

046513/EU XXIV.GP
Eingelangt am 24/02/11

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 24.2.2011
SEK(2011) 223 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Änderung der Richtlinien 89/666/EWG, 2005/56/EG und 2009/101/EG in Bezug auf
die Verknüpfung von Zentral-, Handels- und Gesellschaftsregistern**

SEK(2011) 222 endgültig
KOM(2011) 79 endgültig

1. EINLEITUNG

Die aktuelle Finanzkrise hat erneut vor Augen geführt, wie wichtig Transparenz an den Finanzmärkten ist, was auch für die Corporate Governance und die Geschäftstätigkeit von Unternehmen gilt. In seinen Schlussfolgerungen vom 25. Mai 2010 hat der Rat darauf hingewiesen, dass ein verbesserter Zugang zu aktuellen, verlässlichen Informationen über Unternehmen das Vertrauen in den Markt erhöhen und der wirtschaftlichen Erholung sowie der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen förderlich sein könnte.¹

Unternehmensregister spielen in dieser Hinsicht eine zentrale Rolle. Sie erfassen, überprüfen und speichern Unternehmensinformationen, wie Rechtsform, Sitz, Kapital, gesetzliche Vertreter und Abschlüsse, und machen diese Angaben für die Öffentlichkeit zugänglich.

Unternehmen nutzen zunehmend die Möglichkeiten des Binnenmarkts und expandieren über Landesgrenzen hinweg. Dementsprechend erhöht sich die Notwendigkeit der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Unternehmensregistern und wächst die Nachfrage nach Unternehmensinformationen aus anderen Mitgliedstaaten, sei es zu gewerblichen Zwecken oder um leichter gerichtliche Schritte einleiten zu können.

Am 5. November 2009 nahm die Europäische Kommission ein Grünbuch² und einen Fortschrittsbericht³ über die Verknüpfung von Unternehmensregistern an. Das Grünbuch bildete die Grundlage für eine öffentliche Konsultation, bei der sich nahezu alle Teilnehmer für eine verbesserte Verknüpfung der Unternehmensregister in der EU aussprachen.⁴

In seinen Schlussfolgerungen vom 25. Mai 2010 begrüßte der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ die Initiative der Kommission, die Verknüpfung der Unternehmensregister zu verbessern. Auch im entsprechenden Bericht des Europäischen Parlaments⁵ werden die Kommission und die Mitgliedstaaten dazu gedrängt, in diesem Bereich Fortschritte zu erzielen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss⁶ und der Ausschuss der Regionen⁷ unterstützten in ihren Stellungnahmen die Initiative der Kommission ebenfalls mit Nachdruck.

Die Folgenabschätzung wurde vom Ausschuss für Folgenabschätzung im schriftlichen Verfahren geprüft. Am 15. September 2010 gab der Ausschuss eine befürwortende Stellungnahme ab. Der Stellungnahme des Ausschusses entsprechend wurden an der Folgenabschätzung eine Reihe von Änderungen vorgenommen.

2. KONTEXT

Unternehmensregister gibt es in jedem Mitgliedstaat. Sie sind entweder auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene angesiedelt. 1968 wurden gemeinsame Regeln erlassen,

¹ 9678/10.

² KOM(2009) 614 endg.

³ SEK(2009) 1492.

⁴ Zusammenfassung der Antworten:
http://ec.europa.eu/internal_market/company/business_registers/index_en.htm.

⁵ 2010/2055 (INI).

⁶ INT/517.

⁷ CdR 20/2010.

mit denen für die Offenlegung von Unternehmensinformationen (Eintragung und Bekanntmachung) Mindeststandards festgelegt wurden.⁸ Seit dem 1. Januar 2007 müssen die Mitgliedstaaten auch elektronische Unternehmensregister führen⁹ und Dritten die Möglichkeit geben, online auf diese Register zuzugreifen.

Verlässliche und aktuelle Informationen über Unternehmen sind für Verbraucher, tatsächliche oder potenzielle Geschäftspartner, öffentliche Verwaltungen und Justizbehörden auch im grenzübergreifenden Kontext von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmensregistern verschiedener Mitgliedstaaten in den europäischen Rechtsakten, die in den vergangenen zehn Jahren zur Erleichterung der grenzübergreifenden Verschmelzung von Kapitalgesellschaften¹⁰ und der grenzübergreifenden Sitzverlagerung von Europäischen Gesellschaften (SE)¹¹ und Europäischen Genossenschaften¹² erlassen wurden, ausdrücklich vorgeschrieben.

Seit 1992 besteht ein Mechanismus für die freiwillige Zusammenarbeit zwischen den Unternehmensregistern in Europa. In diesem „European Business Register“ (EBR)¹³ sind bislang die offiziellen Unternehmensregister von 19 Mitgliedstaaten und sechs anderen europäischen Rechtskreisen vertreten. Zwischen 2006 und 2009 nahm das EBR am Forschungsprojekt BRITE¹⁴ teil, das auf die Entwicklung einer technologischen Plattform für europaweit interoperable Unternehmensregister abzielte. Doch steht das EBR in Sachen Ausweitung, Finanzierung und Governance vor erheblichen Herausforderungen. In seiner jetzigen Form ist der Kooperationsmechanismus für die potenziellen Nutzer nicht zufriedenstellend.

Ein weiteres in diesem Zusammenhang relevantes Projekt ist das Binnenmarktinformationssystem (Internal Market Information System, IMI). Hierbei handelt es sich um ein elektronisches Hilfsmittel, das die laufende Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Verwaltungen im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) und der Richtlinie über Berufsqualifikationen (2005/36/EG) unterstützen soll. Auch die Durchsetzung anderer Richtlinien könnte durch das Binnenmarktinformationssystem unterstützt werden.

Das Europäische E-Justiz-Portal schließlich wird zentralen Zugang zu rechtlichen Informationen, Rechts- und Verwaltungsorganen, Registern, Datenbanken und anderen

⁸ Richtlinie 2009/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 48 Absatz 2 des Vertrags im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten (ABl. L 258 vom 1.10.2009, S. 11).

⁹ Richtlinie 2003/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2003 zur Änderung der Richtlinie 68/151/EWG des Rates in Bezug auf die Offenlegungspflichten von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (ABl. L 221 vom 4.9.2003, S. 13).

¹⁰ Richtlinie 2005/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Verschmelzung von Kapitalgesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten (ABl. L 310 vom 25.11.2005, S. 1).

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 des Rates vom 8. Oktober 2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft (ABl. L 294 vom 10.11.2001, S. 1).

¹² Verordnung (EG) Nr. 1435/2003 des Rates vom 22. Juli 2003 über das Statut der Europäischen Genossenschaft (ABl. L 207 vom 18.8.2003, S. 1).

¹³ <http://www.ebr.org/>.

¹⁴ <http://www.briteproject.eu>

Diensten in der EU verschaffen, damit Bürger, Rechts- und sonstige Experten und die Justiz ihre laufenden Aufgaben rascher erledigen können.

3. SUBSIDIARITÄT

Die fast zwanzigjährigen Erfahrungen mit dem EBR zeigen, dass sich die Ziele dieser Initiative allein durch Selbstregulierung nicht erreichen lassen. Auch die Mitgliedstaaten können die Ziele nicht erreichen, da für die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Registern gemeinsame Regeln und Bedingungen festgelegt werden müssen. Würden solche Bestimmungen auf nationaler Ebene erlassen, bestünde die Gefahr, dass sie nicht miteinander vereinbar und für die Erreichung der gesetzten Ziele untauglich sind. Maßnahmen auf EU-Ebene sind deshalb notwendig und gerechtfertigt.

4. ZIELE

Ganz allgemein zielt diese Initiative darauf ab, das Vertrauen in den Binnenmarkt zu stärken, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu erhöhen und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmensregistern in Europa zu steigern. Im Besonderen soll sie u. a. sicherere Unternehmensinformationen für Verbraucher, Gläubiger und andere Geschäftspartner gewährleisten, die Rechtssicherheit erhöhen, den Verwaltungsaufwand für Unternehmen verringern und Verfahren beschleunigen.

Die Initiative zielt insbesondere darauf ab,

- sicherzustellen, dass das Unternehmensregister der Gesellschaft dem/den Unternehmensregister/n der ausländischen Zweigniederlassung europaweit aktuelle Informationen über den Status der Gesellschaft liefert
- einen Rahmen für die Zusammenarbeit der Unternehmensregister bei grenzübergreifenden Verschmelzungen und Sitzverlagerungen zu schaffen
- den Zugang zu amtlichen Unternehmensinformationen aus anderen Mitgliedstaaten zu erleichtern, indem festgelegt wird, welche aktuellen Mindestinformationen Dritten in allen Mitgliedstaaten über das Netz zur Verfügung zu stellen sind.

5. PROBLEMSTELLUNG, OPTIONEN UND AUSWIRKUNGEN

Die Gründe, die für eine Verknüpfung der Unternehmensregister sprechen, lassen sich in drei Abschnitten zusammenfassen: Fehlen aktueller Informationen in den Registern ausländischer Zweigniederlassungen, Schwierigkeiten der Zusammenarbeit bei grenzübergreifenden Verschmelzungen und Sitzverlagerungen und Schwierigkeit des Zugangs zu Unternehmensinformationen aus anderen Mitgliedstaaten.

Bei der Ermittlung der Auswirkungen der verschiedenen Optionen wurden die folgenden Kriterien zugrunde gelegt: Wirksamkeit, Auswirkungen auf Beteiligte (Verbraucher, Gläubiger usw.), Verringerung des Verwaltungsaufwands, Rechtssicherheit, Flexibilität und Kosten.

5.1. Kostenszenarien

Die Kosten hängen von der gewählten technischen Lösung ab. Die Wahl der IKT-Werkzeuge muss in der Implementierungsphase erfolgen. Die IKT-bedingten Auswirkungen der vorliegenden Initiative sind daher nur indirekt. Bei der Folgenabschätzung wurde ausgehend von verschiedenen Technologien eine hoch angesetzte Kostenschätzung durchgeführt. Der Hauptunterschied zwischen diesen Technologien besteht darin, dass das EBR einen automatischen Datenaustausch ermöglicht und gleichzeitig große Datenmengen verarbeiten kann, während der Datenaustausch beim Binnenmarktinformationssystem manuell erfolgt und nur kleine Datenmengen elektronisch übertragen werden können.

Das Binnenmarktinformationssystem wird von der Kommission betrieben, so dass auch die Kosten von der Kommission getragen werden. Die Ausweitung des EBR/BRITE sollte von den Mitgliedstaaten finanziert werden, es sei denn, es werden EU-Mittel für diesen Zweck bereitgestellt.

Unter *Szenario 1* wurde untersucht, welche Kosten eine Ausweitung der derzeitigen Zusammenarbeit auf die restlichen acht Mitgliedstaaten ausgehend von EBR und BRITE mit sich brächte. Die Kosten einer solchen Ausweitung würden sich auf insgesamt 164 472 EUR belaufen. Für die Systempflege könnten alljährlich Kosten in Höhe von 495 000 anfallen.

Unter *Szenario 2* wurde untersucht, wie teuer es wäre, ausgehend vom Binnenmarktinformationssystem eine Lösung zu entwickeln. Die Mitgliedstaaten beteiligen sich in keiner Weise an den Kosten von Pflege und Hosting des IMI. 2009 beliefen sich die Kosten für die Kommission auf rund 518 000 EUR. Die Einführung eines neuen Bereichs würde bei der Kommission gewisse Investitionen für Entwicklung und Support erfordern.

Unter *Szenario 3* wurden ausgehend von den Kosten des Aufbaus von IMI und EBR die Kosten für den Aufbau eines neuen Netzes aus Unternehmensregistern geschätzt. Bis 2009 beliefen sich die Kosten für Entwicklung und Pflege des IMI auf insgesamt fast 2 Mio. bzw. 770 000 EUR (ohne Personalkosten). Der Neuaufbau eines EBR-ähnlichen Netzes würde 11,06 Mio. EUR kosten. Für die Systempflege könnten jährlich Kosten in Höhe von 405 000 EUR anfallen. Dieses Szenario wurde aufgrund der hohen Kosten und des Wunsches der Mitgliedstaaten, auf Bestehendem (EBR, BRITE und IMI) aufzubauen, ausgeschlossen.

5.2. Fehlen aktueller Unternehmensinformationen in den Registern ausländischer Zweigniederlassungen

Die Elfte Richtlinie Gesellschaftsrecht verpflichtet Gesellschaften, bei Eröffnung einer Zweigniederlassung in einem anderen Mitgliedstaat bestimmte Urkunden und Angaben offenzulegen. Unternehmen versäumen es aber häufig, diese Informationen auf aktuellem Stand zu halten. Dieses Versäumnis kann den Schutz von Verbrauchern und Geschäftspartnern erheblich beeinträchtigen, und zwar insbesondere dann, wenn dem Register der Zweigniederlassung die Auflösung oder Insolvenz der Gesellschaft nicht mitgeteilt wird (15 % der untersuchten Fälle). Legt man die Gesamtzahl der ausländischen Zweigniederlassungen in Europa zugrunde (mehr als 112 000), könnte dies auf 16 800 eingetragene ausländische Zweigniederlassungen zutreffen.

Sind die Informationen im Unternehmensregister einer ausländischen Zweigniederlassung nicht auf neuestem Stand, wird der Umgang mit dem Unternehmen für Verbraucher und Gläubiger risikoreicher und nimmt die Rechtssicherheit ab. Darüber hinaus bringt die

fehlende Zusammenarbeit zwischen den Unternehmensregistern Verwaltungsaufwand für die Unternehmen mit sich, der um 69 Mio. EUR verringert werden könnte.¹⁵

Es wurden vier Optionen geprüft:

- *Option A1:* Weiter wie bisher
- *Option A2:* Empfehlung genauer Regeln im Hinblick auf die Methode, nach der die Unternehmensregister bei der Aktualisierung der Angaben über ausländische Zweigniederlassungen zusammenarbeiten sollten
- *Option A3:* Festlegung einer rechtlichen Verpflichtung, wonach die Unternehmensregister bei Aktualisierung der Einträge ausländischer Zweigniederlassungen auf elektronischem Wege zusammenarbeiten müssen, und Bestimmung der technischen Einzelheiten dieser Zusammenarbeit
- *Option A4:* Festlegung einer rechtlichen Verpflichtung, wonach die Unternehmensregister bei Aktualisierung der Einträge ausländischer Zweigniederlassungen auf elektronischem Wege zusammenarbeiten müssen, und Bestimmung der technischen Einzelheiten dieser Zusammenarbeit in einem delegierten Rechtsakt/einer Regulierungsvereinbarung

Laut Folgenabschätzung sollte Option A4 der Vorzug gegeben werden. Auch wenn die Optionen A2-A4 Effizienzgewinne mit sich bringen könnten, würde die Option A2 doch weder Rechtssicherheit noch Einhaltung der Regeln in allen Mitgliedstaaten sicherstellen. Die Optionen A3 und A4 könnten den Verwaltungsaufwand verringern und Rechtssicherheit gewährleisten. Option A3 würde zwar den höchsten Grad an Einheitlichkeit garantieren, wäre aber nicht im Mindesten flexibel. Option A4 würde die Rechtsvorschriften durch einen delegierten Rechtsakt ergänzen und es den verschiedenen Registern dadurch ermöglichen, ihren Besonderheiten Rechnung zu tragen. Die Kosten wären bei den Optionen A3 und A4 die gleichen.

5.3. Schwierigkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Registern bei grenzübergreifenden Verschmelzungen und Sitzverlagerungen

Bei grenzübergreifenden Verschmelzungen oder Sitzverlagerungen schreibt das EU-Recht die grenzübergreifende Zusammenarbeit der Unternehmensregister ausdrücklich vor. Doch liefert es keinerlei Anhaltspunkte für die dabei anzuwendende Methode. Mitteilungen zwischen Unternehmensregistern werden in der Regel per E-Mail versandt und zwar in der Sprache der Behörde, von der die Mitteilung ausgeht. Aufgrund der geringen Anzahl von Verfahren können die Unternehmensregister die Mitteilungen derzeit manuell bearbeiten. Sollte sich deren Anzahl in Zukunft aber erhöhen, dürften sich die Register vor Schwierigkeiten gestellt sehen.

Die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit zwischen Unternehmensregistern bei grenzübergreifenden Verschmelzungen und Sitzverlagerungen sind der Rechtssicherheit abträglich. Wären die Register in Fällen, in denen durch eine grenzübergreifende Verschmelzung eine Europäische Gesellschaft oder Europäische Genossenschaft entsteht, zur

¹⁵ **Siehe** „Final Report for Priority Area Annual Accounts / Company Law, EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs“, Cap Gemini, Deloitte, Ramboll Management.

Zusammenarbeit verpflichtet, könnte dies den Verwaltungsaufwand für die genannten Gesellschaften verringern.

Es wurden vier Optionen geprüft:

- *Option B1*: Weiter wie bisher
- *Option B2*: Empfehlung genauer Regeln im Hinblick auf die Methode, nach der die Unternehmensregister bei grenzübergreifenden Verschmelzungen und Sitzverlagerungen zusammenarbeiten sollten
- *Option B3*: Festlegung rechtlicher Anforderungen mit technischen Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen Unternehmensregistern bei grenzübergreifenden Verschmelzungen und Sitzverlagerungen
- *Option B4*: Festlegung einer gesetzlichen Pflicht zur Zusammenarbeit und Bestimmung der technischen Einzelheiten für grenzübergreifende Verschmelzungen und Sitzverlagerungen in einem delegierten Rechtsakt / einer Regulierungsvereinbarung

Laut Folgenabschätzung sollte Option B4 der Vorzug gegeben werden. Da die Unternehmensregister nur bei der Errichtung einer Europäischen Gesellschaft oder Europäischen Genossenschaft durch grenzübergreifende Verschmelzung gesetzlich noch nicht zur Zusammenarbeit verpflichtet sind, müssen der Kommission lediglich in diesem Bereich rechtlich die entsprechenden Befugnisse übertragen werden. Option B3 erscheint zu starr, während die Optionen B2 und B4 den Mitgliedstaaten die notwendige Flexibilität bieten. Dennoch scheint Option B4 (delegierter Rechtsakt) hier die angemessenste Lösung zu sein, da sie alle Mitgliedstaaten zur Teilnahme verpflichtet, während die Teilnahme bei Option B2 stets freiwillig wäre. Die Optionen B3 und B4 könnten in Fällen, in denen durch grenzübergreifende Verschmelzung eine Europäische Gesellschaft oder Europäische Genossenschaft entsteht, den Verwaltungsaufwand für die betreffenden Unternehmen verringern. Je nach gewähltem IKT-Werkzeug könnten die Kosten in Grenzen gehalten werden.

5.4. Schwierigkeit des Zugangs zu Unternehmensinformationen aus anderen Mitgliedstaaten

Während Unternehmensinformationen im Land der Eintragung des Unternehmens ohne Weiteres erhältlich sind, wird der Zugang zu den gleichen Informationen eines anderen Mitgliedstaats möglicherweise durch technische oder sprachliche Barrieren behindert. Das EBR erfasst nicht alle 27 Mitgliedstaaten, und die über dieses Netz erhältlichen Informationen sind von Land zu Land verschieden.

Das Fehlen einer einheitlichen Unternehmenskennung erschwert im grenzübergreifenden Kontext (wie bei Verschmelzungen oder im Falle einer Gruppe) die Ermittlung von Gesellschaften. In welchen zeitlichen Abständen Unternehmensinformationen zu aktualisieren sind, ist derzeit nicht harmonisiert, und für die Nutzer der Daten liegen in den verschiedenen Mitgliedstaaten keine Informationen über deren Verlässlichkeit vor.

Der eingeschränkte Zugang zu Unternehmensinformationen aus anderen Mitgliedstaaten erhöht für Verbraucher und tatsächliche oder potenzielle

Geschäftspartner im Umgang mit dem Unternehmen das Risiko. Auch geringere Rechtssicherheit ist die Folge.

Es wurden vier Optionen geprüft:

- *Option C1*: Weiter wie bisher
- *Option C2*: Empfehlung genauer Regeln, die gewährleisten, dass die Unternehmensregister einen besseren grenzübergreifenden Informationszugang gewährleisten
- *Option C3*: Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Teilnahme an einem elektronischen Unternehmensregisternetz, Bestimmung der über das Netz zu übermittelnden Informationen, der Häufigkeit der Aktualisierung der Einträge und der technischen Einzelheiten der Zusammenarbeit
- *Option C4*: Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Teilnahme an einem elektronischen Unternehmensregisternetz, Bestimmung der über das Netz zu übermittelnden Informationen, der Häufigkeit der Aktualisierung der Einträge und Festlegung der technischen Einzelheiten der Zusammenarbeit in einem delegierten Rechtsakt / einer Regulierungsvereinbarung

Laut Folgenabschätzung sollte Option C4 der Vorzug gegeben werden. Die Option C2 hat Potenzial, während die Optionen C3 und C4 gewisse positive Auswirkungen auf die Beteiligten haben. Nicht-legislative Maßnahmen (Option C2) könnten beim Informationszugang keine Rechtssicherheit gewährleisten. Die Optionen C3 und C4 würden einen klaren rechtlichen Rahmen schaffen, doch würde die Option C3 bei technischen Detailänderungen legislative Änderungen erfordern. Option C4 würde die notwendige Flexibilität garantieren. Auf den Verwaltungsaufwand wirken sich die Optionen nicht aus. Die Kosten könnten allerdings erheblich sein

6. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Kommission wird die Umsetzung der Bestimmungen verfolgen und einen Rahmen für strukturierte Diskussionen nationaler Sachverständiger über die Einzelheiten eines delegierten Rechtsakts stellen (und beispielsweise Workshops organisieren). Die Auswirkungen der Bestimmungen sollten fünf Jahre nach ihrer Umsetzung bewertet werden.