

Brüssel, den 25.4.2018
SWD(2018) 142 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 im Hinblick auf den Einsatz digitaler Werkzeuge und Verfahren im Gesellschaftsrecht

und zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 im Hinblick auf grenzüberschreitende Umwandlungen, Verschmelzungen und Spaltungen

{COM(2018) 239 final} - {SWD(2018) 141 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Paket zur Modernisierung des EU-Gesellschaftsrechts: optimale Nutzung digitaler Ressourcen und Bereitstellung wirksamer Regeln für grenzüberschreitenden Vorgänge unter Wahrung der sozial- und arbeitsrechtlichen Befugnisse der Mitgliedstaaten

A. Handlungsbedarf

Warum? Welches große Problem soll gelöst werden?

Die Vorschriften der Mitgliedstaaten über den Einsatz digitaler Werkzeuge (etwa für Eintragungen ins Unternehmensregister und Einreichungen bei diesem Register) sind – falls vorhanden – von Land zu Land unterschiedlich, und die derzeitigen EU-Rechtsvorschriften sehen nur einen sehr begrenzten Einsatz solcher Werkzeuge vor. Insbesondere existieren keine Bestimmungen für die Online-Eintragung von Gesellschaften. Die Unternehmen können die einschlägigen digitalen Werkzeuge nicht einsetzen und werden so an der Ausübung ihres Rechts auf Niederlassungsfreiheit gehindert. Ebenso haben Gesellschaften durch das Fehlen eines verlässlichen EU-Rechtsrahmens für grenzüberschreitende Spaltungen und Umwandlungen sowie aufgrund von Effizienzmängeln der derzeitigen EU-Regeln für grenzüberschreitende Verschmelzungen Schwierigkeiten beim Zugang zu den Märkten anderer Mitgliedstaaten und müssen oft nach kostspieligen Alternativen zu direkten Verfahren suchen. Dies kann sie, insbesondere wenn es sich um KMU handelt, von einer grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeit abschrecken. Maßgebliche Interessenträger (Arbeitnehmer, Gläubiger, Minderheitsgesellschafter und sonstige Dritte) genießen keine Sicherheit im Hinblick auf ihre Rechte und ihren Schutz in grenzüberschreitenden Fällen. Hierzu tragen auch die unterschiedlichen Kollisionsnormen der Mitgliedstaaten bei.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Ziel ist die Entwicklung des Binnenmarktes, der vertieft sowie fairer und berechenbarer gestaltet werden soll, indem die verantwortungsvolle Nutzung der Möglichkeiten des Binnenmarktes durch Unternehmen gestärkt wird. Die Initiative dürfte die Beschäftigung, das Wachstum und die Investitionstätigkeit ankurbeln und sich dabei besonders positiv auf KMU auswirken. Sie dürfte ebenfalls die Schaffung des digitalen Binnenmarktes unterstützen, indem sie den Einsatz digitaler Technik im gesamten Lebenszyklus einer Gesellschaft verbessert. Sie dürfte zu mehr Rechtssicherheit für Gesellschaften sowie zu Kostensenkungen führen und gleichzeitig Arbeitnehmern, Gläubigern, Minderheitsgesellschaftern und Dritten einen wirksamen Schutz bieten. Insgesamt wird erwartet, dass durch sie ein ausgewogener Rechtsrahmen entsteht, in dem die Nutzung der in den EU-Verträgen verankerten Niederlassungsfreiheit entsprechend der europäischen Säule sozialer Rechte Hand in Hand mit dem Schutz der sozial- und arbeitsrechtlichen Befugnisse der Mitgliedstaaten geht. Die Initiative ergänzt andere EU-Initiativen, etwa das zentrale digitale Zugangstor.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Eine Behandlung dieser Probleme auf EU-Ebene bietet einen klaren Mehrwert. Die derzeitigen Probleme gehen vor allem auf unterschiedliche nationale Vorschriften, einen Mangel an geeigneten Vorschriften oder die Notwendigkeit einer Modernisierung der geltenden EU-Vorschriften zurück. Die Mitgliedstaaten allein können die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit nicht in zufriedenstellender Weise beseitigen, da die nationalen Vorschriften und Verfahren miteinander kompatibel sein müssten, um in grenzüberschreitenden Fällen zu funktionieren. Ebenso können die Mitgliedstaaten allein keine Schutzbestimmungen für Interessenträger in grenzüberschreitenden Fällen einführen. Der Gerichtshof hat zu wiederholtem Male eingeräumt, dass nicht alle Probleme durch Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsordnungen durch die Rechtsprechung gelöst werden können, sondern einer Lösung im Wege der Rechtssetzung oder des Vertragsschlusses bedürfen (Rechtssachen C-81/87 Randnummern 21 bis 23, C-208/00, Randnummern 69 und C-210/06, Randnummer 108).

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Um Verbesserungen beim Einsatz digitaler Werkzeuge und Verfahren, bei grenzüberschreitenden Verschmelzungen, Spaltungen und Umwandlungen sowie bei der Lösung rechtlicher Konflikte zu erzielen, wurde eine Reihe von Optionen erwogen. Für jeden dieser Politikbereiche wurden bevorzugte Optionen gewählt. Durch die bevorzugten Optionen zur Verbesserung der Nutzung digitaler Werkzeuge und Verfahren würden

harmonisierte Vorschriften zur Online-Eintragung von Gesellschaften und Zweigniederlassungen sowie zur Online-Einreichung von Unterlagen zu Gesellschaften eingeführt, und sie würden die Transparenz der Angaben zu Gesellschaften in Unternehmensregistern erhöhen. Bei grenzüberschreitenden Vorgängen würden mit den bevorzugten Optionen zur Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer i) zielgerichtete Änderungen der geltenden Vorschriften für grenzüberschreitende Verschmelzungen eingeführt, ii) diese ebenfalls auf grenzüberschreitende Spaltungen und Umwandlungen angewandt und iii) spezifische Maßnahmen für grenzüberschreitende Spaltungen und Umwandlungen vorgesehen, da bei solchen Vorgängen ein höheres Risiko für Arbeitnehmer angenommen wird. Mit den bevorzugten Optionen würden auch harmonisierte Vorschriften zum Schutz von Gläubigern und Minderheitsgesellschaftern bei allen grenzüberschreitenden Vorgängen eingeführt. Mit der bevorzugten Option für grenzüberschreitende Umwandlungen würden Vorschriften und Verfahren eingeführt, die die Mitgliedstaaten verpflichten, von Fall zu Fall zu bewerten, ob es sich bei der jeweiligen grenzüberschreitenden Umwandlung um eine künstliche Gestaltung handelt, mit der ungerechtfertigte Steuervorteile erlangt oder die Rechte von Arbeitnehmern, Gläubigern oder Minderheitsgesellschaftern in ungerechtfertigter Weise beeinträchtigt werden sollen. Was Normenkonflikte betrifft, so würden mit der bevorzugten Option die einschlägigen Vorschriften, insbesondere die Anknüpfung auf der Grundlage des Ortes der Erlangung der Rechtsfähigkeit der Gesellschaft, harmonisiert. Insgesamt leisten die bevorzugten Optionen einander ergänzende Beiträge zur Verwirklichung der politischen Ziele der Initiative. Dies bedeutet, dass die maximale Wirkung erzielt würde, wenn das Paket alle fünf politischen Bereiche umfasst. Die Politikbereiche sind gleichwohl eigenständig, und das Paket könnte auch aus nur einigen von ihnen bestehen.

Wer unterstützt welche Option?

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Konsultationen von Interessenträgern werden harmonisierte Vorschriften zu digitalen Werkzeugen und Verfahren von den meisten Mitgliedstaaten und Unternehmen entschieden unterstützt, während sie von den Gewerkschaften nicht als vordringlich angesehen und von Notaren abgelehnt werden. Harmonisierte Vorschriften für grenzüberschreitende Umwandlungen werden von allen Interessenträgern befürwortet, insbesondere all jenen, die sich bei der öffentlichen Konsultation von 2017 äußerten. Grenzüberschreitende Spaltungen stoßen auf Zustimmung seitens der Mitgliedstaaten, der Unternehmen und der Notare, nicht jedoch seitens der Gewerkschaften. Alle Auskunftgebenden außer den Notaren erkannten an, dass die Richtlinie über grenzüberschreitende Verschmelzungen einer Überarbeitung bedarf, obwohl sie diese als weniger vordringlich betrachten. Im Hinblick auf Normenkonflikte werden die vorgeschlagenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten und den Unternehmen, die sich an der Konsultation von 2017 beteiligten, befürwortet, während die Gewerkschaften und Notare keinen Handlungsbedarf auf EU-Ebene sehen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die Initiative würde es Gesellschaften ermöglichen, die Eintragung in Unternehmensregister sowie die Einreichung und Änderung von Daten vollständig online vorzunehmen. Die Kosteneinsparungen durch die Einführung der Online-Eintragung für neue Gesellschaften in der EU werden auf 42 bis 84 Mio. EUR geschätzt. Die Unternehmen müssten außerdem bestimmte Angaben nur einmal einreichen; Interessenträger hätten einen einfacheren Zugang zu Angaben über Gesellschaften in Unternehmensregistern. Es wird erwartet, dass durch neue Vorschriften über grenzüberschreitende Spaltungen und Umwandlungen bei Spaltungen 12 000 bis 37 000 EUR und bei Umwandlungen 12 000 bis 19 000 EUR pro Vorgang eingespart werden können, obwohl die genauen Kostensenkungen von den letztlich verabschiedeten Verfahrensvorschriften und den damit verbundenen Befolgungskosten abhängen. Positive soziale Auswirkungen dürften der Schutz von Arbeitnehmerrechten im Zusammenhang mit der Mitbestimmung sowie die verbesserte Unterrichtung der Arbeitnehmer bei grenzüberschreitenden Vorgängen zeitigen. Gläubiger und Minderheitsgesellschafter kämen in den Genuss eines harmonisierten Schutzes und damit von Rechtssicherheit. Die Kollisionsnormen würden die Rechtssicherheit erhöhen und dadurch wirtschaftliche Vorteile bringen.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Die Initiative würde erfordern, dass die Mitgliedstaaten Vorschriften umsetzen und Systeme schaffen oder anpassen, damit Gesellschaften online eingetragen werden können. Die Erfahrungen aus Ländern, die ihre Eintragungs- und Einreichungsverfahren bereits digitalisiert haben, zeigen indessen, dass die mit solchen Entwicklungen verbundenen Kosten rasch wettgemacht werden und die öffentliche Verwaltung effizienter funktioniert. Obwohl die Rolle von Notaren als solche von der Initiative nicht berührt wird, wären in einigen Mitgliedstaaten Anpassungen bei der Art und Weise, wie notarielle Dienstleistungen erbracht werden,

entsprechend den bevorzugten Optionen und den bereits geltenden Rechtsvorschriften (etwa der eIDAS-Verordnung) notwendig. Mehr grenzüberschreitende Vorgänge könnten dazu führen, dass die Zahl der Unternehmen in einigen Mitgliedstaaten netto sinkt, in anderen dagegen steigt. Dies könnte sich in einigen Mitgliedstaaten negativ auf die Steuereinnahmen auswirken, sollte aber durch die Einführung von Schutzbestimmungen gegen die Missbrauchsrisiken im sozialen und steuerlichen Bereich abgemildert werden.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

KMU und insbesondere kleine und Kleinstunternehmen würden von den vorgeschlagenen Maßnahmen besonders profitieren, da bei ihnen der größte Bedarf an neuen Regeln für grenzüberschreitende Vorgänge besteht. Sie können sich kostspielige indirekte oder zeitlich gestaffelte grenzüberschreitende Vorgänge nicht leisten. Gleiches gilt für die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung des Einsatzes digitaler Werkzeuge, die vor allem von kleineren Unternehmen benötigt werden, um Kosten zu senken und wettbewerbsfähig zu bleiben. Solchen Unternehmen würde auch die Rechtssicherheit durch die Kollisionsnormen zugutekommen.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Die größte Herausforderung wäre die Schaffung oder Anpassung von Infrastrukturen, um die Nutzung digitaler Werkzeuge und Verfahren im Gesellschaftsrecht zu ermöglichen. Wie jedoch unter „Kosten der bevorzugten Option“ ausgeführt wird, dürfte dies aufgrund von Größenvorteilen keine nennenswerten negativen Auswirkungen auf die Haushalte der Mitgliedstaaten und Behörden haben.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Das Paket würde sich durch verbesserte Geschäftsmöglichkeiten im Binnenmarkt positiv auf den Wettbewerb und die Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Die Einführung harmonisierter Vorschriften für den Einsatz digitaler Werkzeuge und für grenzüberschreitende Vorgänge würde die Gründung von Gesellschaften im Inland und grenzüberschreitend sowie Vorgänge in anderen Mitgliedstaaten einfacher und kostengünstiger gestalten. Effizienzgewinne für Gesellschaften könnten sich durch ein größeres Angebot und günstigere Preise positiv auf die Verbraucher auswirken. Gesellschaften könnten sich besser an die realen Bedingungen auf dem Markt (etwa an volatile Geschäftsgelegenheiten) anpassen, was einen schärferen Wettbewerb zur Folge hätte. Der Einsatz digitaler Werkzeuge könnte den Unternehmergeist und die Innovation fördern, da er für mehr Gelegenheiten zur Gründung innovativer Start-ups sorgen würde. Im Hinblick auf grenzüberschreitende Vorgänge würde das Paket den Beschäftigten der betroffenen Gesellschaften einen besseren Schutz im gesamten Binnenmarkt bieten, als sie derzeit genießen.

D. Follow up.

Wann wird die Politik überprüft?

Die Politik sollte fünf Jahre nach Verabschiedung oder Umsetzung der betreffenden Vorschriften überprüft werden.