

## Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
– Drucksachen 17/11292, 17/11353 –

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2012/6/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Änderung der Richtlinie 78/660/EWG des Rates über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen hinsichtlich Kleinbetrieben (Kleinstkapitalgesellschaften-Bilanzrechtsänderungsgesetz - MicroBilG)**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Beate Walter-Rosenheimer, Dr. Thomas Gambke, Ingrid Hönlinger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/11027 –

**Erleichterung für Klein- und Kleinstkapitalgesellschaften bei der Offenlegung der Jahresabschlüsse**

### A. Problem

Kleinstkapitalgesellschaften konnten bislang aufgrund europarechtlicher Vorgaben nicht – wie beispielsweise kleine Einzelkaufleute – von der Erfüllung bestimmter, sie unverhältnismäßig belastender Anforderungen an die Rechnungslegung befreit werden. Die EU-Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 78/660/EWG über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen hinsichtlich Kleinbetrieben vom 14. März 2012 erlaubt nunmehr, solche Kleinstkapitalgesellschaften, die aufgrund ihrer geringen Größe typischerweise nicht grenzüberschreitend tätig sind und für die eine Rechnungslegung nach den Vorgaben der Richtlinie 78/660/EWG mit übermäßigem Aufwand verbunden ist, von einigen genau bezeichneten Anforderungen zu befreien.

Zu Buchstabe a

Mit dem Gesetzentwurf sollen insbesondere Kleinstkapitalgesellschaften von den derzeit geltenden Vorgaben für die Rechnungslegung entlastet werden. Den

Gesellschaften soll ermöglicht werden, unter bestimmten Voraussetzungen bei der Aufstellung des Jahresabschlusses auf einen Anhang zu verzichten. Außerdem soll ihnen gestattet werden, die Veröffentlichung des Jahresabschlusses zu unterlassen, wenn das Unternehmen die Bilanz bei der zuständigen Stelle einreicht und auf diese Weise Dritten über das zentrale Register auf Antrag eine Kopie der Bilanz zur Verfügung gestellt wird. Schließlich soll die Novelle zur redaktionellen Änderung bilanzrechtlicher Vorschriften und zu Klarstellungen im Handelsgesetzbuch genutzt werden.

Zu Buchstabe b

Die Antragsteller fordern über die mit dem Gesetzentwurf zu Buchstabe a verfolgte Entlastung hinausgehend weitere Erleichterungen für Klein- und Kleinstkapitalgesellschaften. Der Bundestag solle die Bundesregierung auffordern einen Gesetzentwurf vorzulegen, um Fristverlängerungen für die Einreichung der Bilanz zu ermöglichen, die Höhe des Ordnungsgeldes für Überschreitungen dieser Frist progressiv auszugestalten, die Mindesthöhe der Ordnungsgelder zu senken sowie die Verhängung von Ordnungsgeld in Härtefällen als Ermessensentscheidung auszugestalten.

## **B. Lösung**

Zu Buchstabe a

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung sowie Annahme einer EntschlieÙung, mit der der Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, bis März 2013 Vorschläge für gesetzliche Regelungen vorzulegen, mit denen Erleichterungen für kleinste und kleine Unternehmen bei der Offenlegungspflicht und eine Modernisierung des Ordnungsgeldverfahrens ermöglicht werden.

**Unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 17/11292, 17/11353 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

**Annahme einer EntschlieÙung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

Zu Buchstabe b

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/11027 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

## **C. Alternativen**

Zu Buchstabe a

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Zu Buchstabe b

Annahme des Antrags.

## **D. Kosten**

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 17/11292, 17/11353 unverändert anzunehmen;
- b) folgende EntschlieÙung anzunehmen:

„Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit dem Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister (EHUG) wurden im Jahre 2006 grundlegende Änderungen des Verfahrens zur Durchsetzung der Offenlegungspflicht geschaffen. Bis dahin waren die Registergerichte mit der Durchsetzung der Offenlegungspflichten betraut. Nur 7 Prozent der offenlegungspflichtigen Unternehmen hatten die notwendigen Unterlagen der Rechnungslegung offengelegt. Mit dem EHUG wurde dem Bundesamt für Justiz die Durchsetzung der Offenlegungspflichten übertragen. Das neue Verfahren hat sich im Grundsatz bewährt. Das zeigt sich auch darin, dass, nachdem technische Anlaufschwierigkeiten überwunden wurden, nun seit mehreren Jahren über 90 Prozent der betroffenen über 1,1 Millionen Kapitalgesellschaften ihre Rechnungslegungsunterlagen rechtzeitig offenlegen. Dieser für die Transparenz der Finanzberichterstattung für die Allgemeinheit – Geschäftspartner, Kreditgeber, Arbeitnehmer und Verbraucher – wichtige und vom Deutschen Bundestag beabsichtigte Erfolg beruht zu einem großen Teil auf dem neukonzipierten Ordnungsgeldverfahren.

Nachdem inzwischen fünf Jahre seit Einführung des EHUG verstrichen sind, ist es an der Zeit, zu prüfen, ob Änderungsbedarf an dem seit 2006 geltenden Ordnungsgeldverfahren besteht. Aus den Erfahrungen der letzten Jahre lassen sich einzelne Aspekte identifizieren, bei denen eine Änderung schon jetzt erfolgen und nicht auf eine später anzugehende Umsetzung der Reform der EU-Bilanzrichtlinien verschoben werden sollte.

Erste wesentliche Erleichterungen bei den Rechnungslegungsvorgaben und insbesondere der Offenlegungspflicht haben sich durch die sog. Micro-Richtlinie 2012/6/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Änderung der Richtlinie 78/660/EWG des Rates über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen hinsichtlich Kleinbetrieben ergeben.

Die Bundesregierung hat dazu den Gesetzentwurf für ein Kleinstkapitalgesellschaften-Bilanzrechtsänderungsgesetz (MicroBilG) vorgelegt, der die Entlastungsoptionen aus der Richtlinie im weitestmöglichen Umfang an die Kleinstkapitalgesellschaften weitergibt. Das betrifft beispielsweise die Option, auf den Anhang in einem Jahresabschluss ganz zu verzichten. Gerade das Fehlen des Anhangs ist bis heute häufig Auslöser für ein Ordnungsgeldverfahren, wenn Kleinbetriebe ihre Offenlegungspflichten zwar erfüllen wollen, die Unterlagen wegen des fehlenden Anhangs aber nicht vollständig sind. Diese Fehlerquelle wird mit dem MicroBilG beseitigt. Dadurch wird ein beachtlicher Teil der Ordnungsgeldverfahren künftig entfallen und so Streit vermieden werden. Gleichzeitig wird den Kleinbetrieben ermöglicht, ihre Offenlegungspflicht durch Hinterlegung der Bilanz beim Unternehmensregister zu erfüllen, solange Dritte auf Antrag eine Kopie der Bilanz erhalten können. Künftig werden Kleinstkapitalgesellschaften nur noch die Bilanz hinterlegen müssen.

Der Deutsche Bundestag begrüßt diese Erleichterungen. Sie sollten den Unternehmen nunmehr möglichst rasch zur Verfügung gestellt werden.

Gleichzeitig spricht sich der Deutsche Bundestag dafür aus, kurzfristig umsetzbare Maßnahmen zur Modernisierung des Ordnungsgeldverfahrens zur Durchsetzung der Offenlegungspflicht zu prüfen.

Der Umfang der Offenlegungspflichten ist nach dem Handelsgesetzbuch schon heute nach der Größe des Unternehmens abgestuft. Das MicroBilG knüpft daran an und sieht für Kleinstkapitalgesellschaften abgesenkte Offenlegungspflichten vor. Deshalb sollte auch bei den Sanktionen wegen nicht erfüllter Offenlegungspflichten danach differenziert werden, ob das Unternehmen Kleinstkapitalgesellschaft, kleine Kapitalgesellschaft oder eine größere Kapitalgesellschaft ist. Die Mindestordnungsgelder sollten für Kleinstkapitalgesellschaften von 2.500 Euro auf 500 Euro und für kleine Kapitalgesellschaften von 2.500 Euro auf 1.000 Euro substantiell abgesenkt werden. Dazu ist die Mithilfe des Unternehmens wichtig. Teilt das Unternehmen die Kennzahlen nicht mit, aus denen sich die Einordnung in die jeweilige Unternehmenskategorie ergibt, können die reduzierten Mindestordnungsgelder nicht greifen.

Das Ordnungsgeldverfahren muss auch flexibler auf Situationen reagieren können, in denen Unternehmen aus nachvollziehbaren Gründen nicht in der Lage waren, ihre Offenlegungspflicht rechtzeitig zu erfüllen. Die Festsetzung eines Ordnungsgeldes sollte deshalb nur erfolgen, wenn das Versäumnis der Offenlegungspflicht verschuldet ist. Damit würden insbesondere Fälle höherer Gewalt ausgeschlossen.

Darüber hinaus sollten Unternehmen das Recht erhalten, beim Bundesamt für Justiz bei einer unverschuldeten Fristversäumnis eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu beantragen. Damit können unbillige Härten knapper Fristen aufgefangen werden. Das Instrument der Wiedereinsetzung ist flexibler als eine bloße Fristverlängerung. Es würde dem Bundesamt die Möglichkeit geben, den Besonderheiten des Einzelfalles gerecht zu werden. Eine zielgenaue Wiedereinsetzung vermeidet zudem, dass das Ordnungsgeldverfahren als typisches Massenverfahren durch zusätzliche Verwaltungsschritte überladen wird und damit die Funktionsfähigkeit des Verfahrens insgesamt in Frage gestellt würde. Denn ohne ein funktionsfähiges Verfahren könnten weder die wichtigen Interessen der Allgemeinheit an der frühzeitigen Offenlegung der Jahresabschlussdaten der Unternehmen noch die Interessen der Unternehmen an der Vermeidung überlanger Ordnungsgeldverfahren gewährleistet werden.

Schließlich sollte auch der Aspekt der Rechtssicherheit für Unternehmen und Behörden weiter gestärkt werden. Das EHUG sieht zwar schon vor, dass nur das für den Sitz des Bundesamtes für Justiz zuständige Landgericht Bonn über Beschwerden gegen Ordnungsgeldentscheidungen des Bundesamtes zu entscheiden hat.

Die große Zahl der Verfahren und dadurch bedingte Befassung mehrerer Kammern des Landgerichts hat in den vergangenen Jahren in teilweise wichtigen Einzelfragen allerdings zu einer divergierenden Rechtsprechung geführt. Ziel sollte daher sein, ein Verfahren zu schaffen, durch das beispielsweise bei einer Divergenz zwischen einzelnen Kammern eine einheitliche Entscheidung erreicht wird. Das hilft insbesondere den Unternehmen, die sich auf eine möglichst einheitliche Rechtsprechung verlassen können.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf, bis zum März 2013 Vorschläge für gesetzliche Regelungen vorzulegen, die folgende Regelungen beinhalten:

1. die Höhe der Ordnungsgelder, insbesondere aber den Mindestbetrag nach der Unternehmensgröße zu staffeln und für Kleinstkapitalgesellschaften einen Mindestbetrag von 500 Euro und für kleine Kapitalgesellschaften von 1.000 Euro vorzusehen, wobei die Inanspruchnahme der Erleichterungen die Mitwirkung des Unternehmens voraussetzt,
  2. ausdrücklich vorzusehen, dass Ordnungsgelder nur bei Verschulden festgesetzt werden und ggf. notwendige Kriterien festzulegen,
  3. eine Regelung zur Wiedereinsetzung in den vorigen Stand einzuführen, um zu gewährleisten, dass im Einzelfall unbillige Härten durch versäumte Fristen abgemildert werden,
  4. ein Verfahren vorzusehen, um bei Abweichungen in grundsätzlichen Rechtsfragen des Ordnungsgeldverfahrens eine einheitliche Rechtsprechung zu erreichen und so die Rechtssicherheit für die Beteiligten zu erhöhen.“;
- c) den Antrag auf Drucksache 17/11027 abzulehnen.

Berlin, den 28. November 2012

#### Der Rechtsausschuss

**Siegfried Kauder**  
(Villingen-Schwenningen)  
Vorsitzender

**Marco Wanderwitz**  
Berichtersteller

**Burkhard Lischka**  
Berichtersteller

**Marco Buschmann**  
Berichtersteller

**Jens Petermann**  
Berichtersteller

**Ingrid Hönlinger**  
Berichterstellerin

## Bericht der Abgeordneten Marco Wanderwitz, Burkhard Lischka, Marco Buschmann, Jens Petermann und Ingrid Hönlinger

### I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksachen 17/11292 und 17/11353** in seiner 204. Sitzung am 8. November 2012 beraten und an den Rechtsausschuss zur federführenden Beratung sowie an den Finanzausschuss und den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/11027** in seiner 201. Sitzung am 25. Oktober 2012 beraten und an den Rechtsausschuss zur federführenden Beratung sowie an den Finanzausschuss und den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur Mitberatung überwiesen.

### II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 17/11292 und 17/11353 in seiner 117. Sitzung am 28. November 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 17/11292 und 17/11353 in seiner 86. Sitzung am 28. November 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme. Er empfiehlt zudem mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen EntschlieÙung, die zuvor von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP in den Rechtsausschuss eingebracht wurde.

Zu Buchstabe b

Der **Finanzausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 17/11027 in seiner 117. Sitzung am 28. November

2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag auf Drucksache 17/11027 in seiner 86. Sitzung am 28. November 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

### III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Rechtsausschuss hat die Vorlagen in seiner 103. Sitzung am 28. November 2012 beraten.

Zu Buchstabe a

Der **Rechtsausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 17/11292 und 17/11353 in unveränderter Fassung anzunehmen. Der Rechtsausschuss empfiehlt zudem mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen EntschlieÙung, die von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP zuvor in den Rechtsausschuss eingebracht wurde.

Zu Buchstabe b

Der **Rechtsausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag auf Drucksache 17/11027 abzulehnen.

Die **Fraktion der FDP** machte deutlich, mit dem Gesetzentwurf würden Spielräume genutzt, um Kleinunternehmer zu entlasten, so dass Sachverhalte, die in der Vergangenheit Anlass für einen Großteil der häufig streitigen Ordnungsgeldverfahren nach dem Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister (EHUG) gewesen seien, voraussichtlich nicht mehr entstehen könnten. Anlass für Ordnungswidrigkeitsverfahren seien typischerweise die Anhänge zur Bilanz, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ent-

fallen könnten. Der Gläubigerschutz werde dadurch gewahrt, dass die Haftungsverhältnisse zwingend in die Bilanz aufgenommen werden müssten, wenn ein Kleinunternehmer auf diesen Anhang verzichten wolle. Die Praxis der Ordnungswidrigkeitsverfahren solle aber weiter beobachtet, analysiert und im Sinne von mehr Einzelfallgerechtigkeit verbessert werden. Dem diene die gemeinsam mit der Fraktion der CDU/CSU eingebrachte Entschließung zu dem Gesetzentwurf.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** unterstützte die mit dem Gesetzentwurf angestrebten Erleichterungen für kleine Unternehmer; sie gingen aber nicht weit genug. Ferner sei die Höhe der Ordnungsgelder problematisch, die verhängt werden könnten, wenn die Rechnungsunterlagen verspätet eingereicht werden. Vor dem Hintergrund, dass 97 Prozent der Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen kleine Unternehmen gerichtet seien, müsse die Mindesthöhe des Ordnungsgeldes auf 250 Euro begrenzt werden und die im Einzelfall festzusetzende Höhe der Größe der jeweils betroffenen Unternehmen entsprechen. Das Bundesamt für Justiz müsse überdies in besonderen Härtefällen ganz von der Verhängung eines Ordnungsgeldes absehen können. Die entsprechenden

Forderungen in der Entschließung der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gingen nicht weit genug.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte klar, mit der Einführung eines Wahlrechts durch den vorliegenden Gesetzentwurf werde die Pflicht zur Aufstellung eines Anhangs für Kleinunternehmen künftig entfallen und die Hauptfehlerquelle in der Praxis beseitigt. Ein schneller Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens sei geboten, weil dadurch sichergestellt werde, dass die angestrebten Erleichterungen bereits auf das Bilanzjahr 2012 Anwendung finden könnten. Die Lösung der darüber hinausgehenden offenen Fragen hinsichtlich des EHUG sei von der mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten Richtlinienumsetzung zu unterscheiden und bedürfe zudem einer Überprüfung der weiteren Praxis. Mit der vorliegenden Entschließung werde eine solche Überprüfung bis Frühjahr 2013 erbeten. Die Entschließung enthalte hinsichtlich der Höhe des Ordnungsgeldes nur Forderungen zur Höchstgrenze des Ordnungsgeldes. Nach Abschluss der Überprüfung bestehe daher die Möglichkeit auch zu einer Einigung über die Mindesthöhe des Ordnungsgeldes zu gelangen.

Berlin, den 28. November 2012

**Marco Wanderwitz**  
Berichtersteller

**Burkhard Lischka**  
Berichtersteller

**Marco Buschmann**  
Berichtersteller

**Jens Petermann**  
Berichtersteller

**Ingrid Hönlinger**  
Berichtersterlerin