Gesetzentwurf

der Abgeordneten Kay Gottschalk, Albrecht Glaser, Stefan Keuter, Dr. Bruno Hollnagel, Franziska Gminder, Jörn König, Roman Johannes Reusch, Stephan Brandner, Jens Maier, Dr. Lothar Maier, Tobias Matthias Peterka, Dietmar Friedhoff, Mariana Iris Harder-Kühnel, Andreas Mrosek, Hansjörg Müller, Jürgen Pohl, Dr. Robby Schlund, Dr. Dirk Spaniel und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Handelsgesetzbuchs – Verbesserung der Abschlussprüfung von Kapitalgesellschaften als Reaktion auf den Fall Wirecard

A. Problem

Der Fall Wirecard hat dem Finanzplatz Deutschland schweren Schaden zugefügt. Der Skandal um den mutmaßlichen Bilanzbetrug hat Vertrauen in eine funktionierende Corporate Governance zerstört und offenbart eklatante Schwächen insbesondere bei der Regulierung der Abschlussprüfung von Kapitalgesellschaften. Bekanntlich hatten die seit vielen Jahren mit der Prüfung der Gesellschaft betrauten Abschlussprüfer die Bilanz des Unternehmens stets testiert. Erst nachdem die Sonderprüfung durch eine eigens beauftragte andere Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zweifelhafte Bilanzpositionen ans Licht brachte, wurde das Testat versagt. Das lässt den Schluss zu, dass die Beauftragung desselben Abschlussprüfers bzw. Prüfungsunternehmens über einen langen Zeitraum hinweg die Anreize zu kritischer Prüfung mindert. Dies hat die Europäische Kommission bewogen, in einer Reaktion auf die Finanzkrise von 2008 im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 den verpflichtenden Wechsel des beauftragten Abschlussprüfers im Regelfall nach spätestens zehn Jahren vorzuschreiben (sog. Rotation). Dadurch sollte der Gefahr einer Entstehung von Abhängigkeiten vorgebeugt und damit die Qualität der Abschlussprüfung verbessert werden. Der deutsche Gesetzgeber hat in der Umsetzung dieser Verordnung durch das Abschlussprüfungsreformgesetz im Jahr 2016 allerdings einen Regelungsspielraum genutzt und die Höchstlaufzeit des Prüfungsmandats für bestimmte Fälle auf 20 bzw. sogar 24 Jahre ausgedehnt (§ 318 Absatz 1a des Handelsgesetzbuchs – HGB). Das ist zu lang.

Zudem genießen Abschlussprüfer in Deutschland das Privileg einer beschränkten Haftung für Schäden, die sie durch fahrlässige Verletzung ihrer Prüfungspflichten verursacht haben. Nach § 323 Absatz 2 HGB ist die Ersatzpflicht in diesen Fällen auf maximal 4 Millionen Euro je Prüfung beschränkt. Das erscheint im Verhältnis zu den Bilanzsummen vieler Kapitalgesellschaften deutlich zu niedrig. In anderen Ländern gibt es solche Beschränkungen nicht. So ist die Haftung für Abschlussprüfer etwa in den USA und in Frankreich unbegrenzt

(<https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/wirecard-skandal-die-haftung-der-wirtschaftspruefer,S5Yla1O>). Gleiches gilt in Deutschland für viele andere Berufsgruppen, so etwa Ärzte, Hebammen und Rechtsanwälte. Auf das Testat der Abschlussprüfer verlassen sich Aktionäre und Banken. Eine effektive Haftungssanktion ist ein wichtiges Instrument, um pflichtgemäßes Handeln zu gewährleisten. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der Versicherbarkeit von Haftungsrisiken, denn über die Höhe der Versicherungsprämien bis hin zum Ausschluss der Versicherung für Prüfer mit einer Schadenshistorie bleibt die Anreizfunktion erhalten.

Schließlich ist es in Deutschland zulässig, dass der Abschlussprüfer zugleich Beratungsleistungen gegenüber dem geprüften Unternehmen erbringt. Das erhöht das wirtschaftliche Eigeninteresse der Prüfer und gefährdet damit die Unabhängigkeit der Prüfung. In anderen Ländern, etwa Italien, dürfen Prüfer von Wirtschaftsunternehmen deshalb keine zusätzlichen Beratungsleistungen gegenüber ihren Auftraggebern erbringen (<https://www.wp-net.com/Presse/Politik/2020-10-07-WIRECARD-wp-net-Lehren-final-F%C3%BCrs-Parlament-13z-2-spaltig.pdf>). Auch in Großbritannien wird aktuell daran gearbeitet, Beratungs- und Prüfungsgeschäfte von Wirtschaftsprüfern voneinander zu trennen (<https://www.finance-magazin.de/banking-berater/wirtschaftspruefer/big-four-droht-die-trennung-von-pruefung-und-beratung-2035521/>).

B. Lösung

Der Zeitraum für den verpflichtenden Wechsel des Wirtschaftsprüfers soll auf maximal vier Jahre verkürzt werden. Die Haftungsobergrenze für Schäden infolge einer fahrlässigen Verletzung der Prüfungspflichten soll auf 1 % der Bilanzsumme des geprüften Unternehmens, mindestens aber 10 Millionen Euro, erhöht werden. Zudem soll es Abschlussprüfern untersagt sein, während des Prüfungsmandats steuerrechtliche Beratungsleistungen gegenüber dem geprüften Unternehmen zu erbringen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die mit der Abschlussprüfung von Kapitalgesellschaften beauftragten Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ergibt sich ein höheres Haftungsrisiko und ergeben sich damit erhöhte Ausgaben für entsprechenden Versicherungsschutz.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Handelsgesetzbuchs – Verbesserung der Abschlussprüfung von Kapitalgesellschaften als Reaktion auf den Fall Wirecard

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Handelsgesetzbuchs

Das Handelsgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 219) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. August 2020 (BGBl. I S. 1874) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 318 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1a wird wie folgt gefasst:

„(1a) Die Höchstlaufzeit des Prüfungsmandats nach Artikel 17 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 beträgt 4 Jahre.“

b) Nach Absatz 5 wird folgender Absatz 5a eingefügt:

„(5a) Dem Abschlussprüfer, einem Unternehmen, an dem der Abschlussprüfer als Gesellschafter beteiligt ist, sowie mit dem Abschlussprüfer verbundenen Unternehmen im Sinne des § 15 AktG ist es untersagt, während der Dauer der Prüfungstätigkeit steuerrechtliche Beratungsleistungen gegenüber dem geprüften Unternehmen zu erbringen.“

2. § 323 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Die Ersatzpflicht von Personen, die fahrlässig gehandelt haben, ist auf 1 % der Bilanzsumme des geprüften Unternehmens oder, falls der aus der Bilanzsumme ermittelte Betrag geringer ist, auf 10 Millionen Euro beschränkt.“

b) Satz 2 wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 11. Dezember 2020

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit dem Gesetzentwurf soll die Qualität der Abschlussprüfung von Kapitalgesellschaften verbessert werden. Anlass dafür ist der Fall „Wirecard“, der Schwachstellen im Bereich der Regulierung der Abschlussprüfung aufgezeigt hat. Die Zeit bis zum verpflichtenden Wechsel des Prüfers von bis zu 24 Jahren hat sich als zu lang erwiesen. Die Begrenzung der Prüferhaftung wegen Schäden aufgrund einer fahrlässigen Verletzung von Prüfungspflichten auf maximal 4 Millionen Euro schwächt die Haftungssanktion. Die Möglichkeit, neben der Prüfungstätigkeit steuerrechtliche Beratungsleistungen gegenüber dem geprüften Unternehmen zu erbringen, gefährdet die Unabhängigkeit des Prüfers.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Zeit bis zur verpflichtenden Prüferrotation soll auf maximal 4 Jahre verkürzt werden. Damit ist gewährleistet, dass über die lange Dauer eines Prüfungsmandats keine persönlichen Bindungen oder wirtschaftlichen Abhängigkeiten entstehen, die die Unabhängigkeit des Prüfers gefährden. Das gleiche Ziel verfolgt das an den Prüfer und die mit ihm wirtschaftlich verbundenen Unternehmen gerichtete Verbot, während der Dauer der Prüfungstätigkeit weitere steuerrechtliche Beratungsleistungen gegenüber dem geprüften Unternehmen zu erbringen. Die Heraufsetzung der Haftungsobergrenze für Schäden, die infolge einer fahrlässigen Pflichtverletzung des Prüfers entstanden sind, trägt zum einen der Unternehmensrealität hoher Bilanzsummen Rechnung. Zum anderen soll die verschärfte Haftungsdrohung das Bewusstsein des Prüfers für die Einhaltung der ihm obliegenden Prüfungspflichten schärfen, was üblicherweise die Funktion von Haftungsnormen ist.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 (Recht der Wirtschaft) sowie Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar. Die VO (EU) Nr. 537/2014 stellt in Artikel 17 Absatz 2 Buchst. b) den Mitgliedstaaten frei, eine Höchstlaufzeit von weniger als 10 Jahren für das Mandat eines Abschlussprüfers zu bestimmen.

VI. Gesetzesfolgen

Der Entwurf führt zu einer Stärkung der Unabhängigkeit der Abschlussprüfer und stärkt damit pflichtgemäßes Prüferhandeln.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind durch den Entwurf nicht betroffen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Auf das Testat des Abschlussprüfers verlassen sich Aktionäre bei ihrer Anlageentscheidung und Banken bei ihrer Kreditvergabe. Die Stärkung der Unabhängigkeit und der Appell an die pflichtgemäße Aufgabenerfüllung des Prüfers tragen somit zu einer Verbesserung der Kapitalallokation, zu geringeren Risikoaufschlägen und damit insgesamt zu einer verbesserten volkswirtschaftlichen Entwicklung bei.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind für Bund, Länder und Gemeinden durch den Entwurf nicht zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

Keiner.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Weitere Gesetzesfolgen gibt es nicht.

VII. Befristung; Evaluation

Eine Befristung oder Evaluation ist nicht vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Artikel 1

Nummer 1

a) Die Zeit bis zur verpflichtenden Rotation des Prüfers wird auf 4 Jahre begrenzt. Diese Möglichkeit zur Begrenzung der Zeit bis zum verpflichtenden Wechsel des Prüfers besteht auf nationaler Ebene gemäß Artikel 17 Absatz 2 Buchst. b) der VO (EU) Nr. 537/2014.

b) Dem Prüfer und solchen Unternehmen, mit denen der Prüfer wirtschaftlich verbunden ist, ist es für die Dauer der Prüfungstätigkeit untersagt, steuerrechtliche Beratungsleistungen gegenüber dem geprüften Unternehmen zu erbringen. Der Hinweis auf § 15 AktG ist erforderlich wegen der anderenfalls vorgehenden Definition in § 271 HGB.

Nummer 2

Die Haftungsobergrenze für Schäden aufgrund fahrlässig begangener Pflichtverletzungen des Prüfers wird auf 1 % der Bilanzsumme des geprüften Unternehmens bzw. 10 Millionen Euro angehoben, je nachdem, welcher Betrag höher ist.

Artikel 2

Betrifft das Inkrafttreten.