



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 25.10.2011
SEK(2011) 1290 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Teil I

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum / zur

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen

{KOM(2011) 684 endgültig}
{SEK(2011) 1289 endgültig}

ZUSAMMENFASSUNG

Die Rechnungslegungsrichtlinien¹ (im Folgenden „die Richtlinien“) regeln den Jahresabschluss und den konsolidierten Abschluss von Gesellschaften mit beschränkter Haftung in Europa. Bei den in den vergangenen 30 Jahren an den Richtlinien vorgenommenen Änderungen wurde generell der Vergleichbarkeit und der Benutzerfreundlichkeit von Abschlüssen zu geringe Aufmerksamkeit geschenkt, wodurch Komplexität und Verwaltungsaufwand für die Unternehmen, insbesondere für kleinere Unternehmen, immer mehr zugenommen haben.

In der vorliegenden Folgenabschätzung wird der Kommissionsvorschlag zur Modernisierung und Vereinfachung der Finanzberichterstattungspflichten für Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der EU vorgestellt, mit dem bezweckt wird, den Aufwand zu reduzieren und den Bedürfnissen der Nutzer besser gerecht zu werden.

1. PROBLEMSTELLUNG

1.1. Wo liegen die Hauptprobleme?

Die Erstellung von Abschlüssen ist erwiesenermaßen eine der größten aus Regulierungsanforderungen erwachsenden Belastungen für Unternehmen.²

Wie Konsultationen und Analysen zeigen, haben Kleinst-/Kleinunternehmen im Vergleich zu mittleren/großen Unternehmen einen höheren Verwaltungsaufwand. Gibt ein großes Unternehmen einen Euro pro Beschäftigten aus, um einer Regulierungsanforderung nachzukommen, können es bei einem mittleren Unternehmen bereits vier Euro und bei einem kleinen Unternehmen sogar bis zu zehn Euro pro Beschäftigten sein.

Häufig ist der Abschluss gar nicht die Hauptinformationsquelle, die von Akteuren in kleineren Unternehmen genutzt wird. Dennoch verlangen die Richtlinien, dass kleinere Unternehmen umfassende Abschlüsse erstellen und eine Reihe weiterer Anforderungen erfüllen, und hindern die Mitgliedstaaten somit daran, einfachere lokale Lösungen zu entwickeln. Von kleineren Unternehmen wird bei der Erstellung ihrer Abschlüsse ein Detaillierungsgrad verlangt, der eigentlich nur bei größeren Unternehmen angemessen ist. Insbesondere gilt dies für die Verpflichtung, im Anhang zum Abschluss ausführliche Informationen zu liefern. Zudem ist in den Richtlinien kein allgemeiner Grundsatz der Wesentlichkeit niedergelegt, so dass in die Abschlüsse unter Umständen belanglose Informationen allein deswegen aufgenommen werden, um Regulierungsanforderungen nachzukommen.

Derzeit verfügen die Mitgliedstaaten über eine gewisse Flexibilität in Bezug auf die Definition der Unternehmensgröße. Dies führt dazu, dass Unternehmen, die nach den

¹ Vierte Richtlinie des Rates vom 25. Juli 1978 über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (78/660/EWG) und Siebente Richtlinie des Rates vom 13. Juni 1983 über den konsolidierten Abschluss (83/349/EWG).

² http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm

Richtlinien als kleine Unternehmen anzusehen sind, nach den nationalen Vorschriften vieler Mitgliedstaaten als mittlere oder gar als große Unternehmen eingestuft werden. Dies bedeutet, dass die EU-Unternehmen nicht unter gleichen Bedingungen in den Wettbewerb eintreten.

Schließlich lässt die Richtlinie über den Jahresabschluss den Mitgliedstaaten in Bezug auf etwa 80 wesentliche Punkte die Wahl, ob sie eine Bestimmung anwenden wollen oder nicht; bei der Richtlinie über konsolidierte Abschlüsse sind es etwa 40 Punkte. Die Wahlmöglichkeiten betreffen in der Regel Darstellung, Ansatz, Bewertung und Angabe in Abschlüssen sowie das übergeordnete Prinzip der wirtschaftlichen Betrachtungsweise („substance over form“). Für die Nutzer der Abschlüsse erwachsen daraus – bedingt durch mangelnde Klarheit und Vergleichbarkeit der Finanzberichterstattung zwischen den Mitgliedstaaten – Probleme, die mit der Unternehmensgröße (mittlere/große Unternehmen) noch zunehmen. Dies kann optimale grenzübergreifende Investitionsentscheidungen verhindern und hat eine höhere Belastung für Unternehmen mit Auslandstöchtern zur Folge.

1.2. Ursachen der Probleme

Eine der Hauptursachen sind die Richtlinien. Darüber hinaus sehen sich die Unternehmen in der EU auch lokalen Anforderungen an die Finanzberichterstattung, etwa für steuerliche und statistische Zwecke, gegenüber, die sich aus nationalen Regelungen ergeben.

1.3. Auswirkungen der mikroökonomischen Probleme auf Makroebene

Die unnötigen und unverhältnismäßig hohen Verwaltungskosten, die kleine Unternehmen zu tragen haben, hemmen die Wirtschaftstätigkeit und sind ein Hindernis für Wachstum und Beschäftigung.

1.4. Umfang des Problems

In den Anwendungsbereich der Richtlinien fallen etwa 7,3 Millionen Unternehmen, darunter 1,1 Millionen kleine Unternehmen. Schätzungen zufolge belaufen sich die Gesamtkosten der Befolgung der Richtlinien für kleine Unternehmen auf jährlich 3,1 Mrd. EUR, wovon 1,7 Mrd. auf den potenziellen Verwaltungsaufwand entfallen.

1.5. Subsidiarität

Ein Tätigwerden auf EU-Ebene ist notwendig, da die Hauptursache des Problems die EU-Richtlinien sind. Die bevorzugte politische Option sollte sich auf das zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderliche Maß beschränken und verhältnismäßig sein.

2. ZIELE

Im Einklang mit dem übergeordneten Ziel der Verbesserung des Geschäftsumfelds für EU-Unternehmen zielt die Überprüfung der Richtlinien darauf ab, 1) den Verwaltungsaufwand für relativ kleine Unternehmen zu reduzieren und damit Ressourcen für die Schaffung von Wachstum und Beschäftigung freizusetzen, 2) Effizienz, Relevanz und Verständlichkeit der Finanzberichterstattung zu verbessern und 3) den Nutzerbedürfnissen Rechnung zu tragen. Die Verbesserungen sollten das Funktionieren des EU-Binnenmarkts erleichtern, indem grenzüberschreitende Geschäftstätigkeiten gefördert werden.

3. POLITISCHE OPTIONEN

Die Dienststellen der Kommission haben verschiedene politische Optionen zur Erreichung der genannten Ziele identifiziert und geprüft. Dabei wurden zunächst die Grundoptionen und anschließend – innerhalb der bevorzugten Grundoption – verschiedene Unteroptionen für die Überarbeitung der Richtlinien betrachtet. Die im vorliegenden Dokument analysierten Optionen sind als Ergänzung des am 26. Februar 2009 veröffentlichten Vorschlags zu sehen, mit dem bezweckt wird, den Mitgliedstaaten zu erlauben, Kleinstunternehmen von Rechnungslegungspflichten auf EU-Ebene zu entlasten.³

3.1. Grundoptionen für die Reduzierung des Verwaltungsaufwands und die Verbesserung von Effizienz, Relevanz und Verständlichkeit der Finanzberichterstattung

Ausgehend vom Basisszenario (keine Veränderung) kommen folgende politische Grundoptionen und Rechtsinstrumente in Betracht:

- (1) Basisszenario (keine Veränderung)
- (2) Bessere Nutzung der in den Richtlinien vorgesehenen Optionen durch die Mitgliedstaaten
- (3) Überarbeitung und Modernisierung bestimmter derzeit in den Richtlinien enthaltener Anforderungen mit dem Ziel, den Verwaltungsaufwand der Unternehmen in der EU, insbesondere der KMU, zu reduzieren
- (4) Schaffung eines völlig neuen EU-Rechtsrahmens für die Rechnungslegung und Übernahme des „Internationalen Rechnungslegungsstandards für KMU“ innerhalb der EU

³ Siehe Vorschlag 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 (KOM(2009) 83 endg.) unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009PC0083:DE:NOT>. Kleinstunternehmen werden in dem Vorschlag definiert als Unternehmen, die am Bilanzstichtag höchstens 10 Beschäftigte haben und deren Bilanzsumme und Nettoumsatzerlöse bestimmte Schwellenwerte nicht überschreiten.

- (5) Aufhebung der Richtlinien, um es den Mitgliedstaaten zu überlassen, ein Rechnungslegungssystem ihrer Wahl für nicht börsennotierte Unternehmen einzuführen

Die vorgenannten politischen Grundoptionen wurden einer vergleichenden Analyse unterzogen. Der Vorzug wurde Option 3 gegeben, also der Überarbeitung bestimmter derzeit in den Rechnungslegungsrichtlinien enthaltener Anforderungen im Rahmen einer neuen Richtlinie, die die Vierte und die Siebente Richtlinie des Rates ersetzt. Dies scheint mit Blick auf die Erreichung der Ziele die vernünftigste Option zu sein – unter Berücksichtigung der Aspekte Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von EU-Rechtsvorschriften, Zeithorizont und Akzeptanz aufseiten der beteiligten Akteure.

3.2. Vergleich verschiedener Optionen im Kontext der Überprüfung der Richtlinien

Im Rahmen einer Überprüfung der bestehenden Richtlinien kommen verschiedene Optionen in Betracht:

Optionen mit allgemeiner Geltung

- (1) Harmonisierung der in den Richtlinien enthaltenen Definitionen der Unternehmensgröße und/oder
- (2) Anhebung der verschiedenen Schwellenwerte für die Bestimmung der Unternehmensgröße und/oder
- (3) Verpflichtung zur Erstellung von Abschlüssen in einem elektronischem Format wie XBRL

(Einander ausschließende) Optionen mit allgemeiner Geltung

Entweder

- (4) Harmonisierung und Präzisierung bestimmter Grundprinzipien und/oder
- (5) Reduzierung der Zahl der den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Optionen

oder

- (6) Entwicklung eines europäischen Rechnungslegungsstandards

Spezifische (einander ausschließende) Optionen für kleine Unternehmen

- (7) Vereinfachung der Gliederung oder Beschränkung auf grundlegende Finanzdaten anstelle einer festen Bilanz- und Gewinn- und Verlustrechnungsstruktur oder
- (8) Reduzierung des Umfangs der von kleinen Unternehmen im Anhang bereitzustellenden Informationen und EU-weite Harmonisierung („Mini-Regelung“)

Spezifische Optionen für mittlere/große Unternehmen

(9) Einführung einer obligatorischen Kapitalflussrechnung

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Analyse der genannten Optionen:

Option	Hauptsäch- lich betrof- fene Unter- nehmen	Auf die Unter- nehmensgröße zugeschnittene Anforderungen	Vereinfachung und Wegfall übermäßiger Anforderungen	Klarheit und Vergleichbar- keit (kleine/mitt- lere/große Unternehmen)	Aufrechterhal- tung des Infor- mationswerts von Abschlüs- sen (Relevanz der Informa- tionen)	Bevorzugte Option (ja/nein/n. z.)
1. Harmonisierung der Definitionen der Unternehmensgröße	Kleine, mittlere und große Unternehmen	++	++	+	-	Ja
2. Anhebung der Schwellenwerte für die Unternehmensgröße	Kleine, mittlere und große Unternehmen	++	++	0	-	Ja
3. Verpflichtung zur Erstellung in elektronischem Format/XBRL	Kleinstunter- nehmen, kleine, mittlere und große Unter- nehmen	0	0	++	+	Nein
4. Harmonisierung und Präzisierung von Grundprinzipien	Kleine, mittlere und große Unternehmen	0	0	++	++	Ja
5. Reduzierung der Zahl der den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Optionen	Kleine, mittlere und große Unternehmen	0	+	++	0	Ja
6. Entwicklung eines EU-Rechnungslegungsstandards	Kleine, mittlere und große Unternehmen	?	+	++	?	Nein
7. Vereinfachte Gliederung oder Beschränkung auf grundlegende Finanzdaten	Kleine Unter- nehmen	++	++	-	--	Nein
8. Reduzierung des Umfangs der von kleinen Unternehmen im Anhang bereitzustellenden Informationen und EU-weite Harmonisierung	Kleine Unter- nehmen	++	++	+	-	Ja
9. Einführung einer Kapitalflussrechnung	Mittlere und große Unternehmen	+	n. z.	+	+	Nein
„+“ positiv, „++“ sehr positiv, „-“ negativ, „--“ sehr negativ; „0“ neutral; „?“ keine Angabe; „n. z.“ nicht zutreffend						
Quelle : Analysen der Kommissionsdienststellen						

Aufgrund eines Vergleichs der vorstehenden Optionen mit dem Basisszenario sind die Kommissionsdienststellen zu dem Schluss gelangt, dass die Optionen 1, 2, 4, 5 und 8 in Betracht gezogen werden sollten. Diese Optionen schließen einander nicht aus. Angesichts der oben genannten Ziele, der potenziellen Auswirkungen und der zu erwartenden allgemeinen Akzeptanz seitens der beteiligten Akteure wird ihnen der Vorzug gegeben. Auch fügen sich die bevorzugten Optionen in das von der Europäischen Kommission unterstützte Konzept „Vorfahrt für KMU“ („think small first“) ein.

4. ANALYSE DER HAUPTAUSWIRKUNGEN

4.1.1. Unternehmen

Die bevorzugten Optionen würden regelmäßige jährliche Einsparungen von bis zu 1,7 Mrd. EUR bringen. Diese Entlastung würde in erster Linie (1,5 Mrd. EUR) kleinen Unternehmen zugutekommen bei einer Regelung, die die Offenlegungspflichten begrenzt, die Definition der Unternehmensgrößen EU-weit harmonisiert und klarstellt, dass die Richtlinien künftig keine Abschlussprüfung oder Konsolidierung kleiner Gruppen mehr verlangen.

Die Überarbeitung der Richtlinien könnte sich auch auf Kleinstunternehmen auswirken. Die entsprechenden Einsparungen würden aber genauso mit dem Vorschlag von 2009 erzielt, dessen Auswirkungen in einer separaten Folgenabschätzung bewertet wurden. Die im vorliegenden Dokument umrissenen politischen Optionen sind als Ergänzung des Vorschlags von 2009 zu verstehen.

Zu den weiteren für Unternehmen zu erwartenden positiven Auswirkungen zählen die größere Klarheit von Abschlüssen aufgrund klarerer Grundsätze sowie eine bessere Vergleichbarkeit aufgrund der geringeren Zahl von Optionen, insbesondere für mittlere und große Unternehmen.

4.1.2. Nutzer der Finanzberichterstattung

Was kleinere Unternehmen anbelangt, würde der Bedarf der Gläubiger an Schlüsselinformationen weiterhin in gleicher Weise befriedigt – in einigen Mitgliedstaaten würde der Informationsumfang sogar ausgeweitet –, da die Offenlegung von „Bürgschaften und Garantien, Eventualverbindlichkeiten, Vereinbarungen“ und „Geschäften mit nahestehenden Unternehmen und Personen“ für diese Kategorie von Unternehmen obligatorisch würde.

Es dürfen positive Auswirkungen auf die den Nutzern von Abschlüssen kleiner, mittlerer und großer Unternehmen zur Verfügung gestellten Informationen erwartet werden, bedingt durch eine deutlich verbesserte Vergleichbarkeit der Abschlüsse sowie eine größere Klarheit dank harmonisierter Grundsätze.

4.1.3. Behörden

Die Überarbeitung der Richtlinie dürfte für die Behörden keine finanziellen Auswirkungen haben.

4.1.4. Gesamtwirtschaft und Binnenmarkt

Ein Bürokratieabbau für kleinere Unternehmen dürfte zur Schaffung eines Geschäftsklimas beitragen, das die Gründung von Unternehmen und den Unternehmergeist fördert und Ressourcen bestehender Unternehmen freisetzt, die produktiven Verwendungszwecken zugeführt werden können. Eine Reduzierung der Wahlmöglichkeiten, eine Verbesserung der Vergleichbarkeit der Abschlüsse größerer Unternehmen und eine Verlagerung des Fokus auf Informationen, die tatsächlich in Entscheidungsprozessen von Nutzen sind, können zu besseren Anlagenentscheidungen und einer besseren Kapitalallokation führen und damit grenzüberschreitende Investitionen, den grenzüberschreitenden Handel und den grenzüberschreitenden Wettbewerb fördern.

4.1.5. Drittländer und internationale Beziehungen

Die Umsetzung der Initiative würde die Wettbewerbsfähigkeit kleiner EU-Unternehmen gegenüber Unternehmen in anderen Rechtsräumen stärken. Eine bessere Vergleichbarkeit und größere Klarheit der Abschlüsse von EU-Unternehmen könnte zudem die EU attraktiver für ausländisches Kapital und ausländische Unternehmer machen.

4.1.6. Soziale Auswirkungen

Ein Geschäftsklima, das die Gründung von Unternehmen und den Unternehmergeist fördert sowie eine Ressourcenreallokation in Richtung der operativen Bereiche ermöglicht, dürfte sich positiv auf die Schaffung von Arbeitsplätzen – verglichen mit der heutigen Situation – auswirken.

5. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Gesamtstrategie für die Überwachung der generellen Überarbeitung der Richtlinien wird die Festlegung eines detaillierten Überwachungsplans einschließen.

Im Rahmen der Bewertung wird unter anderen beurteilt, ob die Hauptziele erreicht wurden. Darüber hinaus dürfte die Bewertung es ermöglichen, weitere Lehren zu ziehen.