



Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Bundesministerium der Finanzen

11016 Berlin

- ausschließlich per Mail -

HAUSANSCHRIFT Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 400-1308

FAX +49 (0) 30 18 10400-1848

E-MAIL nkr@bk.bund.de

Berlin, 15. Dezember 2020

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (NKR-Nr. 5537, Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Kein Aufwand
Wirtschaft	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	rund 300.000 Euro
<u>darin enthalten:</u>	
Bürokratiekosten aus Informationspflichten:	rund 170.000 Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 2,05 Mio. Euro
<u>darin enthalten:</u>	
Bürokratiekosten aus Informationspflichten:	rund 600 Euro
Verwaltung	
Bund	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	rund 9,8 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 6,04 Mio. Euro

<p>Weitere Kosten</p>	<p>Im Rahmen der Finanzierung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) über die sog. BaFin-Umlage wird es zu Kostensteigerungen für die Wirtschaft kommen; eine konkrete Erhöhung der Umlage ist jedoch derzeit noch nicht geplant.</p> <p>Die Verschärfung der zivilrechtlichen Haftung nach § 323 Abs. 2 HGB-E wird Auswirkungen auf die Höhe der Versicherungsprämien für die Berufshaftpflichtversicherung der Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die gesetzliche Abschlussprüfungen durchführen, haben (s. u.).</p> <p>Bei den Ländern sind durch die Erweiterung der Strafbarkeit der unrichtigen Versicherung und der Verletzung der Berichtspflicht auf Fälle leichtfertigen Verhaltens Mehrkosten im justiziellen Kernbereich allenfalls in sehr geringem Umfang zu erwarten.</p>
<p>‘One in one out’-Regel</p>	<p>Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ in Höhe von 300.000 Euro dar. Die Kompensation erfolgt in Höhe von rund 250.000 Euro durch Entlastungen aus der Zweiten Verordnung zur Änderung der Großkredit- und Millionenkreditverordnung sowie in Höhe von 50.000 Euro durch Entlastungen aus dem Gesetz zur Förderung der Elektromobilität und zur Modernisierung des Wohnungseigentumsgesetzes und zur Änderung von kosten- und grundbuchrechtlichen Vorschriften (Wohnungseigentumsmodernisierungsgesetz).</p>
<p>Evaluierung</p> <p>Ziele:</p>	<p>Das Vorhaben soll spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten evaluiert werden.</p> <p>Für die Evaluierung der Reform der Bilanzkontrolle ist Folgendes vorgesehen:</p> <p>Zu überprüfende Ziele sind insbesondere die Steigerung 1) der Transparenz und 2) der Effektivität von Bilanzkontrollen</p>

	<p>Kriterien/Indikatoren: Für 1) ist die Einschätzung der Verbände und Fachkreise maßgeblich, inwieweit die Transparenz und das Vertrauen in den Finanzmarkt gestärkt wurden.</p> <p>Zu 2.) soll analysiert werden, ob sich die neue Aufgabenabgrenzung zwischen der Prüfstelle und der BaFin, der erweiterten Informationspflichten der an der Bilanzkontrolle beteiligten Stellen, die Nutzbarkeit von Prüfungsunterlagen der Prüfstelle durch die BaFin und die erweiterten Befugnisse der BaFin auf die Prüfungsverfahren positiv ausgewirkt haben und zu einer besseren Abdeckung (Zahl der Prüfungen in Relation zu den der Bilanzkontrolle insgesamt unterliegenden Emittenten) sowie zu einer besseren Verteilung der Prüfungen auf Stichproben und Anlassprüfungen geführt haben.</p> <p>Ein weiterer Indikator für die Zielerreichung ist die Akzeptanz der Prüfungsverfahren gemessen an der Entwicklung der Zahl gerichtlicher Verfahren im Anschluss an Prüfungsverfahren.</p> <p>Datengrundlage: Die Daten sollen zum Teil aus der Befragung von Verbänden und Fachkreisen stammen (1.) und im Übrigen bei der BaFin erhoben werden (2.).</p> <p>Die Ziele, Kriterien und Daten der übrigen zu evaluierenden Regelungsinhalte ergeben sich aus der unten dargestellten Evaluierungsklausel (s. dazu aus Gründen der Übersichtlichkeit II.4).</p>
<p>Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.</p> <p>Hinsichtlich des Verfahrens ist es nicht nachvollziehbar, dass eine Kabinettdebatte für den 16. Dezember 2020 geplant ist, obwohl der finale Gesetzentwurf erst am späten Abend des 14. Dezember 2020 zwecks abschließender Ressortabstimmung versandt wurde. Dies führt dazu, dass auch die Stellungnahme des NKR erst kurz vor dem von den Ressorts angestrebten Beschluss im Kabinett übersandt werden kann. Ein solches Verfahren widerspricht den Prinzipien Besserer Rechtsetzung. Eine besondere Eilbedürftigkeit aus sachlichen Gründen ist nicht erkennbar.</p>	

II. Im Einzelnen

Mit dem Vorhaben soll gesetzgeberisch auf jüngste Vorfälle bei Manipulationen in Bilanzen reagiert und die Marktintegrität insgesamt verbessert werden. Es sind folgende Reformen vorgesehen:

a) Reform der Bilanzkontrolle im Wertpapierhandelsgesetz (WpHG)

Das Verfahren der Bilanzkontrolle für börsennotierte Unternehmen wird nun vollständig im WpHG geregelt und grundlegend reformiert. Die BaFin erhält umfangreiche neue Befugnisse im Rahmen der Bilanzkontrolle. Sie kann insbesondere bei Stichprobenprüfungen bei konkreten Anhaltspunkten für einen Verstoß gegen Rechnungslegungsvorschriften jederzeit eine eigene Prüfung anordnen. Daneben soll es zwar weiterhin eine privatrechtlich organisierte Prüfung durch die anerkannte Prüfstelle für Rechnungslegung geben; die Kompetenz für Anlassprüfungen liegt künftig jedoch allein bei der BaFin.

b) Regulierung im Bereich Abschlussprüfung und Corporate Governance; Verschärfung zivil- und strafrechtlicher Haftung

Für „Unternehmen von öffentlichem Interesse“, nach dem Gesetzentwurf nunmehr definiert im Handelsgesetzbuch (HGB, vgl. § 316a S. 2 HGB-E), sollen künftig strengere Anforderungen an die Unabhängigkeit der Abschlussprüfer gestellt werden. Insbesondere ist ein Wechsel des Abschlussprüfers nach spätestens 10 Jahren und die Auswahl durch die Gesellschafter anstatt durch den Aufsichtsrat vorgesehen. Im Aktiengesetz (AktG) wird ausdrücklich verankert, dass Unternehmen von öffentlichem Interesse über interne Kontroll- und Risikomanagementsysteme und einen Prüfungsausschuss verfügen müssen. Die zivilrechtliche Haftung für Abschlussprüfer sowie das Bilanzstrafrecht werden verschärft.

c) Weitere Änderungen in Finanzmarktgesetzen

Das Vorhaben sieht im Kreditwesengesetz (KWG), Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) und Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) Anpassungen zur Erweiterung der Befugnisse bei der Beaufsichtigung im Bereich Auslagerungen vor. Die Definition von Auslagerungsunternehmen wird zudem neu gefasst und erweitert (§ 1 Abs. 10 KWG-E). Die BaFin soll früher und häufiger Kenntnis von Auserlangen erlangen und besser auf externe Dienstleister bei Auslagerungsunternehmen einwirken können.

Im Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) wird geregelt, dass Beschäftigte der BaFin nicht mehr mit Finanzprodukten von beaufsichtigten Instituten handeln dürfen. Im Börsengesetz (BörsG) erfolgt eine Klarstellung zur Möglichkeit des Ausschlusses eines Emittenten aus einem Qualitätssegment der Börse. Sanktionsmaßnahmen der Börsen sollen künftig veröf-

fentlicht werden. Zwischen BaFin und Börsenaufsicht soll der Informationsaustausch verbessert werden. Für Edelmetallanbieter/-Verwahrer gilt im Vermögensanlagegesetz (VermAnlG) künftig eine Prospektpflicht.

d) Datenaustausch zur Geldwäsche-Bekämpfung

Über Änderungen im Geldwäschegesetz (GwG) und in der Abgabenordnung (AO) soll die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU, sog. Financial Intelligence Unit) Daten des Bundeszentralamtes für Steuern (BZSt) und der Finanzbehörden der Länder im automatischen Abrufverfahren – statt wie bisher nur begrenzt und im manuellen Verfahren – abrufen können, soweit dies für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist und nicht strafrechtliche Ermittlungsverfahren behindert. Einzelheiten soll eine Rechtsverordnung des BMF im Einvernehmen mit dem BMJV regeln. In diesem Zusammenhang soll geprüft werden, ob und inwieweit auch der Austausch polizeilicher Daten im Hinblick auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verbessert werden kann.

II.1. Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand wurde sowohl mit Blick auf die Wirtschaft als auch die Verwaltung methodengerecht ermittelt und nachvollziehbar dargestellt.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht insgesamt laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von schätzungsweise rund 300.657 Euro – davon rund 170.000 Euro in Form von Bürokratiekosten aus Informationspflichten – sowie einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 2,05 Mio. Euro. Der laufende Erfüllungsaufwand ergibt sich im Wesentlichen aus den Änderungen an den Finanzmarktgesetzen:

a) Reform der Bilanzkontrolle

Durch Änderungen im WpHG entsteht ein jährlicher Aufwand von rund 100.000 Euro. Darunter entfällt ein Aufwand von rund 33.000 Euro auf die Beantwortung von Auskunfts- und Vorlageersuchen gegenüber der BaFin. Hintergrund ist, dass die Prüfstelle im Bilanzkontrollverfahren künftig erweiterten Auskunftspflichten unterliegt (vgl. § 107 WpHG-E, s. Erfüllungsaufwand der Verwaltung), an deren Erfüllung die Unternehmen teilweise mitwirken müssen. Im Zusammenhang mit der Prüfung der Rechnungslegung entsteht für die Wirtschaft potentiell zusätzlicher Aufwand von insgesamt rund 67.000 Euro, wenn Fehler zur Veröffentlichung eines negativen Prüfergebnisses führen und die Unternehmen den Fehler berichtigen.

b) Änderung weiterer Finanzmarktgesetze

Im Rahmen der Erweiterung der **Prospektpflicht für Edelmetallanbieter/-Verwahrer** ist künftig auch der Fall erfasst, dass ein Anbieter die Herausgabe von Edelmetallen samt Rendite gewährt bzw. in Aussicht stellt (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 8 Vermögensanlagegesetz). Die Prospekterstellung und diesbezügliche Pflichten verursachen schätzungsweise einen Aufwand von rund 85.000 Euro, davon rund 21.000 Euro in Form von Bürokratiekosten.

Durch die Änderungen im KAGB bezüglich der Beaufsichtigung von **Auslagerungsunternehmen** entsteht bei der Wirtschaft ein zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand von rund 13.000 Euro und einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 26.000 Euro. Diese Kosten sind auf verstärkte Eingriffsbefugnisse gegenüber Auslagerungsunternehmen zurückzuführen; die Auslagerungsunternehmen sind von neuen Anzeigepflichten gegenüber der BaFin betroffen, die im Einzelnen von einer Verordnung geregelt werden sollen. Entsprechend werden auch die Regelungen zu den Anzeigepflichten im ZAG und KWG um die Anzeige von beabsichtigten Auslagerungen ergänzt. Für die erstmaligen Anzeigen wird insgesamt ein einmaliger Aufwand von 1,9 Mio. Euro angenommen; für die Meldungen der Institute an die BaFin wird zudem ein jährlicher Aufwand von rund 53.000 Euro jährlich geschätzt (Änderungs- und Neuanzeigen).

c) Änderungen im Gesellschaftsrecht

Durch die Änderungen im **Aktiengesetz** können weitere Aufwände entstehen: So wird in § 91 Abs. 3 AktG-E ausdrücklich verankert, dass börsennotierte Unternehmen über interne Kontroll- und Risikomanagementsysteme verfügen müssen. Das BMJV hat hierzu nachvollziehbar ausgeführt, dass börsennotierte Unternehmen bereits jetzt nicht seriös ohne Risiko- und Kontrollsysteme auskommen und sich bereits jetzt entsprechende Pflichten aus dem Aktiengesetz herauslesen lassen. Eine stichprobenartige Abfrage bei börsennotierten Unternehmen habe gezeigt, dass sämtliche der befragten Unternehmen solche Systeme eingerichtet haben. Für den Fall, dass es dennoch börsennotierte Unternehmen gibt, die derartige Systeme einführen müssen, wird der einmalige Aufwand hierfür auf maximal 100.000 Euro geschätzt.

Dadurch, dass Unternehmen von öffentlichem Interesse künftig verpflichtet werden, in Aufsichts- und Verwaltungsräten einen Prüfungsausschuss einzurichten, dürfte sich kein nennenswerter zusätzlicher Aufwand ergeben, da die vom Ausschuss erwartete Prüfungsarbeit auch bisher von den Aufsichtsratsmitgliedern erbracht werden musste. Wenn Ausschüsse gebildet werden, ist jedoch davon auszugehen, dass die Ausschussarbeit der Aufsichtsratsmitglieder zusätzlich vergütet wird. Aktuell handelt es sich um eine Empfehlung des Deutschen Corporate Governance Kodex, von der die Unternehmen jedoch abweichen können.

Hinsichtlich der Verschärfung der Prüferrotation (§264a HGB-E) war aus einigen Verbände-Stellungnahmen die Sorge zu entnehmen, dass die Kostenbelastungen für die Unternehmen stark zunehmen. Diesbezüglich wurde Kritik geäußert, dass der Mehraufwand für das Ausschreibungsverfahren aufgrund der Prüferrotation nach 10 Jahren nicht berechnet wurde. Der diesbezügliche Aufwand der betroffenen Unternehmen für die Durchführung eines Verfahrens zur Auswahl und Bestellung eines anderen Abschlussprüfers beruht jedoch auf der Vorgabe der Artikel 16 Abs. 2-5 und 17 Absatz 1 UAbs. 2 der unmittelbar geltenden EU-Abschlussprüferverordnung. Auch nach geltender Rechtslage müssen kapitalmarktorientierte Gesellschaften bereits ein entsprechendes Auswahlverfahren durchführen, selbst wenn sie von der Verlängerungsoption über 10 Jahre hinaus Gebrauch machen wollen. Lediglich die Option, als Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens erneut den gleichen Abschlussprüfer zu wählen, fällt weg. Damit wird auch der EU-Abschlussprüferverordnung entsprochen. Faktisch wird aus NKR-Sicht sowohl auf Unternehmens- als auch Prüferseite ein erheblicher zusätzlicher Aufwand entstehen, auch wenn dieser keinen Erfüllungsaufwand im technischen Sinne darstellt. Die Regelung dürfte vor allem kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) belasten. Um unbillige Härten für die diejenigen Gesellschaften zu vermeiden, wird im Einführungsgesetzbuch zum Handelsgesetzbuch eine Übergangsregelung vorgesehen.

Verwaltung (Bund, Länder)

Für die Verwaltung entsteht insgesamt laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 9,8Mio. Euro sowie einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 6,04 Mio. Euro.

Die Darstellung des Erfüllungsaufwands ist nachvollziehbar und plausibel. Sie setzt sich aus den Aufwänden der verschiedenen Themenkomplexe zusammen. Für die einzelnen Berechnungen haben BMF und BMJV teilweise unterschiedliche Darstellungen gewählt; die einzelnen Teile der Aufwandsschätzung in der Gesetzesbegründung variieren zudem in der Detailtiefe. Die Annahmen und Berechnung wurden gegenüber dem NKR jedoch im Einzelnen offengelegt und konnten vollumfänglich nachvollzogen werden. Im Rahmen der Erarbeitung der vorgesehenen Rechtsverordnungen werden Teile der Schätzung je nach Ausgestaltung der Regelungen nochmals überprüft bzw. ggfs. ergänzt (einschließlich ggfs. entstehendem Aufwand der Länder).

a) Erfüllungsaufwand im Zusammenhang mit der Bilanzkontrolle (BaFin/Prüfstelle)

Ansichts der umfangreichen neuen Kompetenzen wird für die BaFin für die Anordnung und Durchführung der Prüfung von Unternehmensabschlüssen bei konkreten Anhaltspunkten für einen Verstoß gegen Rechnungslegungsvorschriften ein **Aufwand von insgesamt 3,3 Mio. Euro** veranschlagt. Dabei wird mit einer Zunahme von Eingaben Dritter im Hinblick

auf mögliche Rechnungslegungsverstöße gerechnet. Bei der Schätzung des Aufwands pro Prüfung ist zu berücksichtigen, dass sich die Prüfungen in ihrem Umfang allein schon aufgrund der Diversität der potentiell zu prüfenden Emittenten stark unterscheiden (Bandbreite zwischen „Klein-Emittenten“ mit fünfstelligen Jahresumsätzen bis hin zu DAX-Konzernen). Ebenso ergeben sich, abhängig vom in Rede stehenden Rechnungslegungsfehler, starke Unterschiede im Hinblick auf die Komplexität der Prüfung. Im Gegenzug entfällt Aufwand von rund 700.000 Euro, der durch die Anlassprüfungen bisher bei der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR) angefallen ist. Der ersparte Aufwand wird niedriger angesetzt als der neu entstehende Aufwand bei der BaFin, weil die Prüfstelle kein Verwaltungsverfahren führt, das ggf. in einen Fehlerfeststellungsbescheid mündet. Auch vor dem Hintergrund der Freiwilligkeit der Mitwirkung des geprüften Unternehmens an Prüfungen der Prüfstelle dürfte der Aufwand eines einzelnen Verfahrens dort niedriger sein. In 11 Fällen wird zudem davon ausgegangen, dass die BaFin von der Möglichkeit Gebrauch macht, eine anerkannte Prüfstelle oder andere Einrichtung mit der Durchführung angeordneter Prüfungen zu betrauen (insgesamt schätzungsweise rund 1,65 Mio. Euro). Die BaFin kann jedoch auch die Durchführung einer laufenden Stichprobenprüfung durch die Prüfstelle an sich ziehen. Hierfür wird der Aufwand nachvollziehbar auf 450.000 Euro geschätzt; umgekehrt entfällt Aufwand bei der Prüfstelle. Laufender Erfüllungsaufwand fällt bei der BaFin auch durch eine Reihe weiterer Pflichten bzw. Kompetenzen im Zusammenhang mit den Anlassprüfungen an: Beispielsweise muss sie die Prüfungsanordnung im Bundesanzeiger und auf der Internetseite der BaFin bekannt machen bzw. kann über wesentliche Verfahrensschritte informieren. Neben der Durchführung von Vernehmungen kann die BaFin ihre neuen Befugnisse in Form von Durchsuchungen, Sicherstellungen und Beschlagnahmen ausüben. Die Feststellung des Prüfergebnisses im Falle einer fehlerhaften Rechnungslegung einschließlich einer optionalen Feststellung, wie sich die Rechnungslegung ohne den Fehler dargestellt hätte, der Anordnung zur Fehlerberichtigung sowie der entsprechenden Veröffentlichungen verursacht laufenden Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 220.000 Euro. Durch die Pflicht zur periodischen und anlassbezogenen Berichterstattung an die BaFin entstehen der Prüfstelle Aufwände in Höhe von insgesamt rund 35.000 Euro. Für die Auswertung von Prüfberichten und entsprechender Erläuterungen der Prüfstelle entsteht bei der BaFin schätzungsweise ein Aufwand von rund 24.000 Euro.

b) Aufwand der BaFin aus weiteren Änderungen (VermAnlG, FinDAG, KAGB, ZAG, KWG)

Im Zusammenhang mit der Prospektspflicht für Edelmetallanbieter/-Verwahrer entsteht bei der BaFin ein laufender Aufwand von rund 47.000 Euro im Zusammenhang mit der Durchführung der Billigungsverfahren zu den neuen Prospekten.

Den Mehraufwand durch die Restriktionen für Beschäftigte der BaFin, die den Handel mit Finanzgeschäften betreffen, sowie damit verbundene Vorschriften im FinDAG schätzt das BMF in Zusammenarbeit mit der BaFin auf knapp 1,4 Mio. Euro jährlich. Insbesondere muss die BaFin Kontrollen zur Überwachung der Einhaltung der Verbote und der vorgesehenen Ausnahmen durchführen und ihre Beschäftigten in Schulungen sensibilisieren. Aus Sicht des NKR ist der ausgewiesene Aufwand im Verhältnis zu den Pflichten hoch; der Aufwand dürfte in der Praxis auch geringer zu halten sein bzw. nach einigen Jahren abnehmen, sobald sich die Maßnahmen etabliert haben. Der NKR geht davon aus, dass die in § 11 Abs. 1 und 2 FinDAG vorgesehenen Ausnahmen zu dem erhöhten Aufwand beitragen, aber aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gegenüber den Beschäftigten getroffen wurden.

Aufgrund der neuen Befugnisse der BaFin in Bezug auf Auslagerungen entsteht ebenfalls zusätzlicher Aufwand bei der BaFin; Ziel ist eine stärkere Beaufsichtigung durch die BaFin zwecks Vermeidung von Missbrauchs- und Manipulationsfällen. Im geänderten KWG ist vorgesehen, dass Institute Absicht und Vollzug einer wesentlichen Auslagerung sowie wesentliche Änderungen und schwerwiegende Vorfälle im Rahmen von bestehenden Auslagerungen, die einen wesentlichen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit des Instituts haben können, angezeigt werden müssen. Für die Verarbeitung und Prüfung von entsprechenden Änderungsanzeigen wird der Aufwand auf insgesamt rund 1,6 Mio. Euro jährlich geschätzt. Weiterer Aufwand kommt auf Grundlage der Meldepflichten nach dem KAGB dadurch zustande, dass die BaFin die Meldungen angezeigter Auslagerungen sowie von Änderungsanzeigen verarbeiten und zur Kenntnis nehmen muss sowie auffällige Fälle im Detail prüfen muss (rund 254.000 Euro).

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung nach dem geänderten GwG und AO

Im Zusammenhang mit dem in §§ 31 GwG-E und AO-E vorgesehenen Datenabruf bzgl. steuerlicher Daten durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen FIU zwecks Geldwäsche-Prävention entstehen bei der Verwaltung Aufwände **beim Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund), beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und in der Zollverwaltung von knapp 2 Millionen Euro laufend und rund 5,8 Millionen Euro einmalig.**

Es müssen folgende Schnittstellen geschaffen bzw. neu programmiert werden:

- Schnittstelle Umsatzsteuerbetrugsfälle aus ZAUBER
- Schnittstelle Grundinformation des Steuerpflichtigen aus LUNA
- Schnittstelle Veräußerungsanzeige zu Grundstücken

Die Schätzungen sind angesichts der Verordnungsermächtigungen bezüglich der Ausgestaltung der Datenzugriffsbefugnisse für die FIU vorläufig.

Für die Einrichtung und Umsetzung des automatisches Abrufverfahren der sog. Steuerlichen Grunddaten aus den beim ITZBund vorgehaltenen Datenbanken „ZAUBER“ und „LUNA“ ist die FIU zur Erstellung eines sowie entsprechender Schulungs- und Testkonzepte auf externe Unterstützungsleistungen angewiesen. Jährlicher Erfüllungsaufwand entsteht insbesondere durch Wartungsaufwand, Abstimmungen mit den Schnittstellenpartnern sowie die Durchführung von Tests bei Systemupdates sowie von Anwenderschulungen. Auch für das vorgesehene automatisierte Abrufverfahren der Daten zu Grundstücksveräußerungen (§ 31 Absatz 5a GwG-E) wird einmaliger Erfüllungsaufwand für externe Unterstützungsleistungen zuzüglich einmaligem Personalaufwand entstehen. Zur Umsetzung der Schnittstelle sind Abstimmungen mit den Länderfinanzverwaltungen erforderlich. Zudem besteht derzeit noch keine zentrale Datenbank, aus der die Daten abgerufen werden könnten. Nach dementsprechend vorläufiger Schätzung beträgt der jährliche Erfüllungsaufwand hierfür rund 22 000 Euro. Der einmalige Sachaufwand für die IT-Systeme und die Programmierung über die drei Schnittstellen beträgt entsteht vor allem bei der Zollverwaltung (insgesamt knapp 4,6 Mio. Euro). Im Bereich der operativen Analyse (§ 31 Absatz 5 GwG-E) entsteht aufgrund des automatisierten Verfahrens ein laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 107.000 Euro. Dieser wurde nachvollziehbar unter Abzug der Entlastung durch Wegfall des Aufwands für die bisher getätigten Ersuchen an die Steuerbehörden errechnet. Die Regelung in § 31 Abs. 5 GwG-E sieht vor, dass auch bei Anlässen für weitere Analysen die entsprechend genannten Daten im automatisierten Verfahren abgerufen werden können.

Beim ITZBund entsteht für den Aufbau eines geeigneten Schnittstellensystems für den gesammelten Zugriff auf die einzelnen Schnittstellen und Bündelung der Antworten für die Rückführung der Daten in das Analysesystem einmaliger Sachaufwand von insgesamt 800.000 Euro und laufender Erfüllungsaufwand von rund 1,55 Mio. Euro.

Beim BZSt ergibt sich zusätzlich ein einmaliger Sachaufwand in Höhe von rund 100 000 Euro für System-Umstellungen. Von zusätzlichem laufendem Erfüllungsaufwand ist das BZSt voraussichtlich nicht betroffen.

d) Änderungen im Gesellschaftsrecht

Die neuen Vorgaben in Bezug auf die Abschlussprüferrotation sowie die Klarstellungen und Änderungen im Bereich Corporate Governance lösen bei der Verwaltung keinen Erfüllungsaufwand aus.

Zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand entsteht jedoch in Höhe von rund 136.000 Euro im Saldo aus Be- und Entlastungen bei der Abschlussprüferaufsichtskommission (APAS), die die Berufsaufsicht über Abschlussprüfer ausübt als zuständige Verfolgungsbehörde für neue Bußgeldtatbestände im PublG ist auch mit der Bearbeitung von Rechtsbehelfsverfahren befasst sein werden. Eine Entlastung entsteht dagegen in Höhe von rund 20.000 Euro durch die Abschaffung der Möglichkeit des Abschlussprüfers, bei der APAS die Ausnahme von bestimmten Anforderungen der Abschlussprüferverordnung zu beantragen (§ 319 Absatz 1a HGB-E).

II.2. Weitere Kosten

Im Rahmen der Finanzierung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) über die sog. BaFin-Umlage wird es zu Kostensteigerungen für die Wirtschaft kommen; eine konkrete Erhöhung der Umlage ist jedoch derzeit noch nicht geplant.

Zu den Weiteren Kosten wird in der Gesetzesbegründung im Übrigen nachvollziehbar ausgeführt, dass die Verschärfung der zivilrechtlichen Haftung nach § 323 Abs. 2 HGB-E Auswirkungen auf die Höhe der Versicherungsprämien für die Berufshaftpflichtversicherung der Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die gesetzliche Abschlussprüfungen durchführen, haben wird. Um deren Höhe zu ermitteln, hat das BMJV in Folge der Konsultation bei Versicherungsunternehmen um Einschätzung gebeten. Aus kartellrechtlichen Gründen wurden jedoch keine quantitativen Angaben gemacht.

Aus Sicht des NKR stellen die Haftungsverschärfungen insbesondere für kleine und mittelständische Wirtschaftsprüfer/Wirtschaftsprüfungsgesellschaften – unter ihnen viele KMU – dennoch eine Belastung dar. Höhere Versicherungsprämien könnten zudem zu einer Erhöhung der Prüfungshonorare und damit auch zu einer Belastung für Unternehmen führen. Der BDI äußerte die Annahme, dass die Wirtschaftsprüfer bspw. die steigenden Versicherungskosten aufgrund der höheren Haftsummen auf die Auftraggeber umlegen werden.

Der Gesetzentwurf sieht allerdings Maßnahmen vor, um die Folgen der Haftungsverschärfung abzumildern. So wird insbesondere die Mindestversicherungssumme für die Berufshaftpflichtversicherung nach § 54 Abs. 4 Satz 1 der Wirtschaftsprüferordnung (WPO) nicht mehr an den in § 323 Abs. 2 Satz 1 HGB bezeichneten Umfang gekoppelt und beträgt – wie nach

bisheriger Rechtslage – eine Million Euro. Ferner sieht § 54 Absatz 4 Satz 2 und 3 WPO-E die Möglichkeit für Versicherer vor, die Mindestversicherungssumme auf eine bestimmte Anzahl von Versicherungsfällen im Jahr zu begrenzen.

Des Weiteren sind bei den Ländern durch die Erweiterung der Strafbarkeit der unrichtigen Versicherung und der Verletzung der Berichtspflicht auf Fälle leichtfertigen Verhaltens im justiziellen Kernbereich zu erwarten, die jedoch allenfalls geringfügig ausfallen dürften. Hintergrund ist, dass sich ausweislich der Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes die Zahl der Abgeurteilten bei den genannten Straftatbeständen jährlich (höchstens) im niedrigen einstelligen Bereich bewegt.

II.3. ‚One in one out‘

Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ in Höhe von rund 300.000 Euro dar. Die Kompensation erfolgt in Höhe von rund 250.000 Euro durch Entlastungen aus der Zweiten Verordnung zur Änderung der Großkredit- und Millionenkreditverordnung sowie in Höhe von 50.000 Euro durch Entlastungen aus dem Gesetz zur Förderung der Elektromobilität und zur Modernisierung des Wohnungseigentumsgesetzes und zur Änderung von kosten- und grundbuchrechtlichen Vorschriften (Wohnungseigentumsmodernisierungsgesetz).

II.4. Evaluierung

Das Vorhaben wird spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten evaluiert. In der Gesetzesbegründung haben die federführenden Ressorts im Einklang mit dem Staatssekretärsbeschluss von 2019 festgelegt, welche Schwerpunkte bei der Evaluation gesetzt werden sollen:

Die Regelungen zur Reform der Bilanzkontrolle sollen im Hinblick auf die Erreichung des Zieles, Bilanzkontrollen in Deutschland schneller, transparenter und effektiver zu machen, spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Regelungen evaluiert werden. Zur Evaluierung der Erreichung des Ziels größerer Transparenz sollen betroffene Verbände und Fachkreise befragt werden, insbesondere auch zu dem Aspekt, ob die neuen Regelungen dazu beigetragen haben, das Vertrauen in den deutschen Finanzmarkt zu sichern. Zur Messung der Steigerung der Effektivität soll ermittelt werden, wie sich die neue Aufgaben-abgrenzung zwischen der Prüfungsstelle und der BaFin, die erweiterten Informationspflichten der an der Bilanzkontrolle beteiligten Stellen, die Nachnutzbarkeit von Prüfungsunterlagen der Prüfungsstelle durch die BaFin und die erweiterten Befugnisse der BaFin ausgewirkt haben auf die Prüfungsverfahren – insbesondere auf solche, die zu einer Fehlerfeststellung führen –, auf die Zahl der Prüfungen in Relation zu den der Bilanzkontrolle insgesamt unterliegenden Emittenten (Abdeckung)

sowie auf die Verteilung der Prüfungen auf Stichproben und Anlassprüfungen. Es soll auch ermittelt werden, wie und in welchem Umfang die BaFin von ihren hinzugekommenen und erweiterten Befugnissen Gebrauch gemacht hat und wie groß die Akzeptanz der Prüfungsverfahren gemessen an der Zahl gerichtlicher Verfahren im Anschluss an Prüfungsverfahren ist.

Die Änderungen im GwG und in der AO (Art. 9 und 10) sollen in einem Zeitraum von drei Jahren nach Erlass der jeweiligen Rechtsverordnung in Hinblick auf die Zielerreichung (d. h. insbes. Beschleunigung und Verbesserung des Datenabrufs zum Zwecke der Aufdeckung von Fällen mit Bezug zu Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierung, s. Begründung), damit verbundene Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Entwicklung des Erfüllungsaufwands evaluiert werden. Ergänzende Festlegungen zu den Indikatoren für die Zielerreichung sowie den jeweiligen Datengrundlagen sollten aus NKR-Sicht im Rahmen der Rechtsverordnungen getroffen werden. Die Regelungen zur Stärkung der BaFin im Bereich der Auslagerungen sollen im Hinblick auf die Zielerreichung spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten evaluiert werden. Im Rahmen der Evaluierung werden die Anwendung und die Auswirkungen der Regelungen zur Stärkung der BaFin im Bereich der Auslagerungen untersucht. Die Ziele der Evaluierung sind die Überprüfung, ob 1.) die Anzeigevorgaben gewährleisten, dass die BaFin hinreichende Informationen über Auslagerungen erhält, um die damit verbundenen Risiken einschließlich Konzentrationsrisiken für das auslagernde Unternehmen zu erkennen, in 2.) welchem Ausmaß die BaFin ihre Befugnisse gegenüber Auslagerungsunternehmen anwendet und inwieweit die Anwendung der Befugnisse angemessen ist, inwieweit 3.) die Befugnisse der BaFin Auswirkungen auf den Finanzstandort Deutschland haben. Die Kriterien der Evaluierung sind eine 1.) Gegenüberstellung der Auslagerungsunternehmen und der Anzahl der dort auslagernden Unternehmen, eine 2.) Auflistung möglicher wesentlicher Risiken einschließlich Konzentrationsrisiken aus der Auslagerung und Erkenntnisse dazu aus den bei der BaFin vorliegenden Anzeigen, eine 3.) Gegenüberstellung der Maßnahmen an das Auslagerungsunternehmen mit den Maßnahmen an das beaufsichtigte Institut, eine 4.) Analyse der Marktentwicklung des Finanzstandorts Deutschland.

II.5. Alternativen

Das Vorhaben basiert auf dem „Aktionsplan zur Bekämpfung von Bilanzbetrug und zur Stärkung der Kontrolle über Kapital- und Finanzmärkte“ vom 6. Oktober 2020. Dass BMF und BMJV diesen Aktionsplan veröffentlicht haben, sorgte frühzeitig für Transparenz über anvisierte Regelungen. Allerdings sind darin keine unterschiedlichen Regelungsvarianten dargestellt und der Aktionsplan wurde – anders als der darauffolgende Referentenentwurf – nicht förmlich zur Konsultation gestellt. Eine frühzeitige Beteiligung zu verschiedenen Rege-

lungsoptionen wäre im Hinblick auf die Prüfung von alternativen Regelungsoptionen vorzugswürdig gewesen.

In der Konsultation zum Referentenentwurf äußerten Verbände und Fachkreise in ihren Stellungnahmen die Einschätzung, dass der Betrug im Fall Wirecard, der offensichtlich ein Auslöser für die Vorbereitung des Regelungsvorhabens war, nicht wegen unzureichender Regulierung oder aufgrund eines mangelhaften institutionellen Systems, sondern trotz umfangreicher Regulierung möglich war (vgl. beispielsweise die Stellungnahme des Deutschen Aktieninstituts). In Bezug auf mögliche Regelungsalternativen führen die federführenden Ressorts aus, dass insbesondere die jüngsten Vorkommnisse gezeigt hätten, dass die Selbstregulierung durch die Finanzmarktakteure nicht ausreichend gewesen sei, um alle Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer wirksam vor unlauterem Verhalten einiger zu schützen. Da die Integrität des deutschen Finanzmarktes für die deutsche Wirtschaft und für den Wohlstand der Bundesrepublik Deutschland von zentraler Bedeutung sei, bestehe akuter und zielgerichteter gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

II.6. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

BMF und BMJV legen im Gesetzentwurf dar, dass unter anderem die Konsolidierung der Vorschriften zur Bilanzkontrolle in einem Gesetz zur Verwaltungsvereinfachung beitragen, indem sie einen vereinheitlichten Regelungsmechanismus schaffen und die Aufgabenverteilung zwischen BaFin und einer als Prüfstelle anerkannten privatrechtlichen Einrichtung zur Prüfung von Verstößen gegen Rechnungslegungsvorschriften besser verzahnen. Das Verfahren soll für die Öffentlichkeit und alle Beteiligten übersichtlicher und verständlicher werden. Die Neuordnung des Bilanzkontrollverfahrens Sorge darüber hinaus für eine eindeutigere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der BaFin und der Prüfstelle. Der Informationsfluss zwischen der Prüfstelle, der BaFin und der Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle sollen ebenfalls verbessert werden. Zur Verwaltungsvereinfachung soll auch beitragen, dass die BaFin künftig Prüfungsunterlagen der Prüfstelle für eigene Prüfungen verwenden und so an die Arbeit der Prüfstelle anknüpfen kann. Dies ist aus Sicht des NKR nachvollziehbar. Indes sind die Verfahrensänderungen mit einem höheren Erfüllungsaufwand der Verwaltung verbunden. Die Effektivität der Maßnahmen wird im Rahmen der Evaluation überprüft.

II.7. Inkrafttreten

Das Vorhaben soll zum Beginn des dritten Quartals des Jahres 2021 bzw. zum 1. Quartal des Jahres 2022 in Kraft treten. Dies entspricht den Vorgaben im Arbeitsprogramm Bessere Recht-

setzung 2018 (Punkt 1.4) der Bundesregierung; ein Inkrafttreten zum Quartalsbeginn soll den Normadressaten die Umsetzung erleichtern.

III. Ergebnis

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Hinsichtlich des Verfahrens ist es nicht nachvollziehbar, dass eine Kabinettbefassung für den 16. Dezember 2020 geplant ist, obwohl der finale Gesetzentwurf erst am späten Abend des 14. Dezember 2020 zwecks abschließender Ressortabstimmung versandt wurde. Dies führt dazu, dass auch die Stellungnahme des NKR erst kurz vor dem von den Ressorts angestrebten Beschluss im Kabinett übersandt werden kann. Ein solches Verfahren widerspricht den Prinzipien Besserer Rechtsetzung. Eine besondere Eilbedürftigkeit aus sachlichen Gründen ist nicht erkennbar.



Dr. Ludewig
Vorsitzender



Schleyer
Berichterstatter

