



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucher-
schutz

über die Prüfung

Einnahmeausfälle des Bundesamtes für Justiz bei
Forderungen aus Ordnungsgeldverfahren nach
§ 335 Handelsgesetzbuch (Kapitel 0718 Titel 111 01)

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 5 - 2016 - 1063

Bonn, den 26. Februar 2019

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Einführung	5
2 Ordnungsgeldverfahren	5
2.1 Rechtlicher Rahmen	5
2.2 Entwicklung der Ordnungsgeldverfahren	6
3 Initiativen des BMJV ab dem Jahr 2015	7
3.1 Sachverhalt	7
3.1.1 Entwicklung bis Juni 2018	7
3.1.2 Entwicklung ab Juli 2018	9
3.1.3 Stellungnahme des BMJV	10
3.2 Würdigung und Empfehlung	10

Abkürzungsverzeichnis

BfJ	Bundesamt für Justiz
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucher- schutz
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EHUG	Gesetz über elektronische Handelsregister und Genos- senschaftsregister sowie das Unternehmensregister
HGB	Handelsgesetzbuch

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Kontrollprüfung zu den Einnahmen des Bundesamtes für Justiz (BfJ) bei Forderungen aus Ordnungsgeldverfahren nach § 335 Handelsgesetzbuch im Wesentlichen festgestellt:

0.1 Kapitalgesellschaften sind verpflichtet, u. a. ihre Jahresabschlüsse und die Lageberichte zu publizieren. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, hat das BfJ Ordnungsgelder anzudrohen, festzusetzen und beizutreiben. Die Vollstreckung von Ordnungsgeldern verjährt derzeit nach zwei Jahren. (Tz. 2.1)

0.2 Verjährungsbedingt fielen in den Jahren 2014 bis 2017 insgesamt 150,9 Mio. Euro aus. (Tz. 2.2)

0.3 Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2016 beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) angeregt, eine Verlängerung der Frist für die Vollstreckungsverjährung zu prüfen. Das BMJV trat dem bei. Eingbracht hat es einen entsprechenden Gesetzentwurf allerdings nicht.

Im Juli 2018 richtete die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz ein Schreiben u. a. an die Sprecher für Recht und Verbraucherschutz der SPD- und CDU/CSU-Bundestagsfraktionen. Sie regte an, eine Gesetzesänderung zur Verjährungsverlängerung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zu behandeln.

Nunmehr hat das BMJV mitgeteilt, dass es von der Vorbereitung einer Gesetzesinitiative absehen wolle. (Tz. 3.1)

0.4 Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Vollstreckungsverjährung verlängert werden sollte. Er empfiehlt dem BMJV weiterhin, auf eine entsprechende Gesetzesänderung hinzuwirken. (Tz. 3.2)

1 Einführung

In den Jahren 2015 und 2016 prüfte der Bundesrechnungshof die Beitreibung von Forderungen aus Ordnungsgeldverfahren nach § 335 Handelsgesetzbuch (HGB) durch das Bundesamt für Justiz (BfJ).¹ Er stellte fest, dass es dem BfJ seit Einführung des Ordnungsgeldverfahrens im Jahr 2007 bis zum Jahr 2014 nicht gelungen war, alle Forderungen aus Ordnungsgeldern innerhalb der zweijährigen Verjährungsfrist für die Vollstreckung zu realisieren. Der Bundesrechnungshof hielt es deshalb in seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 20. April 2016 für geboten, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages über diesen Umstand zu informieren und die Möglichkeiten einer Verlängerung der Verjährungsfrist zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof hat nunmehr geprüft, wie sich die verjährungsbedingten Forderungsausfälle seit dem Jahr 2014 weiter entwickelt haben, und welche Maßnahmen das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) nach Abschluss der o. g. Prüfung ergriffen hat.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMJV Gelegenheit gegeben, sich zum Ergebnis seiner Prüfung zu äußern. Das BMJV nahm am 14. Februar 2019 Stellung. Seine Darlegungen sind in dieser abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

2 Ordnungsgeldverfahren

2.1 Rechtlicher Rahmen

Das Ordnungsgeldverfahren wurde mit dem Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister (EHUG) zum 1. Januar 2007 eingeführt. Verantwortliches Ressort ist das BMJV; für den Vollzug ist das BfJ zuständig.

Kapitalgesellschaften sind verpflichtet, u. a. ihre Jahresabschlüsse und die Lageberichte zu publizieren (§ 325 HGB). Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, hat das BfJ gegen das Unternehmen oder dessen Organvertreter Ordnungsgelder anzudrohen, festzusetzen und beizutreiben (§ 335 HGB). Ordnungsgelder sind Zwangs- und Sanktionsmittel, die den Adressaten zur Erfüllung einer materiellen Pflicht veranlassen sollen. Die Einnahmefunktion ist

¹ Prüfung der Beitreibung von Forderungen aus Ordnungsgeldverfahren nach § 335 HGB, Gz.: II 4 - 2014 - 1184.

demgegenüber nachrangig. Eine konsequente Durchsetzung der Ordnungsgelder gegenüber dem Schuldner erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass dieser seiner materiellen Pflicht zur Offenlegung nachkommt.

Sowohl die Festsetzung als auch die Vollstreckung von Ordnungsgeldern verjähren nach Artikel 9 Absätze 1 und 2 Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) nach zwei Jahren.

2.2 Entwicklung der Ordnungsgeldverfahren

Nach der Jahresstatistik des BfJ zum 31. Dezember 2017 über Ordnungsgeldverfahren nach § 335 HGB waren rund 1,2 Millionen Unternehmen offenkundig pflichtig. Das BfJ leitete 157 000 Ordnungsgeldverfahren wirksam ein und setzte rund 72 400 Ordnungsgelder fest.

Die Einnahmen aus den Forderungen sind veranschlagt in Einzelplan 07, Kapitel 07 18, Titel 111 01, Erläuterung Nummer 4.

Das BfJ erzielte in den Jahren 2014 bis 2017 jährlich zwischen 77,8 und 82,2 Mio. Euro Einnahmen aus Ordnungsgeldern. Wegen Verjährung fielen im gleichen Zeitraum jährlich Forderungen von über 20 Mio. Euro aus. Zudem schlug das BfJ gemäß § 59 Absatz 1 Nummer 2 Bundeshaushaltsordnung jährlich Forderungen von 13,2 bis 19,8 Mio. Euro wegen drohender Verjährung nieder (Einzelheiten siehe nachfolgende Tabelle). Teilweise konnten Vollstreckungsmaßnahmen nicht mehr erfolgversprechend begonnen oder fortgesetzt werden.

Das BMJV hat bestätigt, dass in den letzten Jahren ein erheblicher Teil der festgesetzten Ordnungsgeldforderungen verjährt ist. Für die Niederschlagungen habe es jedoch teilweise weitere Gründe gegeben.

Tabelle

Übersicht verjährungsbedingter Einnahmeausfälle

Jahr	Einnahmen aus Ordnungs- geldern (in Euro)	Summe verjährungsbedingter Ausfälle			
		Fallzahl		Betrag (in Euro)	
2014	81,2 Mio.	8 800		43,2 Mio.	
2015	81,1 Mio.	8 350		37,6 Mio.	
2016	77,8 Mio.	8 140		36,8 Mio.	
2017	82,2 Mio.	8 110		33,3 Mio.	
		davon			
		Verjährte Forderun- gen		Niederschlagungen wegen drohender Verjährung	
		Fallzahl	Betrag (in Euro)	Fallzahl	Betrag (in Euro)
2014		4 700	23,4 Mio.	4 100	19,8 Mio.
2015		4 500	20,8 Mio.	3 850	16,8 Mio.
2016		4 500	20,3 Mio.	3 640	16,5 Mio.
2017		4 900	20,1 Mio.	3 210	13,2 Mio.

Quelle: Berichte des BfJ an das BMJV vom 5. Februar 2018 zu Ordnungsgeldverfahren nach § 335 HGB sowie vom 6. März 2018 zur Beitreibung von Forderungen sowie Einnahmen aus Ordnungsgeldverfahren nach § 335 HGB; Jahresstatistik zum 31. Dezember 2017.

3 Initiativen des BMJV ab dem Jahr 2015

3.1 Sachverhalt

3.1.1 Entwicklung bis Juni 2018

Das BMJV befasste sich seit dem Jahr 2011 mit einer möglichen Verlängerung der Verjährungsfristen. Der Bundesrechnungshof bewertete die entsprechenden Überlegungen in seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 20. April 2016 grundsätzlich positiv.²

² Siehe dazu Tz. 4 der Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 20. April 2016 zur Prüfung der Beitreibung von Forderungen aus Ordnungsgeldverfahren nach § 335 HGB, Gz.: II 4 - 2014 - 1184.

Daraufhin prüfte das BMJV erneut eine Verjährungsverlängerung. Es kam zum Ergebnis, sowohl die Festsetzungs- als auch die Vollstreckungsverjährung abweichend von Artikel 9 Absätze 1 und 2 EGStGB auf vier Jahre verlängern zu wollen und dazu an § 335 HGB einen entsprechenden Absatz 7 anfügen zu lassen. Leitend für das BMJV waren folgende Erwägungen³:

- Zielsetzung des Ordnungsgeldverfahrens sei, die Durchsetzung der Offenlegungspflicht (Beugecharakter) und die Sanktion der Nichtoffenlegung (Sanktionscharakter). Die kurzen Verjährungsfristen beeinträchtigten den Beugecharakter. Längere Verjährungsfristen würden auch verhindern, solche Schuldner zu begünstigen, die ihr Verhalten gegebenenfalls auf die kürzeren Verjährungsfristen abgestimmt haben.
- Längere Verjährungsfristen seien im Verhältnis zu ähnlichen Sachverhalten angemessen und würden dazu führen, dass diese gleich behandelt werden. So betrügen nach § 34 Absatz 2 Nummer 1 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten für eine Geldbuße von mehr als 1 000 Euro die Verjährung fünf Jahre, nach § 5 Absatz 1 Justizverwaltungskostengesetz für die Zahlung von Kosten vier Jahre und nach § 228 Satz 2 Abgabenordnung für Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis fünf Jahre.
- Die Ordnungsgeldverfahren nach dem HGB unterschieden sich grundlegend von den übrigen Ordnungsgeldtatbeständen. Typischerweise ahndeten Ordnungsgelder konkrete Rechtsverstöße in Einzelfällen (so zum Beispiel ungebührliches Verhalten eines Zeugen). Das Ordnungsgeldverfahren zur Offenlegung nach § 335 HGB sei hingegen ein Massenverfahren. Der Ordnungsgeldrahmen nach § 335 Absatz 1 Satz 4 HGB sei deutlich höher als in Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 EGStGB normiert. Das Verfahren richte sich nicht ausschließlich gegen natürliche Personen. Alternative Mittel zur Durchsetzung wie etwa Ordnungshaft stünden nicht zur Verfügung. Ebenso könnten sich Ordnungsgelder kumulieren.
- Die Anwendbarkeit des Artikels 9 EGStGB erkläre sich allein historisch. Der Gesetzgeber habe das bis dahin für gerichtliche Ordnungsgelder geltende Verfahren ohne Sonderregelung auf das vom BfJ betriebene Ordnungsgeldverfahren übertragen. Der ursprüngliche Regierungsentwurf des EHUG

³ Ministervorlage des Referates III A 3 vom 22. November 2016 zu EHUG-Ordnungsgeldverfahren nach §§ 335 ff. HGB, Seiten 5 ff.

hatte noch vorgesehen, Verstöße als Ordnungswidrigkeit zu ahnden. Dann hätte die Verjährungsfrist nach § 34 Absatz 2 Nummer 1 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten fünf Jahre betragen.

- Alternativmodelle zu einer pauschalen Verlängerung der Verjährungsfristen des Artikels 9 EGStGB seien geprüft worden, insbesondere die Schaffung neuer Ruhens- oder Unterbrechungstatbestände. Eine auf individuelle Maßnahmen abstellende Unterbrechung oder ein Wiederanlaufen der jeweils zweijährigen Verjährung sei im Massenverfahren aber schwer umsetzbar. Eine gesetzlich vorgegebene vierjährige Verjährung scheine sachgerechter.
- Nach einem anfänglich starken Anstieg sei die Zahl der durch eine Vollstreckungsverjährung nicht mehr beizutreibenden Ordnungsgelder seit dem Jahr 2013 konstant geblieben. In diesen Fällen habe die Vollstreckung trotz Ausschöpfens sämtlicher Vollstreckungsmaßnahmen binnen der Verjährungsfrist nicht zum Erfolg geführt. Wegen der finanziellen Relevanz sehe das BMJV eine maßvolle Verlängerung der Verjährungsfrist als sinnvoll und erforderlich an.

Das BMJV erstellte einen Gesetzentwurf mit Begründung und dazugehöriger Formulierungs- und Argumentationshilfe.⁴ Diesen leitete es den Rechtspolitikern der Koalitionsfraktionen des Deutschen Bundestages der 18. Legislaturperiode zu. Zu einer Gesetzesänderung kam es jedoch nicht mehr.

3.1.2 Entwicklung ab Juli 2018

Auf erneute Anregung des Bundesrechnungshofes im Juni 2018 richtete die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz im Juli 2018 ein Schreiben u. a. an die Sprecher für Recht und Verbraucherschutz der SPD- und CDU/CSU-Bundestagsfraktionen. Darin beschrieb sie die Thematik und bat, eine entsprechende Gesetzesänderung zur Verjährungsverlängerung auf vier Jahre jetzt rasch aufzugreifen, „um auf das drängende und sich verschärfende Problem zu reagieren“. In den Sitzungen des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages wurde die Angelegenheit bislang noch nicht beraten.

⁴ Ministervorlage des Referates III A 3 vom 22. November 2016 zu EHUG-Ordnungsgeldverfahren nach §§ 335 ff. HGB.

3.1.3 Stellungnahme des BMJV

Das BMJV hält eine Gesetzesinitiative zur Verlängerung der Vollstreckungsverjährung derzeit für wenig aussichtsreich.

Es beruft sich dabei auf eine Erklärung aus dem politischen Raum; danach werde zurzeit keine Notwendigkeit für eine Verlängerung der Verjährungsfristen für Ordnungsgeldforderungen nach § 335 HGB gesehen: Es sei „widersprüchlich oder jedenfalls unglücklich von den Unternehmen zunächst eine Vorlage der Bilanz in vergleichsweise kurzer Frist zu fordern, dann jedoch einen anderen Maßstab an Festsetzung und Vollstreckung zu legen“. Zudem handele es sich um häufig ohnehin nicht mehr zahlungsfähige Unternehmen, wenn Bilanzen nicht offen gelegt und Ordnungsgelder nicht geleistet würden. Die „schwarzen Schafe“ unter den Unternehmen könne man u. U. auch mit anderen Maßnahmen zur Rechtstreue bewegen.

Zudem hat das BMJV ausgeführt, dass es sich bei den wegen drohender Verjährung niederzuschlagenden Forderungen zumeist um wertlose Forderungen handele. In einem länger andauernden Vollstreckungsverfahren wären sie voraussichtlich wegen eines anderen Grundes niederzuschlagen. Eine Prognose, wie sich eine Verlängerung der Verjährungsfrist auf die Verjährungsquote auswirke, sei aber nicht belastbar möglich.

Das BMJV beabsichtigt nunmehr zu prüfen, mit welchen Maßnahmen die Beitreibungsquote gesteigert werden kann. Es habe das BfJ gebeten, bis Mitte März 2019 entsprechende Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

3.2 Würdigung und Empfehlung

Die Anzahl der verjährten Forderungen sowie die Höhe der Forderungsausfälle aufgrund von Niederschlagungen wegen drohender Verjährung sind seit dem Jahr 2014 trotz teilweise fallender Tendenz im Ergebnis unvertretbar hoch geblieben. Der Bundesrechnungshof sieht insbesondere im Hinblick auf die finanzielle Relevanz und die Gleichbehandlung mit ähnlich gelagerten Fallkonstellationen aus anderen Rechtsbereichen weiterhin Handlungsbedarf.

Dabei bewertet er die Ordnungsgelder nach § 335 HGB aufgrund ihrer Höhe und der Vielzahl der Fälle als atypisch. Ihre Vollstreckung sollte daher nicht weiter der kurzen Verjährungsfrist des Artikels 9 Absatz 2 EGStGB für andere Ordnungsmittel unterfallen. Die ursprüngliche Argumentation des BMJV für

eine Verlängerung der Vollstreckungsverjährung war und ist schlüssig. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erhöht eine Verjährungsverlängerung auf vier Jahre den Druck auf die Schuldner und damit ihre Bereitschaft zur Publizität. Wie das BMJV sieht der Bundesrechnungshof allein in einer Ausweitung der Ruhens- und Unterbrechungstatbestände keine gleichwertige Alternative.

Entgegen der nunmehr vom BMJV referierten Auffassung sieht der Bundesrechnungshof keinen Zusammenhang zwischen der Frist zur Offenlegung und der Vollstreckungsverjährung von Ordnungsgeldern. Diese Forderungen entstehen nämlich erst, wenn die Offenlegung unterbleibt und dienen der Durchsetzung einer gesetzlichen Verpflichtung.

Auch kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen, warum es sich bei den Niederschlagungsfällen in der Regel um „wertlose“ Forderungen handeln sollte, die sich gegen ohnehin zahlungsunfähige Unternehmen richten würden.

Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, warum das BMJV jetzt nach anderen Lösungen suchen will, obwohl das Problem seit vielen Jahren bekannt ist. Nach dessen eigener Aussage sind nicht mehr beizutreibende Ordnungsgelder seit dem Jahr 2013 trotz Ausschöpfens sämtlicher Vollstreckungsmaßnahmen binnen der Verjährungsfrist nicht zu vollstrecken gewesen.

Letztlich sieht der Bundesrechnungshof die Notwendigkeit, eine geltende Rechtsnorm auch durchzusetzen. Wenn die Erfahrungen bei der Anwendung des Gesetzes zeigen, dass Jahresabschlüsse und Lageberichte teilweise nicht veröffentlicht werden und ein Drittel der festgesetzten Ordnungsgelder nicht rechtzeitig vollstreckt werden kann, erscheint eine Nachbesserung der Rechtslage geboten.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung. Er hält eine Verlängerung der Vollstreckungsverjährung unverändert für notwendig. Das BMJV sollte kurzfristig eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung vorbereiten, um schnellstmöglich eine Änderung der Verjährungsfristen zu erreichen. Dabei sollte es auch darüber informieren, in welcher Höhe dem Bund bisher Einnahmeausfälle entstanden sind und ohne Gesetzesänderung voraussichtlich weiter entstehen werden.

Eine Verlängerung der Festsetzungsverjährung nach Artikel 9 Absatz 1 EGStGB hält der Bundesrechnungshof dagegen weiterhin nicht für vorrangig.

Dr. Mähring

Franz