

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „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 Kleinunternehmen“**

KOM(2009) 83 endg./2 — 2009/0035 (COD)  
(2009/C 317/11)

Berichtersteller: **Antonello PEZZINI**

Der Rat beschloss am 20. März 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 44 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*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 Kleinunternehmen*

KOM(2009) 83 endg./2 — 2009/0035 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 22. Juni 2009 an. Berichtersteller war Antonello PEZZINI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 455. Plenartagung am 15./16. Juli 2009 (Sitzung vom 15. Juli) mit 144 gegen 10 Stimmen bei 17 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Ausschuss betont die Notwendigkeit, bei vollständiger Umsetzung der Charta für Kleinunternehmen<sup>(1)</sup> im Rahmen eines in die Lissabon-Strategie integrierten Prozesses den Bedürfnissen der kleinen und mittleren Unternehmen und der Handwerksbetriebe gerecht zu werden, damit sie den strukturellen Herausforderungen in einer komplexen Gesellschaft begegnen können.

1.2. Der EWSA nimmt die Initiative der Kommission, die Kleinunternehmen von den Verwaltungs- und Rechnungslegungspflichten auszunehmen, die vor dem Hintergrund der Struktur dieser Unternehmen oftmals aufwendig und überzogen sind, zur Kenntnis, und verweist auf den in seinen früheren Stellungnahmen CESE 1187/2008<sup>(2)</sup> und CESE 1506/2008<sup>(3)</sup> vertretenen Standpunkt.

1.3. Der Ausschuss hält es für wichtig, bei dieser Initiative folgende Grundsätze zu wahren:

- **Verbindlichkeit** - jeder Staat muss Ausnahmekriterien für die Kleinunternehmen festlegen;
- **Flexibilität** - die Mitgliedstaaten müssen die Möglichkeit haben, innerhalb einheitlicher Grenzen die Ausnahmekriterien an die Erfordernisse ihrer spezifischen Gegebenheiten anzupassen;
- **einfache Anwendung** - die geänderten Regelungen müssen einfach anzuwenden sein;
- **Transparenz** - es muss in jedem Fall eine angemessene Transparenz im Binnenmarkt sichergestellt werden.

1.4. Obgleich er sich bewusst ist, dass dieser Bereich nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt, hält es der Ausschuss im Hinblick auf die Integrität des Binnenmarktes und die Nichtdiskriminierung jeglicher Wirtschaftsakteure des Binnenmarktes für zweckmäßig, dass die Erleichterungen im Rahmen der künftigen Maßnahmen zur Überarbeitung der Vierten und Siebten Gesellschaftsrechtsrichtlinie automatisch nach klar definierten Kriterien, die jeder Mitgliedstaat festlegen muss, auf alle Kleinunternehmen in der Europäischen Union Anwendung finden.

1.5. In diesem Zusammenhang spricht sich der EWSA für die Anwendung des Leitprinzips „Vorfahrt für die KMU“ (*Think Small First*) im Rahmen einer interinstitutionellen Vereinbarung auf derselben Rechtsgrundlage wie die Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“<sup>(4)</sup> sowie für eine Reihe eindeutiger und transparenter Verpflichtungen auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene in Bezug auf die Beseitigung bzw. Reduzierung des Verwaltungsaufwands aus, um die systematische Anwendung dieses Prinzips sowohl in den Rechtsetzungs- als auch den Umsetzungsverfahren, insbesondere in Bezug auf die Kleinst- und Kleinunternehmen, zu gewährleisten.

1.6. Darüber hinaus hielte es der Ausschuss für zweckmäßig, wenn die Kommission dem Parlament, dem Rat und dem EWSA drei Jahre nach dem Inkrafttreten der vorgeschlagenen Richtlinie einen Bericht mit einer Bewertung der Auswirkungen und der Funktionsweise der Ausnahme der Kleinunternehmen in allen EU-Mitgliedstaaten sowie der effektiven Einsparungen durch die europäischen Kleinunternehmen vorlegen würde.

<sup>(1)</sup> Vgl. Europäischer Rat von Lissabon, 2000.

<sup>(2)</sup> ABl. C 27 vom 3.2.2009, S. 7.

<sup>(3)</sup> ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 37.

<sup>(4)</sup> Vgl. EWSA-Stellungnahme in ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 30, Vorschlag Nr. 1, Berichtersteller: Henri MALOSSE, Mitberichtersteller: Claudio CAPPELLINI.

## 2. Einleitung

2.1. Seit dem „Europäischen Jahr für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Handwerk“<sup>(5)</sup>, woraufhin die GD XXIII<sup>(6)</sup> geschaffen wurde und mehrere europäische Konferenzen<sup>(7)</sup> stattfanden, war die Europäische Kommission sehr darum bemüht, den Bedürfnissen der kleinen und mittleren Unternehmen und Handwerksbetriebe gerecht zu werden und sie bei der Bewältigung der zahlreichen wirtschaftlichen und strukturellen Herausforderungen zu unterstützen. Dies wurde in zahlreichen Stellungnahmen des Ausschusses bereits herausgestellt<sup>(8)</sup>.

2.2. Die kleinen und mittleren Unternehmen unterliegen oftmals Vorschriften, die auf große Unternehmen Anwendung finden. Die spezifischen Bedürfnisse von KMU im Bereich der Rechnungsführung sind nur selten beleuchtet worden, und die Vorschriften im Bereich der Rechnungslegungspflichten gehen mit einer beträchtlichen finanziellen Belastung einher und behindern darüber hinaus den wirksamen Kapitaleinsatz für Produktions- und Beschäftigungszwecke.

2.3. In Bezug auf die Rechnungslegung und Abschlussprüfung ist einerseits das Ziel einer besseren Qualität der Rechnungsführung von Kapitalgesellschaften und einer höheren Transparenz von wesentlicher Bedeutung; andererseits sind die den Unternehmen auferlegten verschärften Auflagen für die Klein- und Kleinstunternehmen oftmals besonders aufwendig.

2.4. Gerade angesichts dieser Tatsache hat die Kommission unlängst einen Vorschlag für eine Befreiung der mittleren Unternehmen von den Angabepflichten sowie von der Pflicht zur Erstellung eines konsolidierten Abschlusses<sup>(9)</sup> vorgelegt, den der Ausschuss bereits begrüßt hat<sup>(10)</sup>.

2.5. Die hohen Verwaltungskosten, die sich aus den gemeinschaftlichen Vorschriften ergeben, schränken die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen ein. Darüber hinaus erfolgte die Aktualisierung der Vorschriften in den Bereichen Gesellschaftsrecht, Rechnungslegung und Abschlussprüfung nicht parallel zur Entwicklung des Umfelds, in dem die Unternehmen tätig sind. In der Tat gehen die Richtlinien, die die Qualität der Rechnungslegung und Abschlussprüfung in der EU gewährleisten, mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand für die — insbesondere kleinen — Unternehmen einher.

2.6. Den Schätzungen der Kommission zufolge, die anscheinend nicht wissenschaftlich und methodisch strukturiert sind, kämen rund 5,4 Mio. Kleinstunternehmen potenziell in den Genuss der Ausnahmebestimmung, und der gesamte Verwaltungsaufwand, der erforderlich ist, um den in der Richtlinie vorgesehenen Verwaltungs- und Rechnungslegungspflichten nachzukommen, beläuft sich auf rund 6,3 Mrd. EUR pro Jahr.

<sup>(5)</sup> Jahr 1983.

<sup>(6)</sup> Unter der Leitung von Frau Cresson wurde zunächst eine TaskForce eingesetzt, die anschließend zu einer neuen GD wurde (GD XXIII).

<sup>(7)</sup> Avignon 1990, Berlin 1994, Mailand 1997.

<sup>(8)</sup> Vgl. u.a. ABl. C 161 vom 14.6.1993, S. 6; ABl. C 388 vom 31.12.1994, S. 14 und ABl. C 295 vom 7.10.1996, S. 6; ABl. C 56 vom 24.2.1997, S. 7; ABl. C 89 vom 19.3.1997, S. 27; ABl. C 235 vom 27.7.1998, S. 13; ABl. C 221 vom 7.8.2001, S. 1; ABl. C 374 vom 3.12.1998, S. 4; ABl. C 116 vom 20.4.2001, S. 20.

<sup>(9)</sup> KOM(2008) 195 endg. vom 18.9.2008.

<sup>(10)</sup> ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 37, Berichterstatter: Claudio Cappelini.

2.7. Der Ausschuss verweist nachdrücklich auf die Verpflichtung der Kommission, die Verwaltungslasten für Unternehmen um 25 % zu verringern<sup>(11)</sup>, die er vorbehaltlos befürwortet hat<sup>(12)</sup>.

2.8. Nach Auffassung des Ausschusses „[...] muss sichergestellt werden, dass alle Mitgliedstaaten sämtliche Richtlinien rechtzeitig und gut umsetzen. Zudem gilt es, die nationalen und regionalen Regierungen und Gesetzgebungsorgane dazu zu bewegen, eigene Projekte zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften in jenen Bereichen in Gang zu setzen, in denen bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zuviel des Guten getan wurde („gold-plating“)<sup>(13)</sup>.

## 3. Hintergrund

3.1. Im Rahmen der vierten Phase der Initiative zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt (*Simplification of the Legislation on the Internal Market - SLIM*) wurde die Erste und die Zweite Gesellschaftsrechtsrichtlinie modernisiert.

3.2. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung am 8./9. März 2007 betont, dass die Verringerung des Verwaltungsaufwands — insbesondere aufgrund ihrer Auswirkungen für kleine Unternehmen — eine wichtige Maßnahme ist, um die Wirtschaft Europas anzukurbeln. Er wies nachdrücklich darauf hin, dass eine große gemeinsame Anstrengung der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten erforderlich ist, um den Verwaltungsaufwand in der EU zu verringern.

3.3. Auf seiner Tagung am 13./14. März 2008 forderte der Europäische Rat die Kommission auf, neue Rechtsetzungsvorschläge für rasch zu verabschiedende Maßnahmen zu unterbreiten, um den Verwaltungsaufwand für die Unternehmen zu verringern<sup>(14)</sup>, wobei die Bereiche Gesellschaftsrecht, Rechnungslegung und Abschlussprüfung als prioritär eingestuft wurden.

3.4. In dem von der Kommission im Juni 2008 vorgelegten „European Small Business Act“<sup>(15)</sup>, zu dem der Ausschuss bereits Stellung genommen hat<sup>(16)</sup>, wurde ebenfalls die Notwendigkeit einer Vereinfachung für die kleinen Unternehmen herausgestellt.

<sup>(11)</sup> KOM(2006) 689 endg., 690 endg. und 691 endg. vom 14.11.2006.

<sup>(12)</sup> ABl. C 256 vom 27.10.2007, S. 8.

<sup>(13)</sup> Vgl. ABl. C 256 vom 27.10.2007, S. 8, Ziffer 4.3.6, sowie ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 9, Ziffer 6.2.

<sup>(14)</sup> Siehe Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung des Europäischen Rates vom 13./14. März 2008 in Brüssel, Punkt 9.

<sup>(15)</sup> KOM(2008) 394 endg. vom 25.6.2008.

<sup>(16)</sup> ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 30, Berichterstatter: Henri MALOSSE, Mitberichterstatter: Claudio CAPPELLINI.

3.5. Auch im Ende November 2008 veröffentlichten Europäischen Konjunkturprogramm wird darauf verwiesen, wie wichtig es ist, den Verwaltungsaufwand für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Kleinunternehmen zu verringern, indem u.a. „die Pflicht zur Erstellung von Jahresabschlüssen für Kleinunternehmen aufgehoben wird“<sup>(17)</sup>.

3.6. In seiner Entschließung vom 8. Dezember 2008<sup>(18)</sup> sprach sich das Europäische Parlament für die Beseitigung der Rechnungslegungsanforderungen für Kleinunternehmen aus, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und ihr Wachstumspotenzial besser zu nutzen, und forderte die Kommission dazu auf, einen Legislativvorschlag zu unterbreiten, der die Mitgliedstaaten dazu ermächtigt, diese Unternehmen von dem Anwendungsbereich der Vierten Richtlinie 78/660/EWG auszunehmen.

3.7. In den vergangenen zwanzig bis dreißig Jahren wurde die Richtlinie 78/660/EWG mehrmals geändert<sup>(19)</sup>.

#### 4. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

4.1. Die Kommission schlägt vor, den in einigen Mitgliedstaaten bereits vorgesehenen Begriff **Kleinunternehmen** einzuführen, und diese Unternehmen von dem Anwendungsbereich der Vierten Richtlinie 78/660/EWG über den Jahresabschluss auszunehmen. Um von dieser Ausnahme profitieren zu können, sollten die Kleinunternehmen zwei der drei folgenden Kriterien erfüllen:

- 10 oder weniger Beschäftigte,
- Bilanzsumme von weniger als 500 000 EUR und
- Nettoumsatzerlöse von weniger als 1 000 000 EUR.

4.2. Die Jahresabschlüsse sind für solche Kleinunternehmen besonders kostenintensiv. Auf der anderen Seite ist die Finanzlage dieser Unternehmen nicht von sonderlich großem Interesse, da sie hauptsächlich auf der lokalen und regionalen Ebene tätig sind.

4.3. Mit der Einführung einer Ausnahme in den Rechnungslegungsrichtlinien hätten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, selbst zu bestimmen, welche Regeln für Kleinunternehmen zu gelten haben.

4.4. Aus diesem Grund beschloss die Kommission, die geltenden gemeinschaftlichen Vorschriften zu ändern. In Bezug auf die **Kleinunternehmen** wurden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen:

- Befreiung solcher Unternehmen von der Pflicht, ihre Abschlüsse offenzulegen;

<sup>(17)</sup> Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat „Europäisches Konjunkturprogramm“, KOM(2008) 800 endg. vom 26.11.2008, Ziffer 4.

<sup>(18)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Dezember 2008 zu den Rechnungslegungsvorschriften für kleine und mittlere Unternehmen und insbesondere Kleinbetriebe.

<sup>(19)</sup> Über zehn Änderungen: Richtlinie 83/349/EWG, Richtlinie 84/569/EWG, Richtlinie 89/666/EWG, Richtlinie 90/604/EWG, Richtlinie 90/605/EWG, Richtlinie 94/8/EG, Richtlinie 1999/60/EG, Richtlinie 2001/65/EG, Richtlinie 2003/38/EG, Richtlinie 2003/51/EG, Richtlinie 2006/43/EG, Richtlinie 2006/46/EG.

- Möglichkeit für die Kleinunternehmen, auch freiwillig Jahresabschlüsse zu erstellen, sie prüfen zu lassen und zur nationalen Registrierung weiterzuleiten;
- Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten, so dass sie Kleinunternehmen von der Vierten Gesellschaftsrechtsrichtlinie ausnehmen können.

#### 5. Allgemeine Bemerkungen

5.1. Der EWSA befürwortet das Ziel der Kommissionsinitiative, die Kleinunternehmen von den Verwaltungs- und Rechnungslegungspflichten auszunehmen, die aufwendig und im Vergleich zu den Bedürfnissen der Kleinunternehmen und der Hauptnutzer der Informationen völlig unverhältnismäßig sind.

5.2. Gerade in der derzeitigen Wirtschaftskrise, die die kleinen Unternehmen in ganz Europa besonders hart trifft, erachtet es der Ausschuss für vorrangig, dass die Maßnahmen für die Befreiung der Kleinunternehmen rasch („fast track“-Verfahren)<sup>(20)</sup> und mit universeller Gültigkeit im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum umgesetzt werden; sie müssen flexibel und an die jeweiligen nationalen Gegebenheiten angepasst sein und transparent auf die natürlichen und juristischen Personen in Europa angewandt werden.

5.3. Die von der Kommission vorgeschlagene Initiative wäre außerdem ein starker Impuls für die Bekämpfung der Schattenwirtschaft, wie dies vom Ausschuss mehrfach gefordert wurde. Er hat darauf hingewiesen, dass „die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit durch die Verluste, die sie sowohl bei den Steuereinnahmen als auch bei den Sozialabgaben verursacht, wirklich katastrophale Folgen für die öffentlichen Haushalte hat“<sup>(21)</sup> und „der Preis für Ehrlichkeit [...] allerdings nicht zu hoch sein darf, denn sonst läuft man Gefahr, dass Schwarzarbeit immer mehr um sich greift“<sup>(22)</sup>.

5.4. Der EWSA begrüßt den Vereinfachungsvorschlag der Kommission, mit dem gewährleistet werden soll, dass der Regelungsrahmen zur Förderung des Unternehmergeistes und der Innovation der Klein- und Kleinunternehmen beiträgt, damit sie wettbewerbsfähiger werden und das Potenzial des Binnenmarktes bestmöglich nutzen können.

<sup>(20)</sup> *Fast track*: Um schnell erste Ergebnisse zu erzielen, wurden von der Kommission drei Sofortmaßnahmen vorgeschlagen. Die erste Sofortmaßnahme, die der Angleichung bestimmter Vorschriften betreffend die Berichte unabhängiger Sachverständiger bei inländischen Verschmelzungen und Spaltungen an die Richtlinie über grenzüberschreitende Verschmelzungen (Richtlinie 2005/56/EG) diente, wurde vom Rat und vom Europäischen Parlament im November 2007 angenommen (Richtlinie 2007/63/EG). Außerdem hat die Kommission im April 2008 zwei Vorschläge zur Änderung der Ersten und Elften Gesellschaftsrechtsrichtlinie und der Rechnungslegungsrichtlinien vorgelegt.

<sup>(21)</sup> Vgl. ABl. C 101 vom 12.4.1999, S. 30, Berichterstatter: Daniel GIRON.

<sup>(22)</sup> Vgl. ABl. C 255 vom 14.10.2005, S. 61.

5.5. Obgleich er sich bewusst ist, dass dieser Bereich nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt und Artikel 5 des Vertrags betreffend das Subsidiaritätsprinzip angewandt werden muss, hält es der Ausschuss im Hinblick auf die Integrität des Binnenmarktes und die Nichtdiskriminierung jeglicher Wirtschaftsakteure des Binnenmarktes für zweckmäßig, dass die Erleichterungen im Rahmen der künftigen Maßnahmen zur umfassenden Überarbeitung der Vierten und Siebten Gesellschaftsrechtsrichtlinie nicht fakultativ von den einzelnen Mitgliedstaaten beschlossen werden, sondern automatisch auf alle Kleinunternehmen in der Europäischen Union Anwendung finden.

5.6. Der Ausschuss ruft die Kommission, das Europäische Parlament und den Rat dazu auf, sich bei der angekündigten

umfassenden Überarbeitung der Vierten und Siebten Gesellschaftsrechtsrichtlinie auf das Leitprinzip „Vorfahrt für die KMU“ (*Think Small First*) im Rahmen einer interinstitutionellen Vereinbarung auf derselben Rechtsgrundlage wie die Vereinbarung *Bessere Rechtsetzung* <sup>(23)</sup> zu stützen und eine Reihe eindeutiger Verpflichtungen in Bezug auf die Beseitigung bzw. Reduzierung des Verwaltungsaufwands einzugehen.

5.7. Darüber hinaus spricht sich der Ausschuss dafür aus, dass die Kommission dem Parlament, dem Rat und dem EWSA drei Jahre nach dem Inkrafttreten der vorgeschlagenen Richtlinie einen Bericht mit einer Bewertung der Auswirkungen und der Funktionsweise der Ausnahme der Kleinunternehmen in allen EU-Mitgliedstaaten sowie der Einsparungen durch die europäischen Kleinunternehmen vorlegt.

Brüssel, den 15. Juli 2009

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Mario SEPI

---

<sup>(23)</sup> Vgl. ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 30, Vorschlag Nr. 1, Berichterstatter: Henri Malosse, Mitberichterstatter: Claudio Cappellini, und zwar insbesondere Ziffer 3.2: „Was das Prinzip ‚Vorfahrt für KMU‘ angeht, bekräftigt der EWSA seine schon früher vertretene Position (Abl. C 27 vom 3.2.2009, S. 27) und fordert eine verbindliche Regelung, deren Form (Verhaltenskodex, interinstitutionelle Vereinbarung, Beschluss des Rates) noch festzulegen ist, jedoch das Europäische Parlament, die Kommission und den Rat in die Pflicht nimmt. Die Option einer interinstitutionellen Vereinbarung auf derselben Rechtsgrundlage wie die Vereinbarung ‚Bessere Rechtsetzung‘ von 2003 ist ...“.

## ANHANG

**zu der stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Folgende Textstelle, auf die mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen entfiel, wurde zugunsten eines vom Plenum angenommenen Änderungsantrags abgelehnt:

„2.6. Den der Kommission vorliegenden Schätzungen zufolge kämen rund 5,4 Mio. Kleinunternehmen potenziell in den Genuss der Ausnahmebestimmung, und der gesamte Verwaltungsaufwand, der erforderlich ist, um den in der Richtlinie vorgesehenen Verwaltungs- und Rechnungslegungspflichten nachzukommen, beläuft sich auf rund 6,3 Mrd. EUR pro Jahr.“

Ergebnis der Abstimmung über den Änderungsantrag: 89 Ja-Stimmen, 40 Nein-Stimmen und 30 Stimmenthaltungen.

---