



Brüssel, den 26.8.2016
COM(2016) 534 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

über die Durchführung der Richtlinie 2011/7/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr

{SWD(2016) 278 final}

1. ZWECK DES BERICHTS

Gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2011/7/EU zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr¹ (im Folgenden die „Richtlinie“) muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis 16. März 2016 einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie übermitteln, dem geeignete Vorschläge beigefügt sind. Da die Richtlinie zur Bekämpfung von Zahlungsverzug zu den Initiativen im Rahmen des Programms der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)² gehört, fällt auch die vorliegende Bewertung unter das Programm REFIT. Ihr Zweck ist es, die Fortschritte bei der Durchführung der Richtlinie zu überwachen und sicherzustellen, dass die Richtlinie auf einem guten Weg ist, die angestrebten Ergebnisse zu erreichen.

Mit diesem Bericht kommt sie der Verpflichtung in der Richtlinie nach.

2. BEURTEILUNG DER WIRKSAMKEIT, EFFIZIENZ, KOHÄRENZ, RELEVANZ UND DES EU-MEHRWERTS

Die Richtlinie wurde am 16. Februar 2011 angenommen; Frist für die Umsetzung in das nationale Recht aller Mitgliedstaaten war der 16. März 2013.

Die spezifischen Ziele der Richtlinie sind:

- Verbesserung der Zahlungsdisziplin und Einführung von Maßnahmen, die es Gläubigern ermöglichen, bei verspäteter Zahlung ihre Rechte vollständig und wirksam geltend zu machen;
- Einführung strenger Maßnahmen gegen Schuldner, die sie von verspäteter Zahlung oder von der Festlegung unverhältnismäßig langer vertraglicher Zahlungsfristen abhalten sollen.

Darüber hinaus verfolgt die Richtlinie die folgenden allgemeinen Ziele:

- Erleichterung der Funktionsweise des Binnenmarkts durch Straffung der Zahlungsverfahren in der EU;
- Entwicklung eines rechtlichen und wirtschaftlichen Umfeldes für mehr Zahlungsdisziplin im Geschäftsverkehr, um den Zugang zu Finanzmitteln für KMU zu erleichtern.

In dem vorliegenden Bericht wird geprüft, ob die Richtlinie auf einem guten Weg ist, die angestrebten Ziele zu erreichen. Außerdem werden Empfehlungen abgegeben, wie ihre Durchführung verbessert werden kann. Eine definitive Ex-post-Evaluierung wurde durch drei wichtige Faktoren erschwert: Die Richtlinie trat erst kürzlich in Kraft. Es ließ sich nur schwer feststellen, inwieweit die Richtlinie an sich zu den in der Praxis beobachteten Veränderungen beigetragen hat. Äußere Konjunkturfaktoren wie die Finanzkrise und die wirtschaftliche Lage in manchen Mitgliedstaaten hatten ebenfalls Einfluss.

¹ ABl. L 48 vom 23.2.2011, S. 1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0007>.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_de.htm

Für die vorliegende Bewertung stützte sich die Kommission auf

- (1) eine externe Studie³ aus dem Jahr 2015, die Folgendes umfasste:
 - Sekundärforschung über die nationalen Rechtsvorschriften zur Durchführung der Richtlinie und damit verknüpfte „weiche“ Maßnahmen, die von privaten Organisationen erhobenen länderübergreifenden Daten zu durchschnittlichen Zahlungsfristen sowie sonstige öffentlich verfügbare Informationen (z. B. Fachliteratur, nationale Quellen);
 - eine repräsentative Online-Umfrage sowie eine öffentliche Konsultation mit insgesamt 2950 eingegangenen vollständigen Antworten;
 - 135 Interviews mit Interessenträgern aus öffentlichen Stellen und Unternehmen in der EU und 31 nachfassende Interviews;
- (2) die Konsultation von nationalen Sachverständigen und Unternehmensorganisationen auf EU-Ebene im Rahmen der Sitzung der Sachverständigengruppe „Zahlungsverzug“⁴ am 24. November 2015;
- (3) Beschwerden, Rückmeldungen und Anfragen von Interessenträgern;
- (4) öffentlich verfügbare Informationen, z. B. Berichte, Erhebungen und Studien.

Die Richtlinie wurde anhand der folgenden fünf Kriterien bewertet: Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert. Folgende Erkenntnisse wurden gewonnen:

- (1) Die Richtlinie hat das Bewusstsein für das Problem des Zahlungsverzugs geschärft und das Thema in der politischen Agenda nach oben gerückt. Aufgrund der darin vorgesehenen strengeren Maßnahmen und neuen Anforderungen, insbesondere an öffentliche Stellen, hat die Durchführung der Richtlinie erhebliches Interesse auf der Ebene der Mitgliedstaaten ausgelöst. Verwaltungsbehörden in einer Reihe von Mitgliedstaaten haben darauf mit der Einführung struktureller und freiwilliger Maßnahmen reagiert, die die Durchführung der Richtlinie unterstützen sollen. Ziel ist es, die nationalen Umsetzungsbestimmungen zu optimieren und spezifische nationale Fragen, die damit in Zusammenhang stehen, zu behandeln. Unternehmen werden auf diese Weise immer besser über die mit Zahlungsverzug in Zusammenhang stehenden Vorschriften und ihre Rechte aufgeklärt.
- (2) Die durchschnittliche Zahlungsfrist in der EU verkürzt sich allmählich; dies gilt sowohl für den privaten als auch für den öffentlichen Sektor. Allerdings hat die externe Ex-post-Bewertung gezeigt, dass öffentliche Stellen in mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten die gesetzlich vorgesehene Zahlungsfrist von 30 Tagen noch nicht einhalten. In einigen dieser Fälle wurden zusätzliche Anstrengungen unternommen, und insgesamt weist die

³ <http://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-late-payment-directive-pbET0415875/>

⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2710>

Entwicklung bereits einen positiven Trend auf. Im privaten Sektor werden die in der Richtlinie festgelegten Zahlungsfristen anscheinend weitgehend respektiert – von wenigen Mitgliedstaaten abgesehen, die diesbezüglich schlechte Ergebnisse melden.

- (3) Rund die Hälfte aller Gläubiger macht von ihrem in der Richtlinie vorgesehenen Recht, Verzugszinsen, Entschädigung und Beitreibungskosten zu verlangen, keinen Gebrauch, aus Angst, ihre Geschäftsbeziehungen zu gefährden. Aus demselben Grund, so das Ergebnis der externen Bewertung, akzeptieren viele KMU auch weiterhin die von großen Unternehmen ausbedungenen langen Zahlungsfristen. Dies ist ein in der Unternehmenskultur verwurzeltes Problem, das mit der unterschiedlichen Stellung der Unternehmen in der Lieferkette, ihrer Größe und dem Maß der gegenseitigen Abhängigkeit sowie mit anderen Faktoren wie den Besonderheiten des jeweiligen Marktes zusammenhängt.
- (4) Es gibt derzeit kaum Anhaltspunkte dafür, dass die Richtlinie die Liquidität der Unternehmen und den grenzüberschreitenden Handel messbar beeinflusst hat. Zugegebenermaßen hat sich die Richtlinie bislang nicht in größerem Umfang auf das Zahlungsverhalten ausgewirkt; voraussichtlich wird es noch längere Zeit dauern, bis diese allgemeinen Ziele erreicht werden. Aufgrund der vielfältigen Aspekte dieser Problematik ist weiterhin nur schwierig feststellbar, ob die vor Ort beobachteten Änderungen in der Zahlungspraxis ausschließlich auf die Richtlinie zurückzuführen sind oder auch von anderen Faktoren wie zum Beispiel einer allgemeinen Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen abhängen.
- (5) Einerseits haben mehrere Faktoren zur wirksamen Anwendung der Richtlinie beigetragen. Dazu gehören Maßnahmen, die auf nationaler Ebene eingeführt wurden und der Verwirklichung der mit der Richtlinie angestrebten Ziele förderlich waren (z. B. Verhaltenskodizes für unverzügliche Zahlungen). Foren, die den Austausch bewährter Verfahren zur Bekämpfung des Zahlungsverzugs zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen, wie zum Beispiel die Sachverständigengruppe „Zahlungsverzug“, haben ebenfalls einen positiven Einfluss. Als nützlich haben sich schließlich auch die kontinuierlichen Bemühungen der Kommission und nationaler Experten um die Sensibilisierung aller Beteiligten für das Thema sowie um den Austausch von Fachwissen erwiesen.
- (6) Andererseits wurden mehrere Faktoren ermittelt, die eine wirksame Anwendung der Richtlinie behindern:
 - In Bezug auf öffentliche Stellen ist festzuhalten, dass Mitgliedstaaten, die zur Durchführung von Anpassungsprogrammen verpflichtet sind und in denen die unverzügliche Zahlung laufender Rechnungen mit der Rückzahlung aufgelaufener Schulden in Einklang gebracht werden muss, mit der Einhaltung der Richtlinie Schwierigkeiten haben dürften.
 - Was den Unternehmenssektor betrifft, so ist festzustellen, dass die Richtlinie im Bereich des Geschäftsverkehrs zwischen Unternehmen nach wie vor ein gewisses Maß an Flexibilität vorsieht. Dies wird in einigen Fällen von größeren Unternehmen ausgenutzt, die sich ihrer stärkeren Marktposition bedienen, um kleineren Zulieferern häufig unfaire

Vertragsbedingungen zu diktieren. Kleinere Unternehmen machen außerdem im Falle von Zahlungsverzug, wie oben erläutert, ihre Rechte nicht geltend, da sie ihre Geschäftsbeziehungen nicht gefährden wollen. Dieses marktbedingte Ungleichgewicht kann durch rechtliche Maßnahmen allein nicht vollständig beseitigt werden. Der systematischere Einsatz von „weichen“ Maßnahmen und außergerichtlichen Vergleichsverfahren, z. B. Mediation und alternative Streitbeilegungsverfahren, erscheint daher von Vorteil.

- Die Bewertung zeigte, dass die Beteiligten Klarheit darüber benötigen, wie verschiedene Schlüsselbegriffe der Richtlinie, z. B. „grob unfair“, „ausdrücklich“ und „aufgrund der besonderen Natur oder der besonderen Merkmale des Vertrags objektiv begründet“, auszulegen sind. Der Zeitpunkt, der als Ausgangspunkt für die Berechnung der Zahlungsfrist anzusetzen ist, wurde ebenfalls als unklar erachtet.
 - Das Fehlen eines verbindlichen, allgemeinen Überwachungssystems macht es sehr schwer, Fortschritte, die auf die Anwendung der Richtlinie zurückzuführen sind, zu verifizieren.
- (7) Die Richtlinie hat sich insofern als ein effizientes Instrument erwiesen, als sich aus ihrer Umsetzung geringe direkte Regulierungskosten für Unternehmen und öffentliche Stellen ergeben. Zu den Regulierungskosten gehören beispielsweise Berichtspflichten, Verwaltungsaufwand, Umsetzungs- und Durchführungsmaßnahmen sowie freiwillige unterstützende Maßnahmen. Die mit der Anwendung der Richtlinie verbundenen Kosten können jedoch, insbesondere für Unternehmen, erheblich sein, wenn eine Verkürzung der Zahlungsfristen erforderlich ist, damit die Bestimmungen der Richtlinie eingehalten werden. Dies würde zunächst einen größeren finanziellen Transfer erforderlich machen, der sich voraussichtlich auf die Liquidität eines Unternehmens auswirkt. Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass die erwarteten Vorteile die Kosten letztlich aufwiegen. Im Rahmen der externen Bewertung wurde festgestellt, dass europäische Unternehmen mit jedem Tag, um den sich Zahlungsverzüge verkürzen, schätzungsweise 158 Mio. EUR an Finanzierungskosten sparen.⁵
- (8) Die Richtlinie steht in Einklang mit anderen politischen Strategien der EU, die ausgewogene Wettbewerbsbedingungen schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen fördern sollen. Sie wird durch eine Reihe von EU-Verordnungen zur Eintreibung von Forderungen ergänzt. Initiativen wie das europäische Verfahren für geringfügige Forderungen⁶, das europäische Mahnverfahren⁷ und der europäische Vollstreckungstitel⁸ geben den Gläubigern vereinfachte Verfahren für die Einziehung von

⁵ <http://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-late-payment-directive-pbET0415875/>, S. 59.

⁶ Verordnung (EG) Nr.°861/2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A116028>.

⁷ Verordnung (EG) Nr.°1896/2006, https://e-justice.europa.eu/content_order_for_payment_procedures-41-de.do.

⁸ Verordnung (EG) Nr.°805/2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A133190>.

Forderungen an die Hand, die mit den Bestimmungen der Richtlinie voll und ganz kohärent sind.

- (9) Verspätete Zahlungen sind für Unternehmen in der EU weiterhin ein höchst relevantes und aktuelles Thema. In der externen Bewertung wurde festgestellt, dass vier von fünf Unternehmen auch seit der Umsetzung der Richtlinie in die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten mit verspäteten Zahlungen konfrontiert sind. Zwar kommt der Richtlinie eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Zahlungsverzug zu, doch werden zusätzlich „weiche“ Maßnahmen benötigt, um auf Aspekte eingehen zu können, die mit der Unternehmenskultur in Zusammenhang stehen. Dies gilt zum Beispiel für Marktungleichgewichte, einschließlich solcher, die durch die unterschiedliche Größe von Unternehmen bedingt sind.
- (10) Es besteht allgemeine Übereinstimmung darin, dass mit der Richtlinie ein erheblicher EU-Mehrwert verbunden ist. Die Zahlungsverfahren in Europa wurden gestrafft und Unsicherheiten wurden beseitigt, was allmählich zu einem Anstieg des grenzüberschreitenden Handels führen sollte. Solche Ziele hätten von einzeln handelnden Mitgliedstaaten nicht erreicht werden können.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN/EMPFEHLUNGEN

Die Richtlinie steht erst am Anfang ihres Lebenszyklus. Die bisher erzielten Verbesserungen bei den durchschnittlichen Zahlungsfristen sind noch moderat. Obwohl sich die Unternehmen ihrer Rechte aus der Richtlinie in hohem Maße bewusst sind, werden diese noch nicht auf breiter Front geltend gemacht. Mehrere Faktoren behindern offenbar eine wirksame Anwendung der Richtlinie; dazu gehören das Fehlen eines gemeinsamen Überwachungssystems, mangelnde Klarheit in Bezug auf einige Schlüsselbegriffe der Richtlinie und das Marktungleichgewicht zwischen größeren und kleineren Unternehmen. Gleichwohl wird festgestellt, dass die Richtlinie mit anderen EU-Rechtsvorschriften und -Maßnahmen kohärent ist, dass sie einen EU-Mehrwert geschaffen hat und dass sie weiterhin Relevanz besitzt.

Auf dieser Grundlage wird empfohlen, die Richtlinie in ihrer gegenwärtigen Form beizubehalten und mehr Zeit dafür vorzusehen, dass sie ihre Wirkung voll entfalten kann. Damit die bislang positiven Auswirkungen der Richtlinie rascher zum Tragen kommen können, werden folgende Maßnahmen den Mitgliedstaaten vorgeschlagen bzw. von der Kommission ergriffen:

Für die Mitgliedstaaten:

- Einführung eines Systems/eines Verfahrens zur Überwachung des Fortschritts sowie zur Berichterstattung und Veröffentlichung von Informationen über die durchschnittlichen Zahlungsfristen im öffentlichen und privaten Sektor. Die Kommission wird Leitlinien zur Festlegung einer gemeinsamen Methodik für die Berechnung von Zahlungsfristen bereitstellen und den Austausch bewährter Verfahren zu Berichterstattungsmethoden im Rahmen der halbjährlichen Sitzungen der Sachverständigengruppe fördern;
- fortlaufende Sensibilisierung für die Problematik des Zahlungsverzugs auf nationaler Ebene, um dem Thema weiterhin hohe Priorität auf der politischen Tagesordnung zu sichern;

- Förderung der Ausarbeitung und Durchführung von unterstützenden Initiativen, z. B. Verhaltenskodizes für unverzügliche Zahlungen, Mediation, Anreize für Zahlungsdisziplin (Lob für positive Beispiele und Anprangern schwarzer Schafe).

Für die Kommission:

- Durchführung gezielter Studien in den Mitgliedstaaten zur Ermittlung von Verfahren, die sich in verschiedenen Sektoren bewährt haben und die zu einer wirksameren Durchführung der Richtlinie beitragen, Bestandsaufnahme der Ergebnisse und Verbreitung der Informationen über verschiedene Kanäle;
- Fortführung der Bereitstellung von Leitlinien für die Interessenträger und des Austauschs bewährter Verfahren (z. B. durch Sitzungen der Sachverständigengruppe, erläuternde Vermerke);
- Sondierung der Möglichkeit, vergleichbare Daten über die Arbeitsweise der nationalen Justizsysteme bei der Anwendung des beschleunigten Eintreibungsverfahrens für unbestrittene Forderungen zu erheben und die Ergebnisse im EU-Justizbarometer zu veröffentlichen;
- regelmäßige Bewertung von Wirkung und Erfolg der Richtlinie bei der Erreichung der damit angestrebten Ziele, wobei im Auge zu behalten ist, dass manche Effekte erst nach längerer Zeit voll zum Tragen kommen dürften.