch im Rahmen der gezielten Studie für die Folgenabschätzung erfolgen.

Im Einklang mit der Politik der Europäischen Kommission für eine bessere Rechtsetzung zur Entwicklung von Initiativen auf der Grundlage des besten verfügbaren Wissens fordern wir auch die folgenden Gruppen auf, einschlägige veröffentlichte wissenschaftliche Preprint-Forschungsarbeiten, Analysen und Daten vorzulegen: wissenschaftliche Forscher und akademische Organisationen sowie Organisationen der Zivilgesellschaft mit Fachwissen in den Bereichen Unternehmertum, Verhaltensökonomik, Wohlergehen der Unternehmen, Kreditinformationen, Debitorenmanagement und alternative Streitbeilegung in Handelsfällen zwischen Unternehmen. Von besonderem Interesse sind Beiträge, in denen der aktuelle Wissensstand auf diesen Gebieten zusammengefasst wird.

Eine Zusammenfassung aller durchgeführten Konsultationen wird auf der Website der GD GROW veröffentlicht.

Zweck der Konsultation

Die Konsultation wird Interessenträgern Gelegenheit geben, ihre Ansichten darüber darzulegen, wie die Initiative zur Verbesserung der Zahlungsleistung und zur Schaffung einer gerechteren Zahlungskultur im wirtschaftlichen Umfeld beiträgt.

Adressaten

Alle Interessenträger können sich an dieser Konsultation beteiligen. Zu den einschlägigen Interessenträgern gehören Unternehmen, KMU, Industrie-/Wirtschaftsverbände, Hochschulen, Verbände der Zivilgesellschaft, öffentliche Stellen sowie Vertreter lokaler und regionaler Gebietskörperschaften.

¹⁴ *Opinion of the Fit for Future Platform on the Late Payment Directive*
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/final_opinion_2021_sbgr2_06_late_payments.pdf.

¹⁵ Informationen werden bei KMU direkt über das von der GD GROW verwaltete Enterprise Europe Network erhoben (siehe Instrument Nr. 23 des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung).