

Brüssel, den 9.4.2014
SWD(2014) 123 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

**RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter**

{COM(2014) 212 final}

{SWD(2014) 124 final}

1. Problemstellung

Nur 2 % aller kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) investieren im Ausland, indem sie Unternehmen in anderen Ländern gründen. Für diese niedrige Investitionsquote gibt es mehrere Gründe, u. a. die unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften und das mangelnde Vertrauen potenzieller Kunden und Geschäftspartner in ausländische Unternehmen. Um das Vertrauen ausländischer Kunden zu gewinnen und näher an den lokalen Märkten zu sein, auf denen sie tätig sind, entscheiden sich KMU und andere Unternehmen oft dafür, über hundertprozentige Tochtergesellschaften zu agieren.¹ Die Gründung von Tochtergesellschaften im Ausland erfordert jedoch häufig einen großen Aufwand.

Wegen der sprachlichen, administrativen und rechtlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten kann es kostspielig werden, Tochtergesellschaften im Ausland zu gründen und zu betreiben. Erstens können die direkten Kosten (die durch die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Gründung eines Unternehmens entstehen²) höher sein als im Sitzland des Unternehmens. Zweitens führen die Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften³ häufig zu einem höheren Bedarf an Rechtsberatung und damit zu Mehrkosten. Wenn in der ganzen Union ähnliche Voraussetzungen gelten würden, entfielen die Notwendigkeit einer solchen zusätzlichen Beratung. All diese Kosten dürften für Unternehmensgruppen besonders hoch sein, da die Muttergesellschaft derzeit in jedem Land, in dem sie eine Tochtergesellschaft gründen will, andere Voraussetzungen erfüllen muss.

Die Europäische Kommission wollte die Hindernisse für Unternehmen, die eine grenzüberschreitende Tätigkeit aufnehmen wollen, mit ihrem 2008 unterbreiteten Vorschlag für das Statut der Europäischen Privatgesellschaft (SPE) in den Griff bekommen. Da für die Annahme dieses Vorschlags die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich war, die Verhandlungen jedoch zu keinem Ergebnis führten, beschloss die Kommission (im Rahmen des Programms REFIT⁴), den Vorschlag zurückzuziehen. Die Kommission kündigte an, stattdessen alternative Maßnahmen vorzuschlagen, mit denen einige der Probleme gelöst werden sollen, denen KMU – aber auch andere Unternehmen – gegenüberstehen, wenn sie versuchen, grenzüberschreitend tätig zu werden. Diese Vorgehensweise steht mit dem Aktionsplan für europäisches Gesellschaftsrecht und Corporate Governance⁵ von 2012 im Einklang, in dem die Kommission ihre Zusage bekräftigte, nach dem SPE-Vorschlag weitere Initiativen auf den Weg zu bringen, um die Möglichkeiten für grenzüberschreitende Tätigkeiten von Unternehmen zu verbessern. Die Folgenabschätzung ist in diesem Zusammenhang zu sehen und konzentriert sich vor allem auf die mit der Gründung von Tochtergesellschaften im Ausland verbundenen Schwierigkeiten.

¹ Tochtergesellschaften haben eine eigene Rechtspersönlichkeit und müssen die Vorschriften des Eintragungslandes befolgen. Sie treten den Kunden daher mit der Marke und dem Ruf der Muttergesellschaft gegenüber, bieten ihnen jedoch gleichzeitig die Sicherheit, Geschäfte mit einem Unternehmen zu tätigen, das rechtlich den Status eines einheimischen und nicht eines ausländischen Unternehmens hat.

² Z. B. Mindestkapital, Eintragungskosten oder Notargebühren.

³ Z. B. in Bezug auf die Satzung, die Organisation und den Aufbau von Gesellschaften oder die Berichtspflichten.

⁴ Die Rücknahme des SPE-Vorschlags wurde im Anhang der Mitteilung „Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick“ (COM(2013) 685 final vom 2.10.2013) erwähnt.

⁵ COM(2012) 740 final vom 12.12.2012.

2. Notwendigkeit einer Initiative der Union

Die Lösungen der Mitgliedstaaten für die Vereinfachung der Gründung von Unternehmen und die Senkung der damit verbundenen Kosten haben sich bisher auf den jeweiligen nationalen Kontext (d. h. das geltende nationale Recht) konzentriert und sind nicht mit anderen Mitgliedstaaten abgestimmt worden. Daher bestehen nach wie vor Unterschiede zwischen den nationalen Vorschriften, und es ist unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten von sich aus in naher Zukunft in den nationalen Rechtsordnungen identische Anforderungen an eine bestimmte Gesellschaftsrechtsform einführen. Wahrscheinlich ist vielmehr, dass einzelne Maßnahmen von Mitgliedstaaten weiter zu unterschiedlichen nationalen Ansätzen führen würden. Die Befolgung der unterschiedlichen Regelungen würde daher weiter Mehrkosten für KMU bedeuten und diese von einer verstärkten Tätigkeit im Ausland abhalten. Unter diesen Umständen können die derzeit bestehenden Hindernisse für Unternehmen nur beseitigt werden, wenn sie auf Unionsebene angegangen werden.

3. Ziele der Initiative der Union

Das *allgemeine Ziel* der Unionsinitiative wäre die Förderung des Unternehmertums, indem Unternehmern und insbesondere KMU die Gründung von Unternehmen im Ausland erleichtert wird, um Wachstum, Beschäftigung und Innovation in der Union zu fördern. Das *spezifische Ziel* wäre die Senkung bestimmter Kosten, die typischerweise mit der Gründung von Tochtergesellschaften im Ausland verbunden sind. Das *operative Ziel* wäre die Harmonisierung einiger relevanter Aspekte der nationalen Rechtsvorschriften, um die Gründung von Unternehmen im Ausland zu vereinfachen.

4. Optionen

Da mit dieser Initiative ähnliche Hindernisse für Unternehmen und insbesondere KMU angegangen werden sollen wie mit dem SPE-Vorschlag von 2008, werden in der Folgenabschätzung auch ähnliche Optionen geprüft. Allerdings scheiden Optionen, die unrealistisch erscheinen, die nicht unmittelbar mit der Gründung von Tochtergesellschaften zusammenhängen oder die zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Unternehmen führen würden, von vornherein aus. Daher wurde die Option, nur für KMU geltende Vorschriften festzulegen, abgelehnt, da sie praktisch kaum durchführbar wäre und den Anwendungsbereich der Initiative unnötig eingeschränkt hätte. Stattdessen werden Vorschriften angestrebt, die für KMU und für im Eigentum von KMU stehenden Unternehmensgruppen besonders geeignet sind, aber auch von größeren Unternehmen genutzt werden können. Ferner wurde in der Folgenabschätzung die Möglichkeit ausgeschlossen, eine neue europäische Rechtsform im engeren Sinne einzuführen oder das Gesellschaftsrecht in Bezug auf das Verfahren für die Gründung von Tochtergesellschaften sowohl in Form von Aktiengesellschaften als auch in Form von Gesellschaften mit beschränkter Haftung zu harmonisieren.

Die in Betracht kommenden Optionen betreffen Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter, da dies die Rechtsform ist, in der Tochtergesellschaften am häufigsten gegründet werden. Die vorgeschlagene Harmonisierung des einschlägigen Bereichs des Gesellschaftsrechts würde erfordern, dass die Mitgliedstaaten in ihren nationalen

Rechtsordnungen eine nationale Gesellschaftsrechtsform vorsehen, für die in allen Mitgliedstaaten die gleiche rechtliche Definition und die gemeinsame Abkürzung SUP (*Societas Unius Personae*) gelten würden. Detailliertere Optionen wurden geprüft für

1) die Eintragung,

2) das Mindestkapitalerfordernis,

Es wurden verschiedene Modelle für das Eintragungsverfahren untersucht und mögliche Optionen für bestimmte Aspekte des Modells sowie die Wechselwirkungen dieser Aspekte geprüft, z. B. für die Online-Eintragung (Eintragung nur online oder sowohl online als auch auf Papier möglich) oder für die Verwendung einer Vorlage für die Satzung (bei Online-Eintragung vorgeschrieben).

Verschiedene Modelle für das Mindestkapitalerfordernis wurden ebenfalls unter die Lupe genommen und auch hier die Wechselwirkungen der verschiedenen Aspekte geprüft, z. B. des Mindestkapitalerfordernisses (Festsetzung des Mindestkapitals auf das von den Mitgliedstaaten im Durchschnitt verlangte Mindestkapital oder auf den Wert von 1 EUR) und der Instrumente für den Gläubigerschutz (Festsetzung des Mindestkapitals auf 1 EUR, aber mit dem zusätzlichen Erfordernis, einen Bilanztest vorzunehmen und eine Solvenzbescheinigung auszustellen).

5. Die bevorzugten Optionen und ihre Auswirkungen

Eintragung

Bei einem Szenario des Nichtstuns würde das Ziel der Initiative der Union nicht erreicht, da die Kosten für die Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter nicht sinken würden. Zudem würden mögliche Änderungen im nationalen Gesellschaftsrecht ohne Koordinierung auf Unionsebene nicht zu einer ausreichenden Kohärenz oder Vereinbarkeit zwischen den Gesellschaftsrechtsvorschriften der Mitgliedstaaten führen.

Am besten würden die Ziele erreicht, wenn eine Online-Eintragung mit einer einheitlichen Vorlage für die Satzung ermöglicht würde. Von allen geprüften Optionen hätte diese die größte Kostensenkung zur Folge, denn Einsparungen ergeben sich sowohl aus dem direkten Verfahren der Online-Eintragung als auch aus der Verwendung einer einzigen unionsweiten Vorlage durch die Unternehmen, die sich für eine Online-Eintragung entscheiden. Mit dieser Option, die auch mit der Politik der Union in anderen Bereichen im Einklang steht⁶, wird gewährleistet, dass ein Online-Eintragungsverfahren, für das eine unionsweite Vorlage bereitgestellt wird, zur Verfügung steht, ohne dass die Mitgliedstaaten und Unternehmen gezwungen sind, dieses Verfahren als das einzig mögliche Eintragungsverfahren für SUP zu akzeptieren. Diese Option hätte die größten positiven Auswirkungen auf die Unternehmensgründer, würde sich jedoch nicht stärker negativ auf andere Interessenträger

⁶ Bei jeder der geprüften Optionen können die Ziele nur mit gewissen Mehrausgaben für die Mitgliedstaaten erreicht werden, deren Höhe davon abhängt, wie die Eintragung derzeit auf nationaler Ebene geregelt ist. Die Optionen, bei denen die Eintragung sowohl online als auch auf Papier möglich ist, stehen mit der Digitalen Agenda der Union im Einklang, da sie die Möglichkeit bieten, eine Gesellschaft online eintragen zu lassen, dies aber nicht zur Pflicht machen.

auswirken als die anderen Optionen. Um einen Eindruck von Umfang der möglichen Kosteneinsparungen für die Gründer von Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter zu gewinnen, wurden ein Szenario mit hoher Einsparung und ein Szenario mit geringer Einsparung berechnet. Danach könnten die Kosteneinsparungen für die Gründer von SUP in der Union zwischen 21 Mio. EUR (Minimalszenario) und 58 Mio. EUR (Maximalszenario) pro Jahr betragen.

Unter den Maßnahmen, die im Rahmen der verschiedenen Optionen vorgeschlagen werden, hätte die Einführung eines Online-Eintragungsverfahrens die größten Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten und andere Interessenträger. Der Umfang der Auswirkungen wäre von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden und würde davon abhängen, inwieweit das Eintragungsverfahren derzeit auf nationaler Ebene digitalisiert ist, wie viele Humanressourcen verfügbar sind und wie sich der Mitgliedstaat dem mit der Initiative vorgegebenen Standard anpassen will, da den Mitgliedstaaten keine bestimmten Methoden oder Mittel zur Verwirklichung des gewünschten Endergebnisses vorgeschrieben werden. Die Mitgliedstaaten sind nach wie vor in vollem Umfang für die Qualität der notwendigen Kontrolle der Antragsteller verantwortlich, und die Initiative würde auch nicht zu einer Senkung des bestehenden Standards bei diesen Kontrollen führen. Damit dürften die Bedenken einiger Gruppen von Interessenträgern (z. B. der Notare), dass das Niveau der in den Mitgliedstaaten ausgeübten Kontrolle sinken könnte, ausgeräumt sein. Das Eintragungsverfahren könnte, wie dies bereits in vielen Mitgliedstaaten der Fall ist, auch dann weiterhin wirksam kontrolliert werden, wenn der Unternehmensgründer in den Mitgliedstaaten, in denen dies derzeit vorgeschrieben ist, nicht mehr persönlich vor dem Notar erscheinen müsste. Die meisten Mitgliedstaaten müssten keine neuen nationalen Online-Eintragungssysteme einrichten, sondern lediglich ihre bestehenden Systeme anpassen, und mit der einheitlichen Vorlage für die Satzung wären nur die Kosten für ihre Online-Bereitstellung verbunden. Ferner würden diese Kosten den Mitgliedstaaten nur einmal entstehen, die Vorteile den Unternehmensgründern aber auch in Zukunft erhalten bleiben.

Mindestkapitalerfordernis

Ein Szenario des Nichtstuns würde nicht dazu beitragen, die Ziele der Initiative der Union zu erreichen, da nationale Maßnahmen der Mitgliedstaaten in unterschiedliche Richtungen gehen können, wie das Beispiel der Reformen in Ungarn, der Tschechischen Republik und der Slowakei⁷ zeigt. Zudem sind solche Reformen auf nationaler Ebene in der Regel auf die nationalen Gegebenheiten ausgerichtet und werden nicht ausreichend unionsweit koordiniert.

Am besten würden die Ziele erreicht, wenn ein Mindestkapital von 1 EUR verlangt und keine zusätzlichen Maßnahmen zum Schutz der Gläubiger getroffen würden. Dadurch würden die mit der Erfüllung des Mindestkapitalerfordernisses verbundenen Kosten für die Unternehmen in einer Reihe von Mitgliedstaaten gesenkt, ohne zusätzliche Kosten zu verursachen. Diese Option ist jedoch bei der Erreichung der Ziele nicht so effizient und bietet auch nicht das gleiche Maß an Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen wie die Option, das Mindestkapitalerfordernis zu senken, von den Unternehmen aber auch zu verlangen, einen Bilanztest vorzunehmen und eine Solvenzbescheinigung auszustellen. Die letztgenannte

⁷ Siehe die Langfassung der Folgenabschätzung.

Option wäre für die Unternehmen immer noch von Vorteil, wenn auch in geringerem Maße, würde aber gleichzeitig die Interessen der Gläubiger wahren. Bei den Auswirkungen der beiden Optionen auf die Mitgliedstaaten gäbe es hinsichtlich der Einführung neuer Vorschriften in den nationalen Rechtsordnungen keine nennenswerten Unterschiede. Die bevorzugte Option (Mindestkapital von 1 EUR plus Bilanztest und Solvenzbescheinigung) könnte den Unternehmensgründern in der Union zwischen 215 Mio. EUR und 595 Mio. EUR pro Jahr⁸ sparen (abzüglich etwaiger Kosten für die Ausstellung von Solvenzbescheinigungen im Falle von Gewinnausschüttungen) und gleichzeitig den Gläubigern ein angemessenes Schutzniveau bieten.

Diese Option hätte Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten, die derzeit kein Mindestkapital von 1 EUR verlangen und/oder in ihrem nationalen Recht zur Regulierung von Gewinnausschüttungen keine Solvenzbescheinigungen verwenden. Diese Mitgliedstaaten werden diese Initiative daher möglicherweise nicht befürworten wollen. Die Frage des Mindestkapitals von 1 EUR würde jedoch in einem anderen institutionellen Kontext erörtert werden als bei dem zurückgezogenen SPE-Vorschlag und nicht mit anderen sensiblen Themen wie der Mitbestimmung der Arbeitnehmer oder der Verlegung des satzungsmäßigen Sitzes der Gesellschaft in Zusammenhang stehen. Dies und die Einführung eines im Vergleich zum SPE-Vorschlag wirksameren Gläubigerschutzes verbessern die Chancen für eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten, vor allem da das Fehlen von Ausgleichsmaßnahmen zum Schutz der Gläubiger einer der Gründe ist, warum viele Mitgliedstaaten eher gegen eine Senkung des Mindestkapitalerfordernisses sind. Als Gegenleistung für ein niedriges Mindestkapitalerfordernis müssten die Gesellschaften stärker auf angemessene Liquidität achten, bevor sie Gewinnausschüttungen vornehmen (z. B. Dividenden oder Gewinne an den einzigen Gesellschafter auszahlen).

Die bevorzugte Kombinationen von Optionen

Die Kombination der unter den vorstehenden Überschriften genannten bevorzugten Optionen – Online-Eintragung von SUP, unionsweit einheitliche Vorlage für die Satzung, Mindestkapital von 1 EUR sowie Pflicht zur Vornahme eines Bilanztests und zur Ausstellung einer Solvenzbescheinigung – würde sich positiv auf die Ausübung der Grundrechte auswirken und insbesondere die unternehmerische Freiheit stärken, indem eine weitere Möglichkeit zur Ausübung dieses Rechts bereitgestellt wird und Unternehmensgründern eine größere Auswahl hinsichtlich der Formen geboten wird, in denen sie unternehmerisch tätig sein können.

Die bevorzugten Optionen hätten auch positive wirtschaftliche und soziale Auswirkungen. Durch Förderung des Unternehmertums dürften diese Optionen zu einer größeren Auswahl an Waren und Dienstleistungen für die Verbraucher, zur Schaffung von mehr neuen Arbeitsplätzen und zu einem System des Gläubigerschutzes führen, der besser an die heutigen Rahmenbedingungen für Unternehmen angepasst wäre. Da die bevorzugten Optionen weder die Verlegung des satzungsmäßigen Sitzes noch die Mitbestimmung der Arbeitnehmer betreffen, müssten keine Maßnahmen getroffen werden, um die Gefahr einer Umgehung der

⁸ Siehe die Berechnungen im Anhang der Folgenabschätzung.

geltenden sozialen und sonstigen Rechte zu minimieren, da Maßnahmen zur Missbrauchsbekämpfung, soweit erforderlich, im nationalen Recht festgelegt werden.

Die Kombination der bevorzugten Optionen könnte für Unternehmensgründer in der Union zu Einsparungen zwischen **236 Mio. EUR und 653 Mio. EUR pro Jahr** führen. Es ist schwer abzusehen, wie sich diese Einsparungen auf die ausländischen und die inländischen Gründer verteilen werden, insgesamt werden sie es aber vor allem KMU ermöglichen, Gelegenheiten für eine grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit besser zu nutzen. Sie müssen zwar außerhalb des Gesellschaftsrechts immer noch die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, in denen sie tätig sind, befolgen, mit der Vereinfachung des Regulierungsumfelds in Bezug auf die in den bevorzugten Optionen behandelten Fragen dürften jedoch günstigere Rahmenbedingungen für Unternehmen geschaffen werden, als sie derzeit bestehen.

6. Monitoring und Evaluierung

Die Europäische Kommission würde die bei der Verwirklichung der gesetzten Ziele erzielten Fortschritte bewerten. Das Monitoring würde sich zunächst auf die Umsetzung des Vorschlags konzentrieren. Später würden spezifischere Informationen über seine Auswirkungen gesammelt, z. B. die Zahl der gegründeten Einpersonengesellschaften (einschließlich SUP), Trends bei ihren grenzüberschreitenden Tätigkeiten, ihre Einrichtungs- und Betriebskosten sowie die Verfügbarkeit der Online-Eintragung. In einer anschließenden Evaluierung würde geprüft, wie der Vorschlag in nationales Recht umgesetzt wurde, welche Auswirkungen er auf die typischen Kosten für die Gründung und den Betrieb eines Unternehmens im Ausland hat und ob noch ungelöste praktische Probleme bestehen.