

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.4.2009
SEK(2009) 316

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

**RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr (Neufassung)**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2009) 126 endgültig}
{SEK(2009) 315}

Bezugsnummer der Agendaplanung bzw. des Arbeitsprogramms: 2009/ENTR/006. Dieses Dokument bindet ausschließlich die an der Ausarbeitung der Folgenabschätzung beteiligten Kommissionsdienststellen und greift etwaigen späteren Entscheidungen der Kommission in keiner Weise vor.

Der Ausschuss für Folgenabschätzung gab am 17. Dezember 2008 seine Stellungnahme zum Entwurf einer Folgenabschätzung ab [D(2008)10479]. Alle Empfehlungen des Ausschusses wurden berücksichtigt und die Folgenabschätzung ist entsprechend geändert worden.

1. BESCHREIBUNG DES PROBLEMS

Die Richtlinie 2000/35/EG wurde erlassen, um den Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr zu bekämpfen. Gemäß der Richtlinie können Verzugszinsen erhoben werden, wenn die Zahlung nicht innerhalb der vertraglichen oder gesetzlichen Frist vorgenommen wird. Die Richtlinie sieht einen gesetzlichen Zinssatz vor, ermöglicht es den Vertragsparteien aber auch, andere Vereinbarungen zu treffen. Zinsen sind ab dem Tag zu zahlen, der auf den vertraglich festgelegten Zahlungstermin oder das vertraglich festgelegte Ende der Zahlungsfrist folgt, oder – falls die Zahlungsfrist nicht festgelegt ist – 30 Tage nach dem Zeitpunkt des Eingangs der Rechnung oder einer gleichwertigen Zahlungsaufforderung beim Schuldner.

Trotz der Richtlinie ist Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr in der EU noch immer ein weit verbreitetes Phänomen, das nicht nur bei Geschäften zwischen Unternehmen häufig zu beobachten ist: Aus Umfragen geht auch hervor, dass im Allgemeinen die Zahlungsfristen im öffentlichen Sektor länger sind als diejenigen in privatwirtschaftlichen Verträgen.

Die Ursachen für Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr und die entsprechende passive Einstellung vieler Schuldner sind vielfältig:

- (1) Die Marktstruktur: Das Ausmaß des Wettbewerbs in einem Markt, die Marktmacht der Beteiligten und die entsprechende Angst vor einer Beeinträchtigung der Geschäftsbeziehungen zu Kunden bestimmen zu einem großen Teil, ob Gläubiger einen Zahlungsverzug hinnehmen oder verweigern und ob Schuldner eine Verlängerung der Laufzeit eines Handelskredits anstreben. Die Position eines Schuldners in einem bestimmten Markt wirkt sich aller Wahrscheinlichkeit nach in beträchtlichem Maße auf seine Einstellung zum Zahlungsverzug und auf seine Angst vor einer Schädigung der Beziehung zum Kunden aus. Für Schuldner stehen die Hauptgründe für die fristgerechte Bezahlung im Geschäftsverkehr oft im Zusammenhang mit dem geschäftlichen oder beruflichen Ansehen oder dem gegenseitigen Vertrauen in langfristigen Geschäftsbeziehungen.
- (2) Der Konjunkturzyklus: Ein weiterer Grund für Zahlungsverzug können Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sein. Bei einem Konjunkturabschwung ist mit einer Zunahme des Zahlungsverzugs zu rechnen, da Unternehmen dann die Bezahlung von Rechnungen hinausschieben. Außerdem leidet dann die Fähigkeit von Unternehmen, aus

ihrer Geschäftstätigkeit Bareinnahmen zu erzeugen und schränken möglicherweise die Banken die Kreditvergabe an Unternehmen ein. Allerdings kann auch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen zu einer Zunahme des Zahlungsverzugs führen, denn manche Unternehmen verfügen dann über mehr Investitionsmöglichkeiten und brauchen dementsprechend mehr Finanzmittel.

- (3) Zugang zu Finanzmitteln und Haushaltszwänge: Die Kreditversorgung, die Geldpolitik, die Art der Kreditinformationen und der Fluss dieser Informationen, die Liquiditätslage eines Unternehmens und der Zugang zu Finanzmitteln von Banken können sich ebenfalls auf den Zahlungszeitpunkt auswirken, insbesondere bei Unternehmen, die Bankenkredite als Ersatz für Lieferantenkredite einsetzen. Viele Schuldner unter den Unternehmen und den öffentlichen Stellen betrachten die verspätete Zahlung als eine effiziente und günstige Art und Weise, sich selbst und ihre Tätigkeiten zu finanzieren. Für öffentliche Stellen sind verspätete Zahlungen an Gläubiger auch eine einfache – allerdings unzulässige – Möglichkeit der Befreiung aus Haushaltszwängen, indem Zahlungen auf das nächste Haushaltsjahr verschoben werden.
- (4) Interne Organisation von Gläubigern und Schuldnern: Die Praxis der Finanzbuchhaltung von Schuldnern (einschließlich öffentlichen Stellen) und der Kreditverwaltung von Gläubigern sowie ihre Produkt- und Dienstleistungsqualität und ihr Kundendienst spielen eine wichtige Rolle für den Zahlungsverzug bzw. für dessen Vermeidung. Schuldner, insbesondere KMU, verfügen nicht unbedingt über Kreditverwaltungssysteme, die zur Vermeidung oder zur Verwaltung von Zahlungsverzügen geeignet sind.
- (5) Fehlen wirksamer und effizienter Abhilfen: Trotz der Bestimmungen der Richtlinie 2000/35/EG erheben viele Unternehmen, vor allem KMU, keine Verzugszinsen, auch wenn sie dazu berechtigt sind. Für manche Gläubiger werden die Kosten von Maßnahmen gegen Zahlungsverzug nicht durch deren finanzielle Vorteile gerechtfertigt. Vielfach können die Ausgaben für den zusätzlichen Verwaltungsaufwand nicht zurückgefordert werden. Geldforderungen bei säumigen Schuldnern beizutreiben oder Verzugszinsen zu erheben, verursacht Verwaltungskosten, die viele Unternehmen vermeiden möchten. Außerdem kann der endgültige Betrag der gesetzlich festgelegten Zinsen, die von einem Schuldner fällig sind, erst an dem Tag berechnet werden, an dem der Gläubiger bezahlt wird; also muss dieser erst auf die Zahlung warten, ehe er genau ermitteln kann, wie viel Zinsen er fordern kann. In den meisten Fällen sind zudem die Kosten für die Erhebung von Zinsen vor dem Zeitpunkt der tatsächlichen Zahlung höher als die finanziellen Vorteile. Aus all diesen Gründen ist das Risiko negativer Folgen von Zahlungsverzug für die Schuldner zu gering, um deren Zahlungsverhalten spürbar zu verbessern. Im Falle der öffentlichen Stellen ist das besonders beklagenswert, denn diese unterliegen nicht denselben Finanzierungszwängen wie Unternehmen. Zudem sind einige grundlegende Bestimmungen der Richtlinie unklar formuliert oder nur schwer umzusetzen. So können z. B. die Berechnung des anwendbaren Zinssatzes, die Definition von „durch den Zahlungsverzug des Schuldners bedingte Beitreibungskosten“ und die Möglichkeit der Erhebung von Zinseszins unterschiedlich ausgelegt werden.

Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr hat beträchtliche Auswirkungen:

- Zahlungsverzug verursacht den Gläubiger-Unternehmen erhebliche Kosten. Im Allgemeinen führt der Zahlungsverzug bei vielen Gläubiger-Unternehmen, und insbesondere bei mittelständischen, zu einer Beeinträchtigung des Cashflows, zu zusätzlichen Kosten, zu einer Verringerung der Investitionsmöglichkeiten und zu mehr Unsicherheit, und dies besonders in Zeiten eines begrenzten und teuren Zugangs zu Finanzmitteln. Im Ergebnis leiden häufig die Wettbewerbsfähigkeit und Zahlungsfähigkeit.
- Verspätet zahlende Unternehmen und öffentliche Stellen kommen in den Genuss eines zinsfreien Handelskredits.
- Zahlungsverzug wirkt sich nachteilig auf den innergemeinschaftlichen Handel aus. In den meisten Mitgliedstaaten sind die Unternehmen der Ansicht, dass der Verkauf von Waren und Dienstleistungen an Unternehmen und öffentliche Stellen in anderen Mitgliedstaaten mit einem höheren Risiko von Zahlungsverzug behaftet ist. Die Gefahr eines Zahlungsverzugs ist ein Grund (von mehreren), der Unternehmen davon abhält, ihre Produkte und Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten anzubieten, da sie zu mehr Unsicherheit und zu höheren Kosten bei Geschäften führt. Ferner schrecken sehr lange Zahlungsfristen bei öffentlichen Aufträgen und Zahlungsverzug seitens der öffentlichen Stellen Wirtschaftsteilnehmer von der Teilnahme an Vergabeverfahren ab. Dies schränkt die Fähigkeit von öffentlichen Stellen ein, den bestmöglichen Gegenwert für das Geld der Steuerzahler zu bekommen.

2. ZIELE

Jede Gemeinschaftsinitiative zur Lösung des Problems des Zahlungsverzugs muss letztlich Folgendes leisten:

- Sie muss zur Erreichung der globalen übergeordneten Wettbewerbsziele der überarbeiteten **Lissabonner Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung**¹ beitragen.
- Sie muss die Verwaltungsbelastung von Unternehmen beträchtlich verringern, ihren Cashflow fördern und mehr Menschen zum Einstieg ins Unternehmertum ermutigen, wie im „**Small Business Act**“² vorgesehen.

¹ Mitteilung der Kommission: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze - Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon - KOM(2005) 24.

² Die Erleichterung des Zugangs von KMU zu Finanzmitteln und die Schaffung eines rechtlichen und wirtschaftlichen Umfelds für mehr Zahlungsdisziplin im Geschäftsleben sind einer der zehn Grundsätze für die Planung und Durchführung politischer Maßnahmen zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen in der EU und den Mitgliedstaaten im Sinne der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Vorfahrt für KMU in Europa - Der „Small Business Act“ für Europa“ (KOM(2008) 394 endg.) vom 25. Juni 2008.

- Sie muss zum reibungslosen Funktionieren und zur Vollendung des **Binnenmarktes** beitragen, indem Hindernisse für grenzüberschreitende Geschäfte beseitigt werden.

Die Initiative stellt ferner einen wichtigen Impuls zur Überwindung der gegenwärtigen Wirtschaftskrise dar, da sie zur Umsetzung des **Europäischen Konjunkturprogramms**³ beiträgt und den Cashflow der Unternehmen fördert, um europäische Unternehmen langfristig wettbewerbsfähiger zu machen.

Um dies zu erreichen, werden folgende miteinander verknüpfte Ziele verfolgt:

- (1) Einführung von Maßnahmen, die Schuldner erfolgreich vom Zahlungsverzug abhalten sollen.
- (2) Einführung von Maßnahmen, die es Gläubigern ermöglichen, ihre Rechte vollständig und wirksam durchzusetzen, wenn sie zu spät bezahlt werden.

3. POLITISCHE OPTIONEN

Außer der Grundoption wurden auch folgende Optionen geprüft:

- Option 2a (nichtlegislativ): Durchführung von Sensibilisierungskampagnen, die an Unternehmen gerichtet sind;
- Option 2b (nichtlegislativ): Durchführung von Sensibilisierungskampagnen, die an KMU-Verbände gerichtet sind;
- Option 2c (nichtlegislativ): Veröffentlichung von Informationen über säumige Schuldner;
- Option 3a (legislativ): Vollständige Angleichung der Zahlungsfristen;
- Option 3b (legislativ): Anhebung des „marginalen“ Zinssatzes;
- Option 3c (legislativ): Abschaffung der Schwelle von 5 EUR;
- Option 3d (legislativ): Einführung einer „Verzugsgebühr“;
- Option 3e (legislativ): Einführung einer „Verzugsentschädigung“;
- Option 3f (legislativ): Stärkung der Rolle der Verbände.

Mehrere Optionen, darunter die Aufhebung der Richtlinie 2000/35/EG und die Einführung eines europäischen Fonds, der KMU ausgehend von den Außenständen kostenlos Finanzmittel bereitstellt, wurden bereits in einer frühen Phase der Prüfung verworfen.

³ KOM(2008) 800 vom 26.11.2008.

4. FOLGENABSCHÄTZUNG

Hierbei ist vorzuschicken, dass die EU bezüglich der ersten drei Problemfelder nur eingeschränkt handlungsbefugt ist. Einige Probleme im Zusammenhang mit der Struktur nationaler und regionaler Märkte sollten von den Mitgliedstaaten in Angriff genommen werden, und was den Konjunkturzyklus betrifft, so liegen die meisten wirtschaftspolitischen Hebel in der Hand der Mitgliedstaaten. Somit kann auf EU-Ebene keine Gesamtlösung für alle Aspekte des Problems gefunden werden.

Ferner ist die Richtlinie insofern nur ein freiwilliges Instrument, als sie die Wirtschaftsbeteiligten nicht verpflichtet, Verzugszinsen zu fordern. Sie gilt für einen Bereich, in dem es auch zahlreiche andere Faktoren gibt, die sich ebenfalls auf die Zahlungsmoral im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen auswirken. Das rechtliche Umfeld für den Zahlungsprozess und die Einklagung der Bezahlung im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr innerhalb der EU werden derzeit durch neue EU-Vorschriften geändert, die entweder unlängst in Kraft getreten sind oder bald gelten werden. Es ist schwierig, Querverbindungen und Ausstrahlungseffekte der Grundoption vorherzusagen. So können lediglich informatorische quantitative Schätzungen der möglichen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen erstellt werden. Daher ist die Analyse hauptsächlich qualitativer Natur. Es ist festzuhalten, dass keine der Optionen Implikationen für die Umwelt oder für Drittländer hat.

Einige Problemursachen, hinsichtlich derer die EU nicht tätig werden kann, spielen dennoch in die Übernahme bestimmter Optionen hinein. So ist es wahrscheinlich, dass sich die Marktstruktur und die Position eines Wirtschaftsbeteiligten auf dem Markt in hohem Maße auf seine Bereitschaft auswirken, gegen einen säumigen Schuldner vorzugehen und dabei Gefahr zu laufen, eine Geschäftsbeziehung zu beschädigen, die mehrere Tausend Euro wert sein kann. Deshalb ist es zwar möglich, die Wirkung der einzelnen Optionen qualitativ zu schätzen, doch schwierig, eine zuverlässige Vorhersage über die allgemeinen wirtschaftlichen Auswirkungen des Vorschlags zu machen und daher auch unmöglich, die direkten sozialen Auswirkungen zu messen.

Nachfolgend werden die politischen Optionen auf ihre Wirksamkeit, Effizienz und Konsistenz, gemessen an der Basisoption, bewertet:

Allgemeiner Vergleich der Optionen			
Option	Wirksamkeit	Effizienz	Konsistenz
Option 2a (nichtlegislativ): Durchführung von Sensibilisierungskampagnen, die an Unternehmen gerichtet sind	Nein: Keine Auswirkung auf Schuldner und minimale Auswirkung auf Gläubiger	Nein: zu ressourcenintensiv bei sehr ungewissem Ergebnis	Ja: Zielkonflikte mit anderen Bereichen konnten nicht ermittelt werden.
Option 2b (nichtlegislativ): Durchführung von Sensibilisierungskampagnen, die an KMU-Verbände gerichtet sind	Nein: Ziele werden wahrscheinlich nicht erreicht.	Ja: Kosten für den EU-Haushalt recht gering. Keine weiteren Kosten.	Ja: Zielkonflikte mit anderen Bereichen konnten nicht ermittelt werden.
Option 2c (nichtlegislativ): Veröffentlichung von Informationen über säumige Schuldner	Ungewiss: Mögliche präventive Wirkung auf Schuldner, aber viele praktische	Nein: Sehr hohe Verwaltungs- kosten für Unternehmen	Ja: Zielkonflikte mit anderen Bereichen konnten nicht ermittelt werden.

	Nachteile bei der Durchführung		
Option 3a/1 (legislativ): Angleichung der Fristen für Zahlungen zwischen Unternehmen	Ja: Führt voraussichtlich zu pünktlicheren Zahlungen, indem die vertraglichen Zahlungsfristen gekürzt werden.	Nein: Beträchtliche Befolungs- und Anpassungskosten	Nein: Verlust der Vertragsfreiheit durch Abschaffung der Möglichkeit der Unternehmen, über verschiedene Zahlungsfristen für die Kunden zu konkurrieren. Dadurch könnten wiederum andere Aspekte der Vertragsverhandlung wichtiger werden, bei denen größere Unternehmen noch immer erheblichen Druck auf kleinere Lieferanten ausüben können.
Option 3a/2 (legislativ): Angleichung der Fristen für die Zahlungen von öffentl. Stellen an Unternehmen	Ja: Die Angst vor einer Beschädigung der Geschäftsbeziehungen zu Kunden sollte bei mit nationalen Behörden abgeschlossenen Verträgen keine Rolle spielen, da diese transparente Standardverfahren befolgen müssen. Außerdem ist die Zahlungsfrist in der Regel in Verträgen mit öffentl. Stellen nicht verhandelbar. Es muss jedoch eine ausreichend hohe Sanktion gegen Zahlungsverzug vorgesehen werden.	Ja: Die Auswirkungen auf den Haushalt nationaler Behörden blieben recht gering, verglichen mit der zusätzlichen Liquidität von Unternehmen durch pünktlichere Zahlungen.	Ja: Zielkonflikte mit anderen Bereichen konnten nicht ermittelt werden.
Option 3b (legislativ): Anhebung des „marginalen“ Zinssatzes	Ungewiss: Die Interessengruppen scheinen mit dem derzeitigen „marginalen“ Zinssatz zufrieden zu sein. Unternehmen haben bereits das Recht, höhere Zinssätze in Verträgen auszuhandeln oder in ihre Geschäftsbedingungen aufzunehmen. Nach den derzeitigen Bestimmungen können die	Ungewiss: Durch diese Option könnten größere und mächtigere Unternehmen gestärkt werden, weil ihre Verhandlungsposition im Hinblick auf Skonto für Vorauszahlung verbessert würde.	Ja: Zielkonflikte mit anderen Bereichen konnten nicht ermittelt werden.

	Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften höhere Sätze für den „marginalen“ Zins vorsehen.		
Option 3c (legislativ): Abschaffung der Schwelle von 5 EUR	Ja bei kleinen Transaktionen, falls von anderen Maßnahmen flankiert, durch die die Einziehung von Außenständen wirtschaftlich würde.	Ja , vor allem für KMU. Es wurden weder Kosten für den Haushalt noch Transaktions- und Befolgungskosten ermittelt.	Ja: Zielkonflikte mit anderen Bereichen konnten nicht ermittelt werden.
Option 3d (legislativ): Einführung einer „Verzugsgebühr“	Ja: So könnten Unternehmen die Kosten für Transaktionen zur Einforderung von Zahlungen und Verzugszinsen ausgleichen, so dass nur noch rein kaufmännische Argumente für den Verzicht auf Verzugszinsen ausschlaggebend wären.	Ja. Kosten (v. a. Transaktionskosten) würden umverteilt. Keine Kosten für Haushalt oder Befolgung.	Ja: Zielkonflikte mit anderen Bereichen konnten nicht ermittelt werden.
Option 3e (legislativ): Einführung einer „Verzugsentschädigung“	Ja: Starke Abschreckungswirkung auf Schuldner proportional zur Forderung, weil die Kosten für den Schuldner höher wären als die möglichen Einsparungen aufgrund eines zinsfreien Handelskredits. Außerdem starker Anreiz für Gläubiger, die Begleichung der Schuld samt Zinsen einzufordern.	Ja. Kosten (v. a. Transaktionskosten) würden umverteilt. Keine Befolgungskosten. Die Kosten für den Haushalt sind aufgrund der Schäden für die Wirtschaft gerechtfertigt und sind abhängig von der Befolgung.	Ja: Zielkonflikte mit anderen Bereichen konnten nicht ermittelt werden.
Option 3f (legislativ): Ausweitung der Rolle der Verbände	Ungewiss: Diese Organisationen verfügen evtl. nicht über ausreichende Ressourcen, um Verwaltungsgebühren und die finanziellen Risiken von Rechtsstreiten wegen Zahlungsverzug zu bewältigen. Außerdem könnten	Ja , falls die Kosten für die Erhebung von Klagen und die entsprechenden finanziellen Risiken reduziert werden (Optionen 3c, 3d und 3e).	Ja: Zielkonflikte mit anderen Bereichen konnten nicht ermittelt werden.

	sie vor einem Rechtsstreit zurückschrecken, falls beide Seiten (Gläubiger und Schuldner) bei ihr Mitglied sind und so ein Interessenkonflikt besteht.		
--	---	--	--

Aus der obigen Folgenabschätzung geht hervor, dass bei Transaktionen zwischen Unternehmen die Optionen 3a/2, 3c, 3d und 3e die Kriterien der Wirksamkeit, Effizienz und Konsistenz erfüllen. Alle übrigen Optionen verletzen mindestens eines der Kriterien.

Rangfolge der Optionen			
Option	Wirksamkeit	Effizienz	Konsistenz
EMPFOHLENE LÖSUNG			
Option 3a/2 (legislativ): Angleichung der Fristen für die Zahlungen von öffentl. Stellen an Unternehmen	Ja	Ja	Ja
Option 3c (legislativ): Abschaffung der Schwelle von 5 EUR	Ja	Ja	Ja
Option 3d (legislativ): Einführung einer „Verzugsgebühr“	Ja	Ja	Ja
Option 3e (legislativ): Einführung einer „Verzugsentschädigung“	Ja	Ja	Ja
NICHT EMPFOHLENE OPTIONEN			
Option 3b (legislativ): Anhebung des „marginalen“ Zinssatzes	Ungewiss	Ungewiss	Ja
Option 3f (legislativ): Ausweitung der Rolle der Verbände	Ungewiss	Ja	Ja
Option 3a/1 (legislativ): Angleichung der Fristen für Zahlungen zwischen Unternehmen	Ja	Nein	Nein
Option 2a (nichtlegislativ): Durchführung von Sensibilisierungskampagnen, die an Unternehmen gerichtet sind	Nein	Nein	Ja
Option 2b (nichtlegislativ): Durchführung von Sensibilisierungskampagnen, die an KMU-Verbände gerichtet sind	Nein	Ja	Ja
Option 2c (nichtlegislativ): Veröffentlichung von Informationen über säumige Schuldner	Ungewiss	Nein	Ja

Lediglich bei Option 2c ist mit hohen Verwaltungskosten für die Wirtschaft zu rechnen. Diese würden sich nach einer groben Schätzung auf 25,3 Mrd. EUR für KMU und auf 86,1 Mio. EUR für Großunternehmen belaufen.