

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 11.06.2015 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen teilweise entsprochen worden ist.

#### Begründung

Mit der Petition wird gefordert, dass das Ordnungsgeldverfahren nach § 335 Handelsgesetzbuch (Festsetzung von Ordnungsgeld) für kleine GmbH angepasst und das Ordnungsgeld auf 250 Euro begrenzt wird.

Zur Begründung trägt der Petent im Wesentlichen vor, dass Unternehmer aufgrund finanzieller Probleme teilweise Schwierigkeiten hätten, den Jahresabschluss rechtzeitig von dem Steuerberater bearbeiten zu lassen und bei der Finanzverwaltung einzureichen. Der Unternehmer sei verpflichtet, den Jahresabschluss bis zum 31. Dezember des Folgejahres im elektronischen Bundesanzeiger zu veröffentlichen. In Hessen sei jedoch beispielsweise die Abgabefrist für die Steuererklärung der 28. Februar des übernächsten Jahres. Eine Pflicht zur Veröffentlichung des Jahresabschlusses vor der Einreichung beim Finanzamt sei nicht angemessen.

Darüber hinaus weist der Petent darauf hin, dass das Finanzamt Zwangsgelder verhängt, falls der Jahresabschluss nicht eingeht. Zudem würden Verspätungszuschläge im Verhältnis zur festgesetzten Steuer erhoben. Diese seien in der Regel angemessen und gerecht. Dagegen verhängt das Bundesamt für Justiz (BfJ) bei verspäteter Abgabe Ordnungsgelder ab einer Höhe von 2.500 Euro. Dabei werde auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Unternehmens, auf die Unternehmensgröße oder die Mitarbeiterzahl keine Rücksicht genommen. Die Höhe des festgesetzten Ordnungsgeldes sei für viele kleine Unternehmen „absolut untragbar“.

Darüber hinaus gehe das BfJ unterschiedlich schnell vor. Während einzelne Unternehmen bereits drei Monate nach dem Fristablauf eine Androhung erhielten, geschehe dies bei anderen hingegen erst nach 18 Monaten. Hier fehle es an der Gerechtigkeit, insbesondere der Gleichbehandlung. Ferner sei das Finanzamt bei der Festsetzung von Verspätungszuschlägen gehalten, eine Festsetzung schnellstmöglich nach der Veranlagung vorzunehmen. Dagegen setze das Bundesamt für Justiz zum Teil Ordnungsgelder erst 9 Monate nach der vollständigen Einreichung der Unterlagen fest.

Schließlich beanstandet der Petent, dass gegen die Ordnungsgeldentscheidung nur die Beschwerde zum Landgericht Bonn und kein weiterer Rechtsbehelf gegeben sei.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die vom Petenten eingereichten Unterlagen verwiesen.

Die Eingabe wurde als öffentliche Petition auf der Internetseite des Deutschen Bundestages eingestellt und dort diskutiert. Sie wurde von 153 Mitzeichnern unterstützt, und es gingen 30 Diskussionsbeiträge ein.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Haltung zu der Eingabe darzulegen. Zudem berücksichtigte der Petitionsausschuss die Stellungnahme des Rechtsausschusses nach § 109 der Geschäftsordnung des Bundestages, die am 16. Januar 2013 vorgelegt wurde (vgl. hierzu Bericht und Beschlussempfehlung des Ausschusses, Drucksache 17/11702). Das Plenum des Deutschen Bundestages befasste sich mehrmals mit dem sachgleichen Thema und beriet hierüber ausführlich (Protokoll der Plenarsitzung 17/204 vom 8. November 2012 und Protokoll 17/211 vom 29. November 2012). Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter anderem unter Einbeziehung der seitens des zuständigen Fachausschusses sowie der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss weist zunächst darauf hin, dass er sich mit dem Themenkomplex der Offenlegung sowie der Höhe der ggf. zu verhängenden Ordnungsgelder in den vergangenen Jahren wiederholt sehr intensiv befasst und zur Problematik auch mehrere Berichterstattegespräche geführt hat.

Die Offenlegungsfrist beträgt nach § 325 Abs. 1 Satz 2 Handelsgesetzbuch (HGB) im Regelfall maximal zwölf Monate. Bei kapitalmarktorientierten Unternehmen beträgt die Frist nach § 325 Abs. 4 HGB maximal vier Monate. Das Gesetz verlangt allerdings eine Offenlegung unverzüglich nach Vorlage des Jahresabschlusses an die

Gesellschafter. Hintergrund der Fristregelung ist, dass die Offenlegung bezweckt, den Interessenten des Jahresabschlusses – insbesondere Kreditgebern, Geschäftspartnern, Kunden und potentiellen Investoren – frühzeitig ein Bild über die Vermögenslage des Unternehmens zu ermöglichen. Dies ist gewissermaßen der Preis für die gesetzliche Haftungsbeschränkung, die mit einer Kapitalgesellschaft verbunden ist.

Für eine Verlängerung der Offenlegungsfrist auf 14 Monate (entspricht dem 28. Februar des übernächsten Jahres im Hinblick auf den Abschlussstichtag 31. Dezember) oder darüber hinaus besteht aus Sicht des Petitionsausschusses keine Veranlassung. Die Jahresfrist nach § 325 Abs. 1 Satz 2 HGB berücksichtigt das Interesse der Unternehmen, zuerst gegenüber dem Finanzamt im Rahmen der Steuererklärung und erst danach der Allgemeinheit über die Vermögenslage zu berichten. Denn grundsätzlich haben Kapitalgesellschaften ihre Steuererklärung bereits zum Ablauf des fünften Monats nach dem Ablauf des Veranlagungszeitraums einzureichen (§ 31 Abs. 1 und Abs. 2 KStG i.V.m. § 25 EStG und § 149 AO).

Der Gesetzgeber geht daher davon aus, dass grundsätzlich fünf Monate für die Steuererklärung ausreichen. Bei Gewinneinkünften (steuerlich) beratener Steuerpflichtiger sind die Steuererklärungen spätestens bis Ablauf des Kalenderjahres, das dem Veranlagungszeitraum nachfolgt, einzureichen. Erst die auf Antrag im Einzelfall vom zuständigen Finanzamt bewilligte Verlängerung dieser Frist führt zu einem Fristablauf am 28. Februar; bei dieser Verlängerung wird allerdings das Interesse der Nutzer des Jahresabschlusses an einer frühzeitigen Offenlegung nicht geprüft.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die neue Bilanzrichtlinie 2013/34/EU ausdrücklich festschreibt, dass der Jahresabschluss innerhalb von zwölf Monaten nach Ende des Geschäftsjahrs offen gelegt werden muss. Ein Abweichen von der geltenden Fristenregelung ist auf nationaler Ebene somit auch mit Blick auf die europäischen Vorgaben ausgeschlossen.

Im Hinblick auf die geforderten Erleichterungen für Kleinbetriebe ist auf das Kleinstkapitalgesellschaften-Bilanzrechtsänderungsgesetz (MicroBilG) hinzuweisen, das zum 28. Dezember 2012 in Kraft getreten ist. Das MicroBilG hat die sogenannte Micro-Richtlinie der EU in nationales Rechts umgesetzt (Richtlinie 2012/6/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Änderung der Richtlinie 78/660/EWG über den Jahresabschluss von Gesellschaften). Den Kleinstunternehmen wird insbesondere erlaubt, bei der Aufstellung des Jahresabschlusses auf einen Anhang zu verzichten. Gestattet wird ferner, die Veröffentli-

chung des Jahresabschlusses zu unterlassen, wenn der Betrieb die Bilanz bei der zuständigen Stelle einreicht und auf diese Weise Dritten über das zentrale Register auf Antrag eine Kopie dieser Bilanz zur Verfügung gestellt wird. Darüber hinaus werden eine verkürzte Gewinn- und Verlustrechnung sowie eine vereinfachte Bilanzgliederung zusätzlich ermöglicht. Diese Erleichterungen haben zur Folge, dass Ordnungsgeldverfahren bei Kleinstunternehmen entfallen, die unter anderem durch die Unvollständigkeit der Unterlagen oder die Verletzung der Offenlegungspflicht ausgelöst wurden. Insoweit ist dem Anliegen des Petenten also Rechnung getragen worden.

Im Hinblick auf die geforderte Herabsetzung der Ordnungsgeldhöhe für kleine GmbHs ist dem Anliegen des Petenten zumindest teilweise mit dem HGB-Änderungsgesetz entsprochen worden, das zum 10. Oktober 2013 in Kraft getreten ist. Das Gesetz enthält im Hinblick auf die Ordnungsgeldhöhe folgende Regelung:

§ 335 Absatz 4 (neu) HGB enthält nunmehr die geforderte Absenkung des Mindestordnungsgeldes. Im Hinblick auf Kleinstkapitalgesellschaften ist vorgesehen (§ 335 Absatz 4 Satz 2 Nr. 1 HGB), dass bei einer Überschreitung der gesetzlichen Nachfrist von sechs Wochen eine Herabsetzung des weiterhin in Höhe von 2 500 Euro anzudrohenden Ordnungsgeldes auf 500 Euro stattfindet, wenn die Offenlegung erfolgt, bevor das Bundesamt für Justiz seine Entscheidung über die Ordnungsgeldfestsetzung trifft (vgl. § 335 Absatz 4 Satz 3 HGB: „Bei der Herabsetzung sind nur Umstände zu berücksichtigen, die vor der Entscheidung des Bundesamtes eingetreten sind.“). Die Herabsetzung kommt in Frage, wenn die Offenlegung zwar verspätet, aber noch vor einer Entscheidung des Bundesamtes erfolgt. Profitieren können von dieser Regelung nach § 267a HGB alle Kleinstkapitalgesellschaften (Herabsetzung auf 500 Euro).

Nach Schätzungen der Bundesregierung kommen diese Erleichterungen mindestens 500.000 Kleinstkapitalgesellschaften (einschließlich Gesellschaften nach § 264a HGB) in Deutschland zugute.

Darüber hinaus hat das HGB-Änderungsgesetz die entsprechende Absenkung des Mindestordnungsgeldes auf 1.000 Euro für „kleine“ Gesellschaften im Sinne des § 267 Abs. 1 HGB eingeführt, § 335 Absatz 4 Satz 2 Nummer 2 HGB.

Die Neuregelung findet erstmals Anwendung auf Jahres- und Konzernabschlüsse, die sich auf einen Abschlussstichtag nach dem 30. Dezember 2012 beziehen.

Außerdem ist auf die bereits zuvor im HGB vorgesehene Herabsetzung des Ordnungsgeldes in Fällen einer nur geringfügigen Verspätung hinzuweisen. Diese liegt vor, wenn nach Ablauf der Sechswochenfrist die Offenlegung binnen weiterer 14 Tage erfolgt. In diesen Fällen erfolgt regelmäßig eine Herabsetzung auf ein Zehntel des zuvor angedrohten Ordnungsgeldes, also in der Regel auf 250 Euro. Durch die HGB-Änderung wurde die bisherige Kannregelung zu einer Mussregelung. Mit diesen Herabsetzungsmöglichkeiten im HGB-Änderungsgesetz ist dem Anliegen des Petenten zumindest teilweise Rechnung getragen worden. Für eine weitergehende Herabsetzung, wie sie vom Petenten vorgeschlagen worden ist, gibt es kein Bedürfnis, da die Ordnungsgeldhöhe einen gewissen Umfang haben muss, um von den Beteiligten respektiert und ernst genommen zu werden. Es ist ferner dabei zu berücksichtigen, dass das Mindestordnungsgeld in einem ersten Schritt zunächst nur angedroht und dem Unternehmen sodann eine Frist von sechs Wochen eingeräumt wird, die Offenlegung nachzuholen oder die Unterlassung zu rechtfertigen.

Eine Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der betroffenen Gesellschaft bei bzw. vor der Ordnungsgeldfestsetzung könnte in Anbetracht der Zahl von deutlich über 100.000 alljährlich zu eröffnender Verfahren auch nicht geleistet werden, zumal die Vorstellung des Petenten, mit einem Mausklick ließe sich die Leistungsfähigkeit des Unternehmens aus dem Internet entnehmen, fehlgeht. Denn gerade wenn das Unternehmen seinen Jahresabschluss nicht offenlegt, gibt es keinerlei weitere Möglichkeit für das Bundesamt für Justiz, hierzu in angemessener Zeit belastbare Erkenntnisse zu gewinnen.

Im Übrigen weist der Petitionsausschuss darauf hin, dass das BfJ auf begründeten Antrag Zahlungserleichterungen gewähren kann, um erhebliche wirtschaftliche Nachteile für die von Ordnungsgeldern betroffenen Unternehmen zu vermeiden. Die Initiative hierzu muss aber vom jeweils betroffenen Unternehmen selbst ausgehen. Zur Vereinfachung können die Unternehmen bei der Beantragung den Antragsvordruck des BfJ verwenden, den es jeweils mit einer Zahlungserinnerung versendet; es steht überdies auf der Internet-Seite [www.bundesjustizamt.de](http://www.bundesjustizamt.de) zum Abruf bereit.

Soweit der Petent beanstandet, dass die Einleitung eines Ordnungsgeldverfahrens nach § 335 HGB bei einigen Unternehmen drei Monate nach dem Fristablauf, bei anderen bis zu achtzehn Monate nach dem Fristablauf erfolge, ist im Wesentlichen

ein Problem aus der Anfangsphase angesprochen, das inzwischen weitgehend behoben ist.

Der Gesetzgeber ging bei Erlass des Gesetzes über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister (EHUG) im Jahre 2006 davon aus, die Unternehmen würden die (auch unter Mithilfe der Bundessteuerberaterkammer) allgemein publik gemachten neuen Regelungen zur elektronischen Einreichung der Jahresabschlüsse beim Betreiber des elektronischen Bundesanzeigers überwiegend befolgen. Dies war jedoch nicht der Fall, und das BfJ hat daraufhin bei mehr als einer Million offenlegungspflichtiger Unternehmen über 400.000 Ordnungsgeldverfahren betreffend das Bilanzgeschäftsjahr 2006 einleiten müssen. Bei dieser unerwarteten Flut von Verfahren konnte es aus Kapazitätsgründen zu unterschiedlichen langen Verfahrensdauern kommen.

Nach Mitteilung der Bundesregierung legen inzwischen über 90% der Unternehmen ihre Jahresabschlüsse rechtzeitig offen, sodass sich die Zahl der Verfahren und auch die Bearbeitungsdauer deutlich reduziert haben. Eine zeitgleiche Bearbeitung aller Verfahren ist allerdings de facto nicht möglich, sodass eine Verfahrenseinleitung naturgemäß zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgt. Generellen Handlungsbedarf sieht der Petitionsausschuss aufgrund der inzwischen eingetretenen deutlichen Verfahrensbesserung in diesem Zusammenhang nicht.

Der Petent kritisiert ferner, dass das BfJ Ordnungsgelder teilweise erst neun Monate nach erfolgter Einreichung der Jahresabschlüsse festsetze. Das Ordnungsgeld dient jedoch nicht allein der Erzwingung einer noch ausstehenden Handlung, sondern zugleich der Sanktionierung der verspäteten Handlung. Es muss daher auch dann noch festgesetzt werden, wenn die Offenlegung zwar letztendlich erfolgt ist, aber zu spät vorgenommen wurde. Das ergibt sich bereits aus dem Sinn und Zweck des § 335 Abs. 3 Satz 5 HGB, der eine Herabsetzung des Ordnungsgeldes ermöglicht, wenn die Offenlegung geringfügig nach Ablauf der Nachfrist erfolgt ist – also voraussetzt, dass die Festsetzung nach der Offenlegung möglich sein soll. Da dem Unternehmen das Risiko einer Festsetzung des angedrohten Ordnungsgeldes nach dem Ablauf der sechswöchigen Nachfrist aufgrund der Ordnungsgeldandrohung bekannt ist, kann es sich auf dieses Risiko einstellen. Das Gesetz sieht im Übrigen eine zweijährige Verfolgungsverjährung vor. Der Ausschuss hält die Rechtslage für angemessen.

Soweit der Petent beanstandet, dass nach der Beschwerde zum Landgericht Bonn kein weiteres Rechtsmittel statthaft ist, ist darauf hinzuweisen, dass diesem Anliegen

im Rahmen des HGB-Änderungsgesetzes Rechnung getragen worden ist. § 335a Absatz 3 (neu) HGB sieht nunmehr vor, dass gegen die Beschwerdeentscheidung des Landgerichts Bonn die Rechtsbeschwerde zum Oberlandesgericht Köln statthaft ist, wenn das Landgericht sie wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache oder zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung zugelassen hat. Damit gibt es erstmals eine zweite Instanz in Ordnungsgeldverfahren. Bislang war gegen die Beschwerdeentscheidung des Landgerichts Bonn ein weiteres Rechtsmittel nicht mehr zulässig. Ziel ist die Klärung von grundsätzlichen Rechtsfragen, nicht aber die Schaffung einer zweiten Tatsacheninstanz. Insoweit ist dem Anliegen des Petenten also bereits entsprochen worden.

Der Ausschuss hält die nunmehr geltende Rechtslage für sachgerecht und vermag sich – auch vor dem Hintergrund der umfassenden Änderungen im Bereich des Ordnungsgeldverfahrens – nicht für weitergehende Änderungen im Sinne des Petenten auszusprechen.

Der Petitionsausschuss empfiehlt daher aus den genannten Gründen, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen teilweise entsprochen worden ist.

Der von der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gestellte Antrag, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz – zur Erwägung zu überweisen und den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben, ist mehrheitlich abgelehnt worden.