

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)**

#### **zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung**

#### **– Drucksachen 19/17343, 19/17965, 19/18779 Nr. 1.5 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Umsetzung der Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie im Hinblick auf ein einheitliches elektronisches Format für Jahresfinanzberichte**

#### **A. Problem**

Die den Gesetzentwurf einbringende Bundesregierung erläutert, dass aufgrund des Artikels 4 der Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 (ABl. L 390 vom 31.12.2004, S. 38; im Weiteren: „Transparenz-RL“) die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestimmten Emittenten die Erstellung und Veröffentlichung von Jahresfinanzberichten vorschreiben müssten; die entsprechenden Vorgaben der Transparenz-RL seien durch das Transparenzrichtlinie-Umsetzungsgesetz vom 5. Januar 2007 (BGBl. I S. 10) in deutsches Recht umgesetzt worden.

Durch die Richtlinie 2013/50/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 (ABl. L 294 vom 6.11.2013, S. 13; L 14 vom 18.1.2014, S. 35; im Weiteren: „Transparenzrichtlinie-Änderungs-RL“) sei ein neuer Absatz 7 in Artikel 4 der Transparenz-RL aufgenommen worden. Danach müssten Jahresfinanzberichte mit Wirkung zum 1. Januar 2020 in einem einheitlichen europäischen elektronischen Format (European Single Electronic Format, kurz „ESEF“) erstellt werden. Ziel sei es, zum Nutzen von Emittenten, Anlegern und zuständigen Behörden die Berichterstattung zu vereinfachen sowie Zugänglichkeit, Analyse und Vergleichbarkeit von Jahresberichten zu erleichtern. Technische Regulierungsstandards zur Spezifizierung dieses elektronischen Berichtsformats enthalte die Delegierte Verordnung (EU) 2019/815 der Kommission vom 17. Dezember 2018 (ABl. L 143 vom 29.5.2019, S. 1; L 145 vom 4.6.2019, S. 85; im Weiteren: „ESEF-VO“).

Die Transparenzrichtlinie-Änderungs-RL sei ebenfalls bereits ins deutsche Recht umgesetzt worden (Gesetz zur Umsetzung der Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie vom 20. November 2015, BGBl. I S. 2029; 2017 I S. 558). Der durch die Transparenzrichtlinie-Änderungs-RL neu geschaffene Artikel 4 Absatz 7 Transparenz-RL in Verbindung mit der ESEF-VO erfordere jedoch einen weite-

ren nationalen Implementierungsakt, mit dem sichergestellt werde, dass die Formatvorgaben auch dann Anwendung finden, wenn Emittenten die Berichtspflicht nach der Transparenz-RL durch die handelsbilanzrechtliche Berichterstattung erfüllen. Im Handelsbilanzrecht soll daher geregelt werden, dass die in einem Jahresfinanzbericht enthaltenen Rechnungslegungsunterlagen in dem durch die ESEF-VO vorgegebenen Format offenzulegen sind.

### **B. Lösung**

**Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.**

### **C. Alternativen**

Keine.

### **D. Kosten**

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/17343, 19/17965 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 10 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb wird wie folgt gefasst:

„bb) In Satz 2 werden nach dem Wort „werden“ ein Komma und die Wörter „wenn die Abschlüsse nicht in der nach Absatz 1 vorgeschriebenen Form wiedergegeben werden“ eingefügt.“

b) Nummer 11 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

„b) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist in den Fällen des Absatzes 1 bei Kapitalgesellschaften, die einen organisierten Markt im Sinne des § 2 Absatz 11 des Wertpapierhandelsgesetzes durch von ihnen ausgegebene Wertpapiere im Sinne des § 2 Absatz 1 des Wertpapierhandelsgesetzes in Anspruch nehmen, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, im Übrigen das Bundesamt für Justiz. In den Fällen des Absatzes 2 ist die Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zuständig, in den Fällen des Absatzes 2a das Bundesamt für Justiz.“

2. Artikel 2 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 2

### Änderung des Einführungsgesetzes zum Handelsgesetzbuch

Das Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4101-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 83 Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „291, 314, 315a, 324, 325, 325a, 329 und 341s“ durch die Wörter „314, 315a, 324 und 325 Absatz 2a“ ersetzt.

2. Folgender ... [einsetzen: nächster bei der Verkündung freier Abschnitt mit Zählbezeichnung] Abschnitt wird angefügt:

„... [einsetzen: nächster bei der Verkündung freier Abschnitt mit Zählbezeichnung] Abschnitt

Übergangsvorschrift zum Gesetz zur weiteren Umsetzung der Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie im Hinblick auf ein einheitliches elektronisches Format für Jahresfinanzberichte

Artikel ... [einsetzen: nächster bei der Verkündung freier Artikel mit Zählbezeichnung]

Die §§ 264, 289, 297, 315, 316, 317, 320, 322, 325, 328, 334, 336, 339, 340n, 341n, 341w und 342b des Handelsgesetzbuchs in der ab dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 7 dieses Gesetzes] geltenden Fassung sind erstmals auf Jahres-, Einzel- und Konzernabschlüsse, Lage- und Konzernlageberichte sowie Erklärungen nach § 264 Absatz 2 Satz 3, § 289 Absatz 1 Satz 5, § 297 Absatz 2 Satz 4 und § 315 Absatz 1 Satz 5 des Handelsgesetzbuchs für das nach dem 31. Dezember 2019 beginnende Geschäftsjahr anzuwenden. Die in Satz 1 bezeichneten Vorschriften in der bis einschließlich ... [einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten nach Artikel 7 dieses Gesetzes] geltenden Fassung sind letztmals anzuwenden auf Jahres-, Einzel- und Konzernabschlüsse, Lage- und Konzernlageberichte sowie Erklärungen nach § 264 Absatz 2 Satz 3, § 289 Absatz 1 Satz 5, § 297 Absatz 2 Satz 4 und § 315 Absatz 1 Satz 5 des Handelsgesetzbuchs für das vor dem 1. Januar 2020 beginnende Geschäftsjahr.“ ‘

Berlin, den 17. Juni 2020

#### **Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**

##### **Dr. Heribert Hirte**

Stellvertretender Vorsitzender und  
Berichterstatter

**Esther Dilcher**  
Berichterstatterin

**Tobias Matthias Peterka**  
Berichterstatter

**Dr. Jürgen Martens**  
Berichterstatter

**Niema Movassat**  
Berichterstatter

**Dr. Manuela Rottmann**  
Berichterstatterin

## **Bericht der Abgeordneten Dr. Heribert Hirte, Esther Dilcher, Tobias Matthias Peterka, Dr. Jürgen Martens, Niema Movassat und Dr. Manuela Rottmann**

### **I. Überweisung**

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 19/17343** in seiner 149. Sitzung am 5. März 2020 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung überwiesen.

Die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung auf **Drucksache 19/17965** hat der Deutsche Bundestag mit Drucksache 19/18779 Nr. 5 am 24. April 2020 an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung überwiesen.

### **II. Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung**

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich mit der Vorlage auf Drucksache 19/17343 am 5. März 2020 befasst und festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs gegeben sei. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergebe sich hinsichtlich der Leitprinzipien 4 – Nachhaltiges Wirtschaften stärken - und 5 – Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern sowie des Sustainable Development Goals (SDG) 8 – Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum. Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung sei plausibel, eine Prüfbitte nicht erforderlich.

### **III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss**

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Vorlage auf Drucksachen 19/17343, 19/17965 in seiner 97. Sitzung am 17. Juni 2020 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung. Die Änderungen entsprechen einem Änderungsantrag, den die Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht haben und der mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD angenommen wurde.

Die **Fraktion der CDU/CSU** wies darauf hin, dass es hier letztlich um eine technische Frage gehe, nämlich um die Einführung eines einheitlichen europäischen Standards für die elektronische Veröffentlichung der Jahresfinanzberichte (ESEF). Umstritten sei im Gesetzgebungsprozess gewesen, ob und wie dieser einheitliche elektronische Standard durch den Abschlussprüfer überprüft werden solle. Die Fraktion hätte es für denkbar gehalten, diese technische Prüfung der Transferleistung von der inhaltlichen Überprüfung des Jahresabschlusses abzuspalten und nachgelagert vorzunehmen. Eine solche Aufspaltung wäre insbesondere auch bei der Nachtragsprüfung sinnvoll gewesen. Die Bundesregierung habe allerdings die europarechtliche Zulässigkeit einer solchen Regelung bezweifelt und darauf hingewiesen, dass auch in Frankreich und den Niederlanden die Umsetzung der neuen Formatvorgaben so erfolgen solle, dass diese Gegenstand der Abschlussprüfung seien. Da man davon ausgehe, dass auch die übrigen Mitgliedstaaten die Abschlussprüfung auf die Einhaltung der ESEF-Vorgaben erstreckten, habe man letztlich ebenfalls diesen Weg gewählt.

Die **Fraktion der SPD** zeigte Verständnis dafür, dass manche von der vorgesehenen Veränderung Betroffenen diese kritisch sähen, wies aber zugleich darauf hin, dass Ziel der Regelung der Anlegerschutz sei. Es solle verlässlich eine einheitliche und für alle nachvollziehbare Prüfung durchgeführt werden, wobei klar sein müsse, dass in Deutschland die gleichen Regeln gälten wie in den anderen EU-Mitgliedstaaten. Sie merkte an, dass die europäische Integration Kompromisse erforderlich mache, und rief dazu auf, das „große Ganze“ im Auge zu behalten.

## IV. Zur Begründung der Beschlussempfehlung

### 1. Allgemeines

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz begrüßt das Anliegen des Gesetzentwurfes, bei der Umsetzung des durch die Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie (Richtlinie 2013/50/EU) neu geschaffenen Absatzes 7 in Artikel 4 der Transparenzrichtlinie (Richtlinie 2004/109/EG) für verlässliche Rechnungslegungsunterlagen im European Single Electronic Format (ESEF) Sorge tragen zu wollen.

Ein wichtiges Element dabei ist die Einbeziehung der Formatvorgaben in die Abschlussprüfung. Die Europäische Kommission vertritt die Rechtsauffassung, die ESEF-Vorgaben seien gesetzliche Vorschriften im Sinne des Artikels 28 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer ii der Abschlussprüferrichtlinie (Richtlinie 2006/43/EG), womit sie in die Abschlussprüfung einbezogen werden und vom Bestätigungsvermerk des Abschlussprüfers umfasst sein müssen. Entsprechend sieht der neue § 317 Absatz 3b des Handelsgesetzbuchs (HGB) vor, dass der Abschlussprüfer im Rahmen der Abschlussprüfung auch zu beurteilen hat, ob die für die Zwecke der Offenlegung erstellten elektronischen Wiedergaben der Abschlüsse und Lageberichte mit den Offenlegungsvorgaben, insbesondere mit den Vorgaben zur „ESEF-konformen“ Offenlegung, im Einklang stehen. Nach den dem Ausschuss vorliegenden Informationen werden die neuen Formatvorgaben auch in Frankreich und in den Niederlanden so umgesetzt werden, dass die ESEF-Dokumente Gegenstand der Abschlussprüfung sein sollen. Der Ausschuss geht davon aus, dass auch die übrigen Mitgliedstaaten die Abschlussprüfung auf die Einhaltung der ESEF-Vorgaben erstrecken. Damit eine europaweite Vergleichbarkeit und hohe Qualität der Rechnungslegungsunterlagen im ESEF-Format gewährleistet ist, sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für eine in dieser Hinsicht gleichmäßige Umsetzung einsetzen.

Durch Änderungen in § 342b Absatz 2 Satz 1 HGB und § 106 Nummer 1, § 107 Absatz 1 Satz 4 des Wertpapierhandelsgesetzes sollen künftig neben den festgestellten oder gebilligten Abschlüssen auch die offengelegten Abschlüsse nebst den zugehörigen Lageberichten Gegenstand des Bilanzkontrollverfahrens sein. Nach Auffassung des Ausschusses sollte diese Erweiterung der Bilanzkontrolle im Vergleich zur bisherigen Rechtslage keine ungerechtfertigten Mehrbelastungen von Unternehmen zur Folge haben. Dies erscheint gewährleistet, weil Gegenstand der Prüfung in aller Regel nur die offengelegten Unterlagen sind und die festgestellten Unterlagen lediglich in den Fällen geprüft werden, in denen entgegen der gesetzlichen Offenlegungsvorgaben keine oder nur eine unvollständige Offenlegung erfolgt. Die Möglichkeit zur Prüfung des festgestellten Abschlusses zielt somit auf Missbrauchsfälle und nicht auf ungerechtfertigte Mehrbelastungen von Unternehmen, welche die Offenlegungsvorgaben erfüllen.

Verstöße gegen die Formatvorgaben für die Offenlegung sollen durch eine Ergänzung in § 334 HGB und weiterer Vorschriften bußgeldbewehrt sein. Der Ausschuss hält diese Regelung zur effektiven Durchsetzung europäischer Vorgaben für erforderlich. Denn nach Artikel 28 Absatz 1 der Transparenzrichtlinie legen die Mitgliedstaaten für Verstöße gegen die zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften Verwaltungsmaßnahmen und verwaltungsrechtliche Sanktionen fest und treffen die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Diese Verwaltungsmaßnahmen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Der Ausschuss geht davon aus, dass die Ahndung von Verstößen gegen die Formatvorgaben durch Verhängung von Bußgeldern sich insbesondere deshalb, weil die offenzulegenden Unterlagen künftig bereits im Rahmen der Abschlussprüfung auf Konformität mit den ESEF-Vorgaben zu prüfen sind, auf wenige Fälle beschränkt, so dass die Bußgeldbewehrung keinen unangemessenen Bürokratieaufwand nach sich zieht.

### 2. Zu den einzelnen Vorschriften

Im Folgenden werden die vom Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz empfohlenen Änderungen gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs in der Bundestagsdrucksache 19/17343 erläutert. Soweit der Ausschuss die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs empfiehlt, wird neben den vorstehenden allgemeinen Ausführungen auf die jeweilige Begründung in der Bundestagsdrucksache 19/14343 verwiesen.

**Zu Nummer 1 (Änderung des Handelsgesetzbuchs)****Zu Buchstabe a**

Die Änderung dient der Klarstellung, dass sich das in § 328 Absatz 2 Satz 2 HGB enthaltene Verbot der Beifügung eines Bestätigungsvermerks künftig auf solche Wiedergaben von Abschlüssen in gesetzlich oder gesellschaftsvertraglich nicht vorgeschriebenen Veröffentlichungen oder Vervielfältigungen beschränkt, die nicht der gesetzlichen Form entsprechen. Das bedeutet umgekehrt, dass eine Beifügung möglich ist, wenn die Wiedergabe des Abschlusses in der gesetzlichen Form erfolgt, und zwar auch dann, wenn für die Wiedergabe ein anderes als das gesetzliche Format (ESEF) gewählt wird. Damit werden unnötige Hürden für die Kapitalmarktkommunikation vermieden. Die mit dem Regierungsentwurf vorgeschlagene Änderung des § 328 Absatz 2 Satz 3 HGB wird damit obsolet.

**Zu Buchstabe b**

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

**Zu Nummer 2 (Änderung des Einführungsgesetzes zum Handelsgesetzbuch)**

Die Änderung von Artikel 83 Absatz 1 Satz 1 des Einführungsgesetzes zum Handelsgesetzbuch dient der Klarstellung, dass § 325a HGB und § 291 HGB, jeweils in der Fassung des Gesetzes zur Umsetzung der zweiten Aktionärsrechterichtlinie (ARUG II) vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2637), unmittelbar – und nicht erst für nach dem 31. Dezember 2020 beginnende Geschäftsjahre – anzuwenden sind. Die durch das ARUG II bewirkte Änderung des § 325a HGB diene der Klarstellung europarechtlicher Vorgaben; ein zeitlicher Aufschub der Anwendbarkeit der Änderung sowie ihrer Folgeänderungen in § 325 Absatz 6 HGB, § 329 Absatz 3 HGB und § 341s Absatz 3 Satz 2 HGB erscheint daher nicht angemessen. Im Hinblick auf § 291 HGB wird ein Gleichlauf mit der zeitlichen Anwendbarkeit des § 292 HGB in der Fassung des ARUG II erzielt, für den der Gesetzgeber seinerzeit eine Übergangsregelung nicht vorgesehen hat (vergleiche zum Ziel des Gleichlaufs: Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksache 19/15153, S. 58).

Berlin, den 17. Juni 2020

**Dr. Heribert Hirte**  
Berichtersteller

**Esther Dilcher**  
Berichterstellerin

**Tobias Matthias Peterka**  
Berichtersteller

**Dr. Jürgen Martens**  
Berichtersteller

**Niema Movassat**  
Berichtersteller

**Dr. Manuela Rottmann**  
Berichterstellerin

