

Herrn
Alois Rainer, MdB
Vorsitzender des Finanzausschusses des
Deutschen Bundestags
Platz der Republik 1
11011 Berlin

ausschließlich per E-Mail an: alois.rainer@bundestag.de

Düsseldorf, 9. November 2023

645/617

Geszentwurf der Bundesregierung eines Kreditzeitmarktförderungs- gesetzes

Sehr geehrter Herr Rainer,

im Folgenden übermitteln wir dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestags unsere Anmerkungen zu aus unserer Sicht wesentlichen Aspekten des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Förderung geordneter Kreditzeitmärkte und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2167 über Kreditdienstleister und Kreditkäufer sowie zur Änderung weiterer finanzmarktrechtlicher Bestimmungen (Kreditzeitmarktförderungsgesetz).

Wie bereits in unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf dargelegt, begrüßen wir das primäre Ziel des Gesetzes, Bestände notleidender Kredite abzubauen und nachhaltige Maßnahmen zu treffen, die eine künftige Anhäufung notleidender Kredite verhindern sollen. Ebenso ist es zu begrüßen, dass mit dem Gesetz ein hohes Schutzniveau für Kreditnehmer gewährleistet werden soll. In dem Regierungsentwurf werden jedoch einige Änderungen in Finanzaufsichtsgesetzen vorgeschlagen, die insb. kleine Finanzdienstleistungsunternehmen belasten, größere Unsicherheiten aufwerfen und u.E. negative Folgen für den deutschen Finanzmarkt haben könnten. Besonders möchten wir darauf hinweisen, dass die vorgeschlagene Bekanntgabe einer Ablehnung eines bestellten Abschlussprüfers durch die BaFin die Kompetenzen der Berufsaufsicht untergraben würde und u.E. nicht mit rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar ist.

Institut der Wirtschaftsprüfer
in Deutschland e. V.

Wirtschaftsprüferhaus
Tersteegenstraße 14
40474 Düsseldorf
Postfach 32 05 80
40420 Düsseldorf

TELEFONZENTRALE:
+49 (0) 211 / 45 61 - 0

FAX GESCHÄFTSLEITUNG:
+49 (0) 211 / 4 54 10 97

INTERNET:
www.idw.de

E-MAIL:
info@idw.de

BANKVERBINDUNG:
Deutsche Bank AG Düsseldorf
IBAN: DE53 3007 0010 0748 0213 00
BIC: DEUTDE33XXX
USt-ID Nummer: DE119353203

GESCHÄFTSFÜHRENDER VORSTAND:
Prof. Dr. Klaus-Peter Naumann,
WP StB, Sprecher des Vorstands;
Melanie Sack, WP StB,
stv. Sprecherin des Vorstands;
Dr. Torsten Moser, WP

Amtsgericht Düsseldorf
Vereinsregister VR 3850

Seite 2/8 zum Schreiben vom 09.11.2023 an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags

Unsere Stellungnahme ist wie folgt aufgebaut: In einem ersten Abschnitt werden die aus unserer Sicht wesentlichen Anmerkungen dargestellt (vgl. A). Weitere Anmerkungen sind im Abschnitt B wiedergegeben.

A. Wesentliche Anmerkungen

Zu Artikel 6 Nr. 22: Bekanntmachung der Ablehnung von bestellten Abschlussprüfern

Nach Art. 6 Nr. 22 Buchst. a) und b) des Regierungsentwurfs sollen die nach § 60b Abs. 1 KWG zu veröffentlichenden Maßnahmen erweitert werden. Die BaFin soll künftig jede Ablehnung eines Prüfers nach § 28 Abs. 1 Satz 2, 4 und 5, Abs. 2 Satz 1 KWG unverzüglich auf ihren Internetseiten öffentlich bekannt machen. Durch die Veröffentlichung soll ausweislich der Gesetzesbegründung die Wirkung einzelner Ablehnungen auf die gesamte Branche und damit die Qualität der Abschlussberichte gesteigert werden.

Gegenstand von Bekanntmachungen nach § 60b Abs. 1 KWG sind bislang nur Maßnahmen aufgrund von Gesetzesverstößen von Instituten und von Bußgeldentscheidungen gegen Institute. Der Gesetzgeber hat vorgesehen, dass diese unter Präventions- und Sanktionsaspekten öffentlich bekannt gemacht werden sollen, soweit eine Veröffentlichung im Einzelfall nicht unangemessen wäre (§ 60b Abs. 3 und 4 KWG). Die Bekanntmachung hat u.a. gemäß § 60b Abs. 4 Nr. 3 KWG anonym zu erfolgen, soweit den Beteiligten hierdurch ein unverhältnismäßig großer Schaden zugefügt würde.

Dies kann u.E. nicht auf Prüferwechsel nach § 28 Abs. 1 Satz 2, 4 und 5, Abs. 2 Satz 1 KWG übertragen werden. Die Ablehnung eines Prüfers nach § 28 Abs. 1 Satz 2, 4 und 5, Abs. 2 Satz 1 KWG hat einen wesentlich anderen Charakter als ein Gesetzesverstoß und kann daher nicht mit einem Gesetzesverstoß gleichgesetzt werden. Zudem würde es sich zwar formal um eine Maßnahme gegen das Institut handeln, diese würde aber vordergründig den bestellten Abschlussprüfer persönlich öffentlich belasten, ohne dass dieser unmittelbarer Verfahrensbeteiligter wäre (die Anzeige des bestellten Abschlussprüfers erfolgt nach § 28 Abs. 1 KWG vom Institut, eine Ablehnung des Abschlussprüfers bzw. die Forderung der Anzeige der Bestellung eines anderen Prüfers würde auch gegenüber dem Institut durch die BaFin erklärt werden). Im Gesetzesentwurf finden sich allerdings keine Regelungen zum Rechtsschutz des potenziell geschädigten bestellten Abschlussprüfers, welche diese besondere Konstellation angemessen berücksichtigen.

Seite 3/8 zum Schreiben vom 09.11.2023 an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags

Darüber hinaus ist zu betonen, dass nicht die BaFin, sondern die Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) und die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) nach §§ 57, 61a, 66a WPO für die Wirtschaftsprüfer- bzw. Abschlussprüferaufsicht zuständig sind. Es obliegt ausschließlich der Berufsaufsicht festzustellen, ob tatsächlich Mängel in den Qualitätssicherungssystemen (§ 57a WPO) einer WPG vorliegen. WPK und APAS haben gemäß § 69 Abs. 1 WPO jede unanfechtbare berufsaufsichtliche Maßnahme unverzüglich auf ihrer Internetseite öffentlich bekannt zu machen und dabei Informationen zu Art und Charakter des Verstoßes mitzuteilen. Wenn der Berufsangehörige oder die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft eine Stellungnahme zu der unanfechtbaren berufsaufsichtlichen Maßnahme abgegeben hat, ist diese in der Bekanntmachung mit zu veröffentlichen (§ 69 Abs. 1 Satz 4 WPO).

Eine Bekanntgabe der Ablehnung eines bestellten Prüfers durch die BaFin – vor Abschluss eines ggf. laufenden berufsaufsichtlichen Verfahrens und insb. ohne Anhörung sowie Möglichkeit der Stellungnahme des betroffenen Prüfers – würde nicht nur in unangemessener Weise in die Kompetenzen der Wirtschaftsprüfer- bzw. Abschlussprüferaufsicht eingreifen, sondern käme einer öffentlichen Vorverurteilung des betroffenen Prüfers gleich und wäre u.E. mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar.

Hinzu kommt, dass für die Öffentlichkeit unklar ist, anhand welcher Kriterien die BaFin eine Ablehnung eines Prüfers wegen Gefährdung der Prüfungsqualität feststellt – zumal nicht sichergestellt ist, dass die BaFin über entsprechende Kenntnisse zur objektiven Bewertung des prüferischen Vorgehens verfügt. Es könnte bspw. vorkommen, dass die BaFin von einem Institut die Berücksichtigung von aufsichtlichen Sichtweisen bei der Bilanzierung nach HGB/IFRS erwartet, selbst wenn die aufsichtlichen Erwartungen gegen handelsrechtliche Rechnungslegungsvorschriften oder die Anforderungen der IFRS verstoßen. Der Abschlussprüfer prüft jedoch die Einhaltung der Rechnungslegungsvorschriften. Sofern ein Institut daher die gesetzlichen Vorschriften einhält, aber die hiermit im Widerspruch stehenden aufsichtlichen Sichtweisen nicht berücksichtigt, wird der Abschlussprüfer diese Bilanzierung grundsätzlich sachgerecht nicht beanstanden. Es besteht aber die Gefahr, dass die BaFin die Prüfungsqualität in einem solchen Fall anzweifelt und aufgrund dieser Erfahrungen in der Folge eine Ablehnung von Prüfern bekanntgibt, obwohl die Berufsaufsicht in solchen Fällen ggf. keine Mängel feststellen würde.

Wir weisen darauf hin, dass die beabsichtigte, rechtsstaatlich bedenkliche Gesetzesänderung dazu führen könnte, dass sich Wirtschaftsprüfer*innen bzw.

Seite 4/8 zum Schreiben vom 09.11.2023 an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags

Wirtschaftsprüfungsgesellschaften dazu entscheiden könnten, künftig keine Jahresabschlussprüfungen von relevanten Instituten (dies sind neben Kreditinstituten, Finanzdienstleistungs-, Zahlungsdienstleistungs-, Wertpapierinstitute und Kreditdienstleistungsinstitute) durchzuführen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Konzentration am Prüfermarkt in der Folge der vorgesehenen Regelung zunehmen wird.

Art. 6 Nr. 22 Buchst. a) und b) des Regierungsentwurfs sollten daher ersatzlos gestrichen werden.

Artikel 7 Nr. 25 Buchst. a): Einführung von externen Rotationspflichten bei kleinen und mittleren Wertpapierinstituten

Artikel 7 Nr. 25 Buchst. a) sieht die Einführung einer Rotationspflicht auch für mittlere und kleine Wertpapierinstitute vor, sofern der BaFin für mindestens elf aufeinanderfolgende Geschäftsjahre derselbe Prüfer angezeigt wird. **Diese Rotationspflicht ergibt sich nicht aus EU-Vorgaben.**

Wir weisen darauf hin, dass ein verpflichtender turnusmäßiger Wechsel der zum Abschlussprüfer beauftragten Prüfungsgesellschaft zuletzt im Zusammenhang mit der EU-Reform der Abschlussprüfung international ausführlich diskutiert wurde. Die damals gegen die Einführung der externen Rotation vorgebrachten Argumente gelten unverändert fort. Das für eine verlässliche Abschlussprüfung notwendige Know-how – insb. die im erforderlichen Detaillierungsgrad vorhandenen Kenntnisse über die Geschäftstätigkeit, das wirtschaftliche Umfeld, die Prozesse und Systeme des Mandanten – steht in aller Regel nicht ad hoc zur Verfügung, sondern kann nur nach Art eines Erfahrungs- und Lernprozesses kontinuierlich aufgebaut werden.

Bei einem Wechsel des Abschlussprüfers kann das gesammelte mandantenspezifische Know-how – auch aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Beurteilung der immer stärker digital gewordenen Geschäftsmodelle – nicht kurzfristig auf den neu bestellten Abschlussprüfer transferiert werden. Unter ansonsten identischen Umständen ist daher zu erwarten, dass die notwendige Prüfungssicherheit nur mit erhöhtem Aufwand erreicht werden kann, was insb. kleine Wertpapierinstitute weiter belasten dürfte.

Überdies haben die Erfahrungen mit der externen Rotation gezeigt, dass damit eine weitere Konzentration im Prüfungsmarkt zu Lasten der mittleren und kleinen Prüfungsgesellschaften einhergeht (vgl. Köhler, Pflichtrotation auf dem deutschen Prüfungsmarkt, WPg 2012, S. 477 ff.).

Seite 5/8 zum Schreiben vom 09.11.2023 an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags

Wir schlagen daher vor, auf die Einführung der Rotationspflicht für kleine und mittlere Wertpapierinstitute zu verzichten.

Sollte dennoch eine Rotationspflicht eingeführt werden, weisen wir darauf hin, dass die Wahl des Abschlussprüfers in Bezug auf Prüfungen, die sich auf das kalenderjahrgleiche Geschäftsjahr 2023 beziehen, i.d.R. bereits erfolgt ist. Teilweise wurde bereits mit den Prüfungen begonnen. Somit kann das geplante Inkrafttreten der Rotationspflicht noch in 2023 durch die Änderung des § 77 WpIG in der Praxis zu großen Unsicherheiten führen. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Wahl und Anzeige an die BaFin für das Geschäftsjahr 2023 erst nach Inkrafttreten des Gesetzes in 2023 erfolgt und der Abschlussprüfer das Wertpapierinstitut bereits zum elften Mal in Folge prüft. Dabei ist zu beachten, dass Ausschreibungen der Abschlussprüfungen sorgfältig vorbereitet werden müssen, was eines entsprechenden Vorlaufes bedarf.

Falls daher an einer externen Rotation bei kleinen und mittleren Wertpapierinstituten festgehalten werden soll, regen wir an, das Inkrafttreten dieser Regelungen auf Prüfungen in Bezug auf Geschäftsjahre zu beschränken, die nach dem 31.12.2024 beginnen.

B. Weitere Anmerkungen

Zu Artikel 1: Gesetz über den Zweitmarkt für notleidende Kredite und über Kreditdienstleistungsinstitute (Kreditweitmarktgesetz – KrZwMG)

Durch das KrZwMG wird – in Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2167 über Kreditdienstleister und Kreditkäufer – eine neue Institutsklasse geschaffen: das Kreditdienstleistungsinstitut (KrDI).

Regelungen zur Aufstellung von Jahresabschluss und Lagebericht

Gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 KrZwMG-E haben KrDI

1. den Jahresabschluss für das vergangene Geschäftsjahr in den ersten drei Monaten des laufenden Geschäftsjahres aufzustellen und
2. der Bundesanstalt und der Deutschen Bundesbank nach Maßgabe des Satzes 2 den aufgestellten sowie den festgestellten Jahresabschluss und, soweit das Kreditdienstleistungsinstitut verpflichtet ist, einen

Seite 6/8 zum Schreiben vom 09.11.2023 an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags

Lagebericht zu erstellen, den Lagebericht jeweils unverzüglich einzureichen.

In der Begründung zu § 32 Abs. 1 Satz 1 KrZwMG-E wird dargestellt, dass sich die Bilanzierung der KrDI entweder nach den allgemeinen Regeln des Dritten Buches, Erster bis Dritter Abschnitt, oder nach den besonderen Regeln des Dritten Buches, Vierter Abschnitt, Erster Unterabschnitt des HGB richtet. Diese Regelungen schließen sich in der Anwendung jedoch aus. Aufgrund der übrigen Regelungen und Begründungen gehen wir davon aus, dass für KrDI die allgemeinen Bestimmungen des Dritten Buches, Erster bis Dritter Abschnitt, des HGB anzuwenden sind.

Wir regen eine gesetzliche Klarstellung an, ob sich die Aufstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts nach den allgemeinen Regeln des Dritten Buches, Erster bis Dritter Abschnitt, oder nach den besonderen Regeln des Dritten Buches, Vierter Abschnitt, Erster Unterabschnitt des HGB richten soll.

Inhalt und Reichweite der Prüfungspflichten

§ 34 Abs. 1 Satz 2 KrZwMG-E sieht insb. die Feststellung vor, ob das KrDI die Anzeigepflichten nach § 10 Abs. 6 (wesentliche Veränderungen im Hinblick auf Angaben, die Grundlage der Erlaubniserteilung waren) und § 36 Abs. 1, auch i.V.m. einer Rechtsverordnung nach § 36 Abs. 4 und § 37 Abs. 3 Satz 1 (Anzeigepflicht wegen Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit), erfüllt hat.

Die analoge Vorschrift für Kreditinstitute nach § 29 KWG umfasst dagegen u.a. keine Prüfungspflicht im Hinblick auf die Anzeige wegen Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit. Eine derartige Prüfung durch den Abschlussprüfer könnte die Prüfung des Vorliegens von Insolvenzeröffnungsgründen durch den Abschlussprüfer bedeuten und würde damit über alle bisherigen Prüfungspflichten im Rahmen der Abschlussprüfung hinausgehen.

Im Interesse einer Einheitlichkeit des Prüfungsumfangs im Vergleich zu Prüfungspflichten des Abschlussprüfers bei sonstigen Unternehmen sollte auf die Prüfung der Erfüllung der Anzeigepflicht wegen Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit i.S.v. § 37 Abs. 3 Satz 1 KrZwMG-E daher auch bei KrDI verzichtet werden. Zumindest ist kein Grund ersichtlich, warum solche Prüfungspflichten gerade bei KrDI geregelt werden sollten. Eine solche Prüfungspflicht würde zudem die Honorare für die Abschlussprüfung deutlich erhöhen, was bei der Schätzung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft berücksichtigt werden müsste.

Seite 7/8 zum Schreiben vom 09.11.2023 an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags

Zu Artikel 12: Änderung des Kapitalanlagegesetzbuchs

Angabepflichten aus EU-Verordnungen und Prüfung der Einhaltung der Anforderungen nach Artikel 11 der Verordnung (EU) 2019/2088 (Sustainable Finance Disclosure Regulation/SFDR) und Artikel 5 bis 7 der Verordnung (EU) 2020/852 (Taxonomy Regulation/TR) (Artikel 12, Nr. 9 Buchst. b), Nr. 10 Buchst. b))

§ 101 Abs. 1 Satz 3 Nr. 7 KAGB umfasst bisher bestimmte Angaben u.a. nach Art. 11 SFDR und Art. 5 bis 7 TR. Da sich die Einbeziehung dieser Angaben in den Jahresbericht aus der EU-Verordnung selbst ergibt, soll diese Regelung ausweislich der Gesetzesbegründung gestrichen werden.

Gleichzeitig soll gemäß § 102 Satz 5 KAGB-E der Umfang der aufsichtlichen Prüfung bei Sondervermögen deutlicher herausgestellt werden. So wird die Anpassung des Satzes 5 in der Gesetzesbegründung u.a. mit einer Klarstellung begründet, dass über die Einhaltung der Anforderungen nach Art. 11 SFDR und Art. 5 bis 7 TR „im aufsichtlichen Teil des Prüfungsberichts zu berichten ist“.

Beide Änderungen könnten in der Gesamtschau darauf hindeuten, dass der Gesetzgeber beabsichtigt, einen Gleichklang in Bezug auf die Berichterstattung über die Ergebnisse der Prüfung der Einhaltung der Anforderungen nach Art. 11 SFDR und Art. 5 bis 7 TR zwischen den verschiedenen, nach der SFDR Verpflichteten zu erreichen. Derzeit sind Mängel in den Angaben nach Art. 11 SFDR und Art. 5 bis 7 TR bei Versicherungsunternehmen (§ 35 Abs. 1 Nr. 9 VAG) und bei Wertpapierdienstleistungsunternehmen (§ 89 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. f) und g) WpHG) grundsätzlich ausschließlich im Prüfungsbericht festzustellen und zu beschreiben. Sie führen indes nicht zu einer Modifikation des Prüfungsurteils im (Bestätigungs-)Vermerk des Abschlussprüfers bei Versicherungsunternehmen und bei Wertpapierdienstleistungsunternehmen. Dies ist auch folgerichtig, da es sich hierbei um eine sog. Aufsichtliche Prüfung handelt.

Falsche Darstellungen der Angaben nach Art. 11 SFDR und Art. 5 bis 7 TR in den Jahresberichten bei Sondervermögen bzw. im Jahresabschluss bei Investmentgesellschaften können dagegen derzeit zu Modifikationen des Prüfungsurteils im Vermerk des Abschlussprüfers führen. Daher könnte es naheliegen, dass der deutsche Gesetzgeber insoweit einen Gleichklang zwischen den unterschiedlichen Verpflichteten erreichen möchte.

Wenn es dementsprechend die Intention des Gesetzgebers wäre, die Prüfung der Angaben im Jahresbericht vollständig in den Anwendungsbereich der Aufsichtlichen Prüfung zu verschieben und daher auch vom Vermerk des Abschlussprüfers zu entkoppeln, sollte dies u.E. klarer im KAGB geregelt werden. Hierzu könnte – neben einer Streichung des § 101 Abs. 1 Satz 3 Nr. 7 KAGB

Seite 8/8 zum Schreiben vom 09.11.2023 an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags

wie im Regierungsentwurf vorgesehen – § 102 KAGB wie folgt angepasst werden: „*Der Jahresbericht des Sondervermögens nach § 101 ist durch einen Abschlussprüfer zu prüfen. ...*“

Artikel 12 Nr. 10 a): Änderung der Überschrift von § 102 KAGB in „Prüfung“

Die Überschrift von § 102 wurde von „Abschlussprüfung“ in „Prüfung“ geändert. Ausweislich der Begründung zum Regierungsentwurf wurde die Änderung vorgenommen, da es sich bei der Prüfung von Jahresberichten um eine sonstige Prüfung handelt. Die Prüfung nach § 102 KAGB ist jedoch unionsrechtskonform eine Abschlussprüfungsleistung (vgl. auch APAS, Verlautbarung Nr. 4 (ü.F.) vom 20. Dezember 2018, S. 2).

Wir regen daher an, den Begriff „Prüfung“ wieder in „Abschlussprüfung“ zu ändern.

Zu Artikel 21 Inkrafttreten

In Artikel 21 des Regierungsentwurfs ist vorgesehen, dass eine Vielzahl der Regelungen am Tag der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten soll. In der Praxis, insb. bzgl. der Änderungen des KAGB, kann dies zu Unklarheiten führen, für welche Jahresabschlüsse bzw. Jahresberichte die neuen Vorschriften anzuwenden sind.

Wir regen daher an, klare Übergangsregelungen festzulegen.

Wir freuen uns, wenn unsere Anregungen im weiteren Verfahren berücksichtigt werden und stehen für Rückfragen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Sack

Dr. Siegel
Technical Director Financial Services