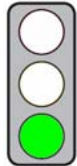


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Den Mitgliedstaaten wird es ermöglicht, „Kleinstunternehmen“ von der Pflicht zur Erstellung eines Jahresabschlusses auszunehmen.

Betroffene: Kleinstunternehmen sowie deren Anteilseigner, Kreditgeber, Arbeitnehmer, Geschäftspartner und potentielle Investoren.



Pro: (1) Die Richtlinie senkt die Verwaltungslasten für Kleinstunternehmen, allerdings in einem geringeren Maß als erhofft.
(2) Die Richtlinie steigert die Effizienz, ohne den Wettbewerb in unzulässiger Weise zu verzerren.

Contra: –

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2009) 83 vom 26. Februar 2009 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 78/660/EWG des Rates über den **Jahresabschluss von** Gesellschaften bestimmter Rechtsformen im Hinblick auf **Kleinstunternehmen**

Kurzdarstellung

Artikelangaben verweisen auf die zu ändernde Richtlinie 78/660/EWG.

► Bestehende EU-Vorschriften zur Rechnungslegung von Kapitalgesellschaften

- Kapitalgesellschaften sind verpflichtet, einen Jahresabschluss anzufertigen, der ein „den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes“ Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens vermittelt (Art. 2 Abs. 3).
- Der Jahresabschluss muss mindestens aus einer Bilanz, einer Gewinn- und Verlustrechnung und einem Anhang bestehen. Die Mitgliedstaaten dürfen den Jahresabschluss um weitere Bestandteile erweitern. (Art. 2 Abs. 1).
- Dabei sind eine bestimmte Gliederung für die Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung sowie Mindestinhalte für den Anhang vorgeschrieben (Art. 8-10a; Art. 22-26; Art. 43).
- Zur besseren Vergleichbarkeit von Jahresabschlüssen sind einheitliche Bewertungsmethoden vorgeschrieben (Art. 31-42f).
- Der Jahresabschluss muss von dazu befugten Abschlussprüfern bestätigt werden. (Art. 51)
- Neben dem Jahresabschluss müssen Kapitalgesellschaften einen Lagebericht anfertigen. Er besteht aus einer „ausgewogenen und umfassenden Analyse des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses und der Lage der Gesellschaft, die dem Umfang und der Komplexität der Geschäftstätigkeit angemessen ist“ (Art. 46 Abs. 2).
- Der geprüfte Jahresabschluss sowie der Lagebericht müssen in einem zentralen Register, einem Handelsregister oder einem Gesellschaftsregister hinterlegt werden, was wiederum öffentlich bekanntzumachen ist (Art. 46 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 der Richtlinie 68/151/EWG).

► Bestehende Entlastungsmöglichkeiten für kleinere Unternehmen

Die Mitgliedstaaten dürfen die folgenden Erleichterungen für solche Unternehmen vorsehen, die am Bilanzstichtag jeweils zwei der drei folgenden Schwellenwerte nicht überschreiten:

	Bilanzsumme	Nettoumsatz	Zahl der Beschäftigten im Jahresdurchschnitt
Verkürzte Bilanz (Art. 11)	4.400.000 €	8.800.000 €	50
Verkürzter Anhang (Art. 44)			
Befreiung vom Lagebericht (Art. 46 Abs. 3)			
Reduzierte Offenlegungspflichten (Art. 47 Abs. 2 und 3)			
Befreiung von der Abschlussprüfung (Art. 51 Abs. 2)	17.500.000 €	35.000.000 €	250
Vereinfachte Gewinn- und Verlustrechnung (Art. 27)			

► **Neue Ausnahme für Kleinstunternehmen**

- Mitgliedstaaten, die dies wünschen, können „Kleinstunternehmen“ ganz von den Verpflichtungen der Richtlinie 78/660/EWG ausnehmen (neuer Art. 1a Abs. 1).
- Kleinstunternehmen sind Unternehmen, für die mindestens zwei der drei folgenden Kriterien zutreffen (neuer Art. 1a Abs. 1):
 - Die Bilanzsumme liegt unter 500.000 €.
 - Der Nettoumsatz beträgt weniger als 1.000.000 €.
 - Im Jahresdurchschnitt liegt der Zahl der Beschäftigten nicht über 10.
- Unternehmen, die während zweier aufeinanderfolgender Geschäftsjahre nicht als Kleinstunternehmen galten, dürfen erst dann von den Verpflichtungen der Richtlinie befreit werden, wenn sie zwei Jahre in Folge die Kriterien für Kleinstunternehmen erfüllen (neuer Art. 1a Abs. 2).

Änderung zum Status quo

- Die Richtlinie 78/660/EWG sieht zwar Entlastungsmöglichkeiten für kleinere Unternehmen bei der Rechnungslegung vor, erlaubt es aber nicht, Kapitalgesellschaften von den einschlägigen EU-Vorschriften komplett auszunehmen.
- Die vorgeschlagenen Schwellenwerte für die Definition eines „Kleinstunternehmens“ liegen deutlich niedriger als die Schwellenwerte für die erleichterten Rechnungslegungsvorschriften.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission führt an, dass eine EU-Richtlinie nur von der EU geändert werden kann.

Politischer Kontext

Die vorgeschlagene Änderungsrichtlinie ist Bestandteil des Kommissionsprogramms zur besseren Rechtssetzung („better regulation“): Schon 2006 hatte die EU-Kommission eine Mitteilung über die Verringerung der Verwaltungslasten vorgelegt [KOM(2006) 689], welche 2007 durch ein Aktionsprogramm [KOM(2007) 23] ergänzt wurde. Aufsehen erregte dieses Programm vor allem durch das Ziel, den Verwaltungsaufwand für Unternehmen bis 2012 um 25% zu verringern. Die Entlastung von Kleinstunternehmen bei der Rechnungslegung wurde darin erstmals erwähnt und 2007 in einer Mitteilung konkretisiert [KOM(2007) 394].

Im Juli 2008 sprach sich die „Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten“ unter dem Vorsitz des ehemaligen bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber für das Vorhaben aus. Im November 2008 erklärte die Kommission es zu einem Bestandteil ihres „Europäischen Konjunkturprogramms“ [KOM(2008) 800]. Auch das Europäische Parlament begrüßte im Dezember 2008 Ausnahmemöglichkeiten für Kleinstunternehmen [Entschließung (T6-0635-2008)], will sie aber auf Unternehmen beschränken, die lediglich in einem Mitgliedstaat aktiv sind.

Für Deutschland signalisierte Bundesjustizministerin Zypries am 26. Februar 2009 Zustimmung zur Änderung der EU-Richtlinie. Hintergrund ist das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG), welches Bundestag und Bundesrat Mitte Mai 2009 verabschiedet haben. Das BilMoG sieht vor, dass kleine Einzelkaufleute von Buchführungs- und Bilanzierungspflichten befreit werden. Der Vorschlag der Kommission verfolgt ein ähnliches Ziel bei kleinen Kapitalgesellschaften.

Stand der Gesetzgebung

26.02.09 Annahme durch Kommission
 Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Recht (federführend), Berichterstatter Klaus-Heiner Lehne (EVP-ED-Fraktion, D); Wirtschaft und Währung
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Offen
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 44 Abs. 1 EGV (Niederlassungsfreiheit)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die EU-Rechnungslegungsvorschriften verfolgen das Ziel, europaweit vergleichbare Informationen über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von Unternehmen öffentlich zugänglich zu machen. Solche verpflichtende Angaben sind insbesondere für Minderheitsanteilseigner von Bedeutung, weil diese sich nicht immer ein eigenständiges Bild des Unternehmens machen können, aber auch für Kreditgeber, Arbeitnehmer, Geschäftspartner und potenzielle Investoren.

Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Kleinstunternehmen von der Pflicht zur Erstellung eines Jahresabschlusses auszunehmen, ist dennoch ausdrücklich zu begrüßen. Denn die bisherigen Vorschriften werden den Gegebenheiten in Kleinstunternehmen nicht gerecht.

Erstens werden Kleinstunternehmen in der Regel von den Eigentümern geführt, so dass der Schutz von außenstehenden Anteilseignern über umfassende Rechnungslegungsvorschriften in der Regel nicht erforderlich ist. Zweitens spielt Fremdkapital zwar für viele, aber durchaus nicht für alle Kleinstunternehmen eine Rolle. Soweit sie Fremdkapital in Anspruch nehmen, finanzieren sich Kleinstunternehmen in der Regel nicht über den Kapitalmarkt, sondern über ihre Hausbank. Banken aber brauchen für die Kreditvergabe Informationen (wie z.B. den Cash-flow), die sich von den Angaben aus dem Jahresabschluss unterscheiden und die sie daher direkt bei den Unternehmen anfordern. Drittens beruhen die Beziehungen von Kleinstunternehmen zu Arbeitnehmern, Geschäftspartnern und potenziellen Investoren weit mehr als die von größeren Unternehmen auf persönlichem Vertrauen. Eine Vertrauensbasis lässt sich letztlich nur durch das persönliche Gespräch aufbauen. Ein Jahresabschluss kann dabei vertrauensfördernd wirken, er kann aber auch schlicht überflüssig sein. Es sollte den Unternehmen und ihren Geschäftspartnern überlassen bleiben, ob sie es für zweckmäßig halten, zur Deckung eines etwaigen Informationsbedarfs auf Jahresabschlüsse zurückzugreifen.

Eine den Mitgliedstaaten eröffnete Option zum Bürokratieabbau birgt immer **die Gefahr grenzüberschreitender Wettbewerbsverzerrungen**. Diese Gefahr **ist** hier jedoch **gering**. **Denn 93% der Kleinstunternehmen sind nicht grenzüberschreitend tätig** (Quelle: Eurobarometer, „Observatory of European SMEs“, Mai 2007).

Innerhalb eines Mitgliedstaates können allerdings Wettbewerbsverzerrungen zwischen Kleinstunternehmen und größeren Unternehmen entstehen. Gerade Unternehmen, welche die Kriterien für Kleinstunternehmen knapp verfehlen, sind von dieser Benachteiligung negativ betroffen. **Dies ist aber hinnehmbar, da bei einer Beibehaltung der geltenden Rechtslage eine faktische Mehrbelastung für Kleinstunternehmen fortgesetzt wird, weil Verwaltungslasten bei diesen besonders schwer ins Gewicht fallen:** Die Belastung pro Arbeitnehmer ist dort aufgrund von Fixkosten, die von der Unternehmensgröße unabhängig sind, bis zu fünfmal so hoch wie in größeren Unternehmen (Quelle: Folgenabschätzung der Kommission SEC(2009)206, S. 14).

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Nach einer Studie im Auftrag der Kommission unterliegen 7,2 Mio. Unternehmen den europäischen Rechnungslegungsvorschriften; davon sind 5,3 Mio. (75%) Kleinstunternehmen (Quelle: „Evaluation of Thresholds for Micro-Entities“, Centre for Strategy & Evaluation Services, Januar 2008).

Die Richtlinie kann laut Folgenabschätzung der Kommission zu Einsparungen von durchschnittlich 1200 € pro Unternehmen führen – allerdings nur, wenn alle Mitgliedstaaten die Ausnahmemöglichkeiten des Vorschlages ausschöpfen. Die Gesamteinsparungen, die sich im Idealfall ergeben, belaufen sich auf jährlich 6,3 Mrd. €. Die Kommission gesteht allerdings ein, dass es „derzeit nicht möglich ist, die potenziellen Auswirkungen auf EU-Ebene zu bemessen“ (Quelle: Zusammenfassung der Folgenabschätzung SEK(2009) 207, S. 9). **Tatsächlich** erscheint die Schätzung, dass die vorgeschlagene Ausnahmeregelung die Kosten von Kleinstunternehmen um bis zu 6,3 Mrd. € senken könne, zu optimistisch. Aus mehreren Gründen **ist mit niedrigeren Einsparungen zu rechnen.**

Erstens müssen Kleinstunternehmen auch weiterhin für die Steuerbehörden eine Bilanz und eine Gewinn- und Verlustrechnung aufstellen, auf deren Grundlage die Steuer festgelegt wird. Auch können Handels- und Steuerbilanz voneinander abweichen. Gerade Kleinstunternehmen verwenden aber nicht selten eine Einheitsbilanz für beide Zwecke, so dass sich nur geringere Einsparungen ergeben. Zweitens greifen die statistischen Ämter einiger Mitgliedstaaten – etwa zum Zweck der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – derzeit auf die Jahresabschlüsse von Unternehmen, darunter auch von Kleinstunternehmen, zurück. Die erhofften Einsparungen werden daher nur dann eintreten, wenn diese Mitgliedstaaten keine neuen Meldepflichten einführen; angesichts der großen Zahl der Kleinstunternehmen ist dies nicht unwahrscheinlich. Drittens werden viele Kleinstunternehmen auch ohne rechtliche Verpflichtung einen Jahresabschluss anfertigen, um der Informationsnachfrage von Geschäftspartnern, Investoren oder Banken zu genügen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Vereinfachung der Rechnungslegungsanforderungen für Kleinstunternehmen steigert deren Wettbewerbsfähigkeit und damit ihr Wachstumspotential. Mit negativen Folgen für die Kreditvergabe ist nicht zu rechnen: Auch in Ländern mit heute schon geringeren Berichtsstandards für kleine Unternehmen – wie den USA, Japan und Kanada – sind solche Folgen nicht feststellbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Senkung von Verwaltungslasten steigert die Standortqualität Europas. Da Kleinunternehmen jedoch in der Regel nicht international tätig sind, sind die Auswirkungen der vorgeschlagenen Richtlinie auf Standortentscheidungen vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Weil weitgehend harmonisierte Pflichten aller Kapitalgesellschaften in der EU eine Voraussetzung der Niederlassungsfreiheit im Binnenmarkt sind, stützt die EU sich zu Recht auf die Kompetenz aus Art. 44 Abs. 1 EGV (Niederlassungsfreiheit).

Subsidiarität

Mit dem Vorschlag soll eine bestehende EU-Richtlinie geändert werden. Dies kann nur die EU leisten.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch. Der Vorschlag verpflichtet Mitgliedstaaten nicht dazu, Kleinunternehmen von den Rechnungslegungspflichten auszunehmen, sondern räumt ihnen ein Wahlrecht ein.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

In Deutschland unterliegen Aktiengesellschaften (AG), Kommanditgesellschaften auf Aktien (KGaA) und Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) den Pflichten aus der Richtlinie 78/660/EWG, die in §§ 264 ff. des Handelsgesetzbuches (HGB) umgesetzt wurde. Auch offene Handelsgesellschaften (OHG) und Kommanditgesellschaften (KG) sind betroffen, wenn eine Kapitalgesellschaft unbeschränkt haftender Gesellschafter ist. Entschließt sich Deutschland dazu, Kleinunternehmen von den Vorschriften zu befreien, müssen §§ 264 ff. HGB geändert werden.

Alternatives Vorgehen

–

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission will im dritten Quartal 2009 weitere Änderungen an der Richtlinie 78/660/EWG über den Jahresabschluss und an der Richtlinie 83/349/EWG über den konsolidierten Abschluss vornehmen. Zur Vorbereitung dieser Überarbeitungen hat sie am 25. Februar 2009 eine öffentliche Konsultation eingeleitet, die noch bis zum 30. April 2009 läuft.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Möglichkeit, Kleinunternehmen von der Pflicht zur Erstellung eines Jahresabschlusses auszunehmen, wird den Besonderheiten von Kleinunternehmen gerecht. Davon ausgehende Wettbewerbsverzerrungen sind gering und vertretbar. Die vorgeschlagene Richtlinie ist grundsätzlich geeignet, die Verwaltungslasten von Kleinunternehmen zu senken. Sie wird aber zu geringeren Einsparungen führen, als die Kommission erwartet.