

STELLUNGNAHME

Stellungnahme

**des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.
Lobby-Register-Nr. R000774**

zum

**Kommissionsvorschlag für eine Verordnung des
Europäischen Parlaments und des Rates zur Be-
kämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsver-
kehr**

Inhalt

Die deutschen Versicherer bedanken sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag für eine Verordnung zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr. Der Verordnungsvorschlag ist für die Versicherungswirtschaft relevant in Bezug auf ihre Geschäftstätigkeit als Warenkreditversicherer. Die Warenkreditversicherung deckt das Ausfallrisiko von Forderungen aus Lieferungen und Leistungen aus der Gewährung von Lieferantenkrediten. Kommt es zu Forderungsausfällen aufgrund von Insolvenz oder längerfristigem Zahlungsverzug des Abnehmers, tritt der Kreditversicherer hierfür ein. Eine weitere wichtige Funktion der Warenkreditversicherung liegt in der laufenden Bonitätsprüfung der Abnehmer sowie der professionellen Beratung und Vertretung der Lieferantengläubiger im Insolvenzverfahren. Das Volumen der von den deutschen Kreditversicherern in Deckung genommenen Liefergeschäfte betrug im Jahr 2022 rd. 510 Mrd. Euro.

Zusammenfassung

Die Versicherungswirtschaft erkennt das Ziel der Kommission an, das Zahlungsverhalten im unternehmerischen Geschäftsverkehr zu verbessern und so insbesondere KMU vor verspäteten Zahlungen zu schützen. Die von der EU-Kommission hierzu vorgeschlagenen Maßnahmen, insbesondere die Umwandlung der Richtlinie in eine Verordnung, die Einführung einer absoluten Höchstfrist für Zahlungen im unternehmerischen Geschäftsverkehr und die Einführung von Verzugszinsen in Höhe von 8 % über dem EZB-Referenzzinssatz, halten wir jedoch für ungeeignet.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen greifen in unverhältnismäßiger Weise in die Vertragsfreiheit der Unternehmen ein und lassen länder- und branchenspezifische Besonderheiten vollständig unberücksichtigt. Sie werden fragile Unternehmen vor erhebliche Liquiditätsprobleme stellen und deren Insolvenzrisiko erhöhen. Eine verbindliche Höchstfrist schränkt auch die Versicherbarkeit von Forderungen in der Warenkreditversicherung ein. Die Maßnahmen verringern zudem die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen gegenüber weniger streng regulierten Geschäftspartnern außerhalb der EU, die weiterhin auf längeren und flexiblen Zahlungszielen bestehen werden.

1. Umwandlung in eine Verordnung

Mit dem vorgelegten Kommissionsvorschlag soll die geltenden Zahlungsverzugs-Richtlinie (RL 2011/7/EU vom 16.02.2011) aufgehoben und durch eine Verordnung ersetzt werden. Eine Verordnung würde jedoch unmittelbar und tief in das Zivil- und Vertragsrecht der EU-Mitgliedstaaten eingreifen und die Berücksichtigung nationaler und/oder sektorspezifischer Besonderheiten von vornherein verhindern.

Das Instrument der Richtlinie bietet demgegenüber deutlich mehr Flexibilität und ist in Anbetracht der Tatsache, dass sich das Zahlungsverhalten im unternehmerischen Geschäftsverkehr sowohl innerhalb der EU-Mitgliedstaaten als auch innerhalb einzelner Branchen erheblich unterscheidet, vorzugswürdig.

2. Zahlungsfristen (Art. 3)

Kern des Verordnungsvorschlags ist die Einführung einer absoluten Höchstfrist von 30 Tagen bei Zahlungen im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und öffentlichen Stellen (Art. 3 Nr. 1). Abnahme- und Überprüfungsverfahren zur Feststellung der Übereinstimmung von Waren und Dienstleistungen mit den Vertragsanforderungen sind nur zulässig, wenn dies aufgrund der Besonderheiten des Vertrags erforderlich ist und die Dauer des Verfahrens maximal 30 Tage beträgt (Art. 3 Nr. 2 und 3).

Die Einführung einer solchen kurzen und starren Höchstfrist von 30 Tagen halten wir aus nachfolgenden Gründen für falsch:

- Eine starre Höchstfrist greift massiv in die - in Deutschland auch verfassungsrechtlich durch Art. 2 Abs. 1 GG besonders geschützte - Vertragsfreiheit ein. Zahlungsziele spiegeln Marktrealitäten wider und sollten im unternehmerischen Geschäftsverkehr den beteiligten Vertragsparteien überlassen werden, sofern nicht eine Vertragspartei unangemessen benachteiligt wird. Die ausnahmslos starre Fixierung von Zahlungszielen, die nicht individuell gestaltbar sind, könnte auch gegen Art. 16 der EU-Grundrechtecharta verstoßen. Dieser schützt die unternehmerische Freiheit nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten und mit ihr die Verhandlungs- und Vertragsfreiheit.
- Die geltende Zahlungsverzugs-Richtlinie bietet bereits einen guten Rahmen für interessengerechte nationale Lösungen. Sie sieht eine Höchstfrist von 60 Tagen vor, von der die Parteien abweichen können, sofern dies für den Gläubiger nicht „grob nachteilig“ ist. Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, entsprechende nationale Regelungen einzuführen und auch durchzusetzen. Zudem steht es den Mitgliedstaaten frei, strengere Regelungen einzuführen. So sieht etwa das deutsche Recht vor, dass Bestimmungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB), die eine Zahlungsfrist von mehr als 30 Tagen vorsehen, „im Zweifel“ unangemessen lang und damit unwirksam ist (§ 308 Nr. 1 a) BGB). Eine solche Regelung lässt ausreichend Spielraum, um in besonderen Fällen eine Zahlungsfrist von bis zu 60 Tagen auch per AGB zu ermöglichen. Diese Regelung hat sich in Deutschland im unternehmerischen Geschäftsverkehr bewährt und sollte beibehalten werden können.
- Die Gepflogenheiten im unternehmerischen Geschäftsverkehr sind zu vielfältig, als dass sie mit einer für sämtliche Geschäftsbeziehungen verbindlichen und zusätzlich sehr kurzen Zahlungsfrist angemessen abgebildet werden könnten. Hintergrund für diese Heterogenität sind einerseits *nationale* Besonderheiten in der Wirtschaftsstruktur und der Zahlungspraxis und andererseits auch *branchenspezifische* Besonderheiten wie unterschiedliche Produktionszyklen und unterschiedlich lange Lieferketten.
- Eine starre Höchstfrist verhindert flexible Reaktionen in Krisenzeiten. Unternehmen sollten in Ausnahmesituationen (wie zuletzt etwa die Corona-Pandemie oder die Ukraine-Krise) die Möglichkeit haben, vereinbarte Zahlungsziele unter Berücksichtigung der beiderseitigen Interessen zu verlängern.
- Eine starre Höchstfrist wird ohnehin fragile Unternehmen, die auf die Gewährung längerer Zahlungsziele wirtschaftlich angewiesen sind, in erhebliche Liquiditätsschwierigkeiten bringen. Dies wird insbesondere auch KMU treffen, deren Wettbewerbsfähigkeit die EU-Kommission mit dem

Verordnungs-Vorschlag eigentlich verbessern möchte. KMU profitieren in ihrer Rolle als Schuldner von flexiblen und längeren Zahlungszielen. Die Einschränkung der Fremdfinanzierung über Lieferantenkredite trifft fragile Unternehmen in besonderer Weise, da nicht davon auszugehen ist, dass sie ihren zusätzlichen Finanzierungsbedarf durch andere Finanzierungsformen, insbesondere zusätzliche Bankkredite, ersetzen können. Der Anteil fragiler KMU liegt in manchen EU-Mitgliedstaaten bei bis zu 20 % und ist auch in den großen Volkswirtschaften Deutschland (7 %), Frankreich (14 %) und Italien (9 %) durchaus erheblich¹. Diese fragilen Unternehmen würden gerade im aktuell schwierigen wirtschaftlichen Umfeld und damit einhergehender Zurückhaltung der Banken bei der Kreditvergabe höchstwahrscheinlich von zusätzlicher Finanzierung ausgeschlossen, was ihr Insolvenzrisiko erhöhen und bestehende Sanierungsvereinbarungen gefährden würde. Schätzungen zufolge würde eine unverhandelbare Verkürzung der Zahlungsziele auf 30 Tage EU-weit einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf für KMU in Höhe von 2 Billionen EUR schaffen².

- Darüber hinaus wären auf der Basis der Neuregelung Ratenzahlungsvereinbarungen nur noch dann gestattet, wenn sie sich innerhalb der Höchstfrist von 30 Tagen bewegten. Das erscheint äußerst praxisfern und würde das häufig genutzte Instrument der Ratenzahlung, mit dem einem Schuldner in der Krise eine „Atempause“ zur Überwindung von Liquiditätsschwierigkeiten verschafft werden soll, ad absurdum führen. Dies könnte sich insgesamt nachteilig auf die in Deutschland etablierte und gelebte Sanierungs- und Restrukturierungspraxis auswirken.
- Die starre und rechtlich verbindliche Vorgabe eines Zahlungsziels von 30 Tagen würde auch die Versicherbarkeit von Forderungen in der Warenkreditversicherung einschränken. Nach den in Deutschland marktüblichen Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) der Warenkreditversicherer besteht die Möglichkeit, den Versicherungsschutz für künftige Lieferungen und Leistungen trotz Überschreitung des äußersten Kreditziels aufrechtzuerhalten, sofern der Versicherer den Fortbestand des Versicherungsschutzes bestätigt. Eine absolute Höchstfrist könnte aber dazu führen, dass es dem Versicherer rechtlich verwehrt wäre, den Fortbestand des Versicherungsschutzes zu bestätigen, was wiederum zur Folge hätte, dass der Versicherungsschutz in der Krise des Schuldners nicht mehr funktionieren würde. Dadurch würde eine für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs des Schuldners ggf. wichtige Stützungsmaßnahme von vornherein verhindert und dessen Insolvenzrisiko erhöht.

¹ Allianz Research

² Eikon/Refinitiv, Allianz Research

- Gegen eine starre und kurze Höchstfrist spricht schließlich, dass andere wichtige Industrienationen außerhalb der EU einer weniger strikten Regulierung unterliegen. So können etwa in den USA die Vertragsparteien ihre Zahlungsziele im Geschäftsverkehr frei vereinbaren; lediglich im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und der öffentlichen Hand besteht zugunsten der Unternehmen eine Beschränkung der Zahlungsfrist der öffentlichen Stellen auf 30 Tage³. Auch Unternehmen in Asien, darunter China, unterliegen keiner strengen Regulierung von Zahlungszielen; die durchschnittliche Debitorenlaufzeit („Days Sales Outstanding“) liegt in Asien bei 70 und in China bei 76 Tagen⁴. Es ist davon auszugehen, dass außereuropäische Geschäftspartner von EU-Unternehmen weiterhin auf längeren und flexiblen Zahlungszielen bestehen werden. Europäische Unternehmen, die in Branchen mit globalen Lieferketten tätig sind, verlieren an Wettbewerbsfähigkeit, wenn sie auf der Anwendung der strengen EU-Vorgaben bestehen.

3. Verzugszinsen und Entschädigung für Beitreibungskosten (Art. 5 bis 8)

Der Verordnungsvorschlag sieht in Art. 6 die Einführung von Verzugszinsen i.H.v. 8 % über dem EZB-Referenzzinssatz (derzeit bei 4,5 %) vor, die vom Schuldner automatisch zu zahlen sind. Zusätzlich hat der Schuldner dem Gläubiger nach Art. 8 eine pauschale Entschädigung i.H.v. 50 EUR für Beitreibungskosten zu zahlen. Zusätzlich hat der Gläubiger Anspruch auf angemessenen Ersatz aller diese pauschale Entschädigung überschreitenden Beitreibungskosten. Die geplante, überaus scharfe und nicht verhandelbare Sanktionierung des Zahlungsverzugs würde die unter Ziffer 2. beschriebenen Auswirkungen der verbindlichen Vorgabe kurzer Zahlungsziele auf die Liquidität der betroffenen Unternehmen noch verstärken und ihr Insolvenzrisiko verschärfen.

Die EU-Kommission schätzt die EU-weite Anzahl der B2B-Rechnungen in ihrem Impact Assessment Report auf jährlich 15 Milliarden⁵. An anderer Stelle des Reports wird ausgeführt, dass mehr als 50 % der Rechnungen verspätet bezahlt werden⁶. Legt man dies zugrunde, kann sich bei einer durchschnittlichen Rechnungshöhe von 1.500 EUR ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf in Höhe von 1,9 Billionen EUR ergeben⁷.

³ Prompt Payment Act (1982)

⁴ Refinitiv Eikon, Allianz Research (Basis: börsennotierte Unternehmen)

⁵ Impact Assessment Report, SWD (2023) 314 final, Seite 103, Rn. 373

⁶ Impact Assessment Report, SWD (2023) 314 final, Seiten 12 und 183, Rn. 654

⁷ Allianz Research

4. Durchsetzungsbehörden (Art. 13 bis 15)

Die vorgeschlagene Einrichtung von Behörden zur Durchsetzung der Vorgaben der Verordnung dürfte erhebliche Bürokratiekosten verursachen. Der konkrete Nutzen derartiger Behörden erscheint hingegen fraglich.

Berlin, 07.11.2023