

ESEF-Einführungsgesetz schießt über das Ziel hinaus

Elektronisches Berichtsformat nur für die Offenlegung
des Finanzberichts vorsehen, Aufstellung des
Jahresabschlusses unangetastet lassen

Zusammenfassung

Unternehmen, deren Finanzinstrumente an einem regulierten Markt in der EU notiert sind, müssen ihre Jahresfinanzberichte für Geschäftsjahre ab 2020 als XHTML-Dokument einreichen. Darüber hinaus müssen die IFRS-Konzernabschlüsse im iXBRL-Format gekennzeichnet werden (sogenanntes iXBRL-Tagging), damit diese Angaben maschinell auswertbar sind. Diese europäische Vorgabe des European Single Electronic Format (ESEF) ergibt sich aus Art. 4 Abs. 7 der EU-Transparenzrichtlinie und der begleitenden Delegierten Verordnung (ESEF-Verordnung). Zur Implementierung der Vorgabe in deutsches Recht, liegt seit Ende September 2019 der Referentenentwurf zur Umsetzung der EU-Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie im Hinblick auf ein einheitliches elektronisches Format für Jahresfinanzberichte (**ESEF-Umsetzungsgesetz**) vor.

Das Deutsche Aktieninstitut bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz und des Bundesministeriums der Finanzen.

Das Deutsche Aktieninstitut sieht den Referentenentwurf allerdings kritisch.

Der Referentenentwurf wählt zur Umsetzung der europäischen Vorgaben die sogenannte **Aufstellungslösung**. Bei dieser sollen die Konvertierung in XHTML und das anschließende Tagging mit iXBRL bereits im Aufstellungsprozess des Jahresabschlusses greifen – mit der Konsequenz, dass dadurch indirekt auch eine vollumfängliche Prüfpflicht für die entsprechenden Dateien entsteht.

Dieser Vorschlag, den Jahresfinanzbericht bereits im ESEF-Format aufstellen zu müssen und damit die XHTML-Datei sowie iXBRL-Tagging Teil der originären Abschlussaufstellung zu sehen,

- (1) wird **nicht direkt durch die europäischen Vorgaben gefordert**,
- (2) stellt bewährte Prozesse in den Unternehmen vor **erhebliche rechtliche und praktische Probleme** und
- (3) bietet auch **für die Investoren keinen Mehrwert**.

Das Deutsche Aktieninstitut plädiert daher dafür, die Konvertierung in XHTML/iXBRL **ausschließlich als Teil der Offenlegung des Jahresfinanzberichtes zu verstehen** und nicht bereits verpflichtend in den Aufstellungsprozess zu implementieren. Auch eine **Prüfung der XHTML/iXBRL-Datei ist aus unserer Sicht nicht notwendig**. Jahresfinanzberichte würden dann in den bewährten existierenden Prozessen erstellt. Die Konvertierung in das XHTML/iXBRL-Format würde im Nachgang für den Prozess der Einreichung im Bundesanzeiger erfolgen.

Diese Offenlegungslösung führt der Gesetzgeber als mögliche Alternative selbst an (siehe S. 15 der Begründung), lehnt sie aber mit aus unserer Sicht letztlich nicht überzeugenden Argumenten ab.

1. Argumente gegen die Offenlegungslösung überzeugen nicht

Der Referentenentwurf will mit der Aufstellungslösung indirekt eine Prüfpflicht für die ESEF-Berichte erreichen. Die alternative Lösung, die Konvertierung des Jahresfinanzberichtes in XHTML/iXBRL als nachgelagerten Prozessschritt der Offenlegung zu betrachten, wird dabei mit zwei Argumenten kritisch gesehen. (a) Es wird darauf verwiesen, dass die EU-Kommission in einer begleitenden Kommunikation eine Prüfpflicht für die XHTML/iXBRL-Dateien über die EU-Abschlussprüferrichtlinie ableitet. (b) Eine Prüfung sei auch für das Vertrauen in die Richtigkeit der Dateien und damit für die Integrität der Kapitalmärkte notwendig.

a. Die Vorgaben der EU-Transparenzrichtlinie sind offen für alternative Lösungen

Zwar ist es richtig, dass die EU-Kommission in einer begleitenden Kommunikation darlegt, dass aus ihrer Sicht das XHTML/iXBRL-Format Teil des Prüfungs-/Aufstellungsprozesses ist. Diese Interpretation ist aber keineswegs zwingend:

- Weder die Transparenzrichtlinie noch die ESEF-VO verlangen dem Wortlaut nach eine Aufstellung im ESEF-Format. Es wird lediglich eine „**Erstellung**“ im ESEF-Format vorgegeben. Erstellung kann aber auch heißen, unabhängig von dem Aufstellungsprozess eine Konvertierung in XHTML/iXBRL für die Offenlegung zu verlangen. Auch dies würde dem Sinn und Zweck der EU-Transparenzrichtlinie entsprechen, der es ja letztlich darum geht, dass Investoren die Kernbestandteile des Jahresfinanzberichtes auch (!) in maschinenlesbarer Form erhalten. Ein „Umweg“ über den Aufstellungsprozess ist dazu nicht notwendig und bringt keinen Vorteil für die Investoren. Diese Annahme wird dadurch untermauert, dass die Regelungen Teil der EU-Transparenzrichtlinie sind, die zweifellos die **Offenlegung** von Finanzinformationen regelt, nicht jedoch deren Inhalt.
- Für diese Interpretation spricht auch, dass **zu keinem Zeitpunkt der politischen Debatte aktiv über die Frage diskutiert worden ist, ob das neue Format integraler Bestandteil des Prozesses der Abschlussaufstellung sein soll und ob sich hieraus indirekt eine Prüfpflicht ergibt**. Dies lässt sich sowohl an der Kosten-Nutzen-Analyse der ESMA als auch am europäischen Konsultationsprozess ablesen.

Die von der ESMA durchgeführte Kostenanalyse beinhaltet zum Beispiel weder Kosten, die bei einem geänderten Aufstellungsprozess anfallen, noch Kosten für die Prüfung von ESEF-Berichten. Dies lässt darauf schließen, dass das ESEF-Format ursprünglich nicht im Prozess der Abschlussaufstellung gesehen wurde. Vielmehr wurde das iXBRL-Tagging

als der Prüfung und Billigung des Abschlusses nachgelagerter technischer Prozess in der Verantwortung des Emittenten diskutiert.

- Derzeit ist unklar, ob andere Länder der weiten Interpretation der EU-Kommission folgen und ob sie eine Aufstellungs- oder Offenlegungslösung implementieren werden. Der deutsche Gesetzgeber läuft daher Gefahr, im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten eine sehr weitgehende Umsetzung zu wählen und die Unternehmen übermäßig zu belasten. Ein unabgestimmtes Vorgehen des deutschen Gesetzgebers könnte damit zu einer Benachteiligung deutscher Unternehmen führen. Das Argument, mit der gewählten Lösungen würden angesichts der Interpretation der EU-Kommission Rechtsunsicherheiten und in der Konsequenz das Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens vermieden, teilen wir in dieser Form nicht. Da es sich hier um Richtlinienrecht handelt, gilt für die Emittenten letztlich die nationale Umsetzung – und zwar unabhängig von der Interpretation der EU-Kommission.

b. Die Aufstellungslösung wird das Vertrauen der Abschlussadressaten und die Integrität der Kapitalmärkte nicht erhöhen

Wir halten die implizit geäußerte Sorge, nicht überprüfte XHTML/iXBRL-Dateien könnten zu Verwerfungen am Kapitalmarkt führen, für übertrieben.

Zunächst einmal gilt, dass Emittenten sicher ein großes Eigeninteresse haben, dass die XHTML/iXBRL-Datei sorgfältig erstellt wird. Auch in anderen Fällen sorgt das Eigeninteresse dafür, dass Kapitalmarktteilnehmer eine verlässliche Kapitalmarktkommunikation erhalten.

So haben Jahresfinanzberichte zweifelsohne eine große Bedeutung und bilden ein wichtiges Element der Kapitalmarktkommunikation. Dennoch sind sie nicht die einzigen relevanten Kommunikationsmittel. Auch **Quartalsmitteilungen und Ad-hoc-Mitteilungen genießen das Vertrauen der Kapitalmarktteilnehmer** und sind nicht minder bedeutsam, wenn inzwischen nicht sogar – aufgrund der deutlich niedrigeren Komplexität – bedeutsamer. Eine **Prüfpflicht** durch den Abschlussprüfer **besteht hier allerdings nicht** – ohne dass dies zu Vertrauensdefiziten führen würde. Auch zeigt die Nachfrage der Abschlussadressaten nach aktuellen und nicht formal geprüften Informationen, dass diese für die kurz- und mittelfristige Entscheidungsfindung viel relevanter sind als maschinenlesbare Konzernberichte.

Im Übrigen sollte nicht übersehen werden, dass auch die **USA**, die als Vorbild für die neue europäische Verpflichtung gelten, eine Offenlegungslösung implementiert haben. Die Einreichung von Finanzinformationen in XBRL zur offiziellen Speicherung ist hier ein **separater, von der Abschlusserstellung und -prüfung getrennter**

Prozess. Auch auf eine Prüfung der Dateien vor dem Upload verzichten die USA¹, ohne dass es dem Vertrauen in den US-Kapitalmarkt geschadet hätte.

2. Die vorgeschlagene Aufstellungslösung erzeugt zusätzliche Probleme

Überdies wird die vorgeschlagene Lösung aus unserer Sicht zahlreiche zusätzliche Probleme erzeugen und Fragen aufwerfen, die der Gesetzgeber bedenken sollte.

a. Praktische Probleme bei der Aufstellung und Billigung der Abschlüsse und verzögerte Kapitalmarktkommunikation

Unternehmen achten heute sehr darauf, dass der Kapitalmarkt zügig informiert wird. Die Prozesse rund um den Jahresabschluss – Aufstellung durch den Vorstand, Billigung durch den Aufsichtsrat, Abschlussprüfung und Veröffentlichung der PDF-Datei des Geschäftsberichts auf der Website des Unternehmens – sind daher sehr eng getaktet.

Würde man die Erstellung der XHTML-Datei und das iXBRL-Tagging nun wie im Referentenentwurf vorgesehen als Teil des Aufstellungsprozesses ansehen, müsste das Tagging in den frühen Prozessschritt der Aufstellung integriert werden. Das geht nicht ohne erheblichen zeitlichen Aufwand. Die **Veröffentlichung der Geschäftsberichte würde sich also verzögern**, was nicht im Interesse des Kapitalmarkts sein kann.

Darüber hinaus ergeben sich für die Praxis weitere Probleme. So wäre eine Aufstellung und Billigung im ESEF-Format für Vorstand und Aufsichtsrat deutlich aufwändiger als bisher, da sich die Mitglieder der Gremien nicht nur inhaltlich, sondern auch technisch mit den Berichten beschäftigen müssten. Zweitens würde sich der Gegenstand der Prüfung durch den Aufsichtsrat verändern – von einem Originalpapierdokument hin zu einer Originaldatei mit entsprechenden Spezifikationen. Es ist daher mit einer **insgesamt steigenden Prüfungskomplexität zu rechnen, die mehr Zeit und Kosten in Anspruch nehmen wird**.

Es stellt sich zudem die Frage, wie sichergestellt werden soll, dass auch Vorstände anderer Nationalitäten die Möglichkeit besitzen, Dokumente mit qualifizierten elektronischen Signaturen zu versehen, da dies ja nach §§ 264, 289, 297 und 315 HGB-E gefordert wird. So ist zum Beispiel die Online-Ausweisfunktion des

¹ Dies stellt das Public Company Accounting Oversight Board in Bezug auf die im EDGAR-System hinterlegten Dokumente in seinen Interpretationen der amerikanischen Auditing Standards ausdrücklich klar. Siehe hierzu Punkt 4.16 und 4.17 der entsprechenden Erläuterung, <https://pcaobus.org/Standards/Auditing/Pages/AI20.aspx>

deutschen Personalausweises bei ausländischen Vorstandsmitgliedern nicht vorhanden.

b. Offene Fragen bei technischen Formatfehlern

Es ergeben sich zudem zahlreiche offene Fragen, wenn den Unternehmen bei der Aufstellung des Jahresfinanzberichts ein kleiner **technischer Fehler** unterläuft. Beim Taggen können solche technischen Fehler durchaus passieren, wenn etwa falsche Skalierungen, falsche Vorzeichen oder falsche Tags eingegeben werden. Die XHTML/iXBRL-Datei würde dadurch nicht mehr der ESEF-Verordnung entsprechen.

Durch die Integration in den Aufstellungsprozess besteht die **Gefahr, dass dadurch der gesamte Abschluss falsch aufgestellt wurde**, auch wenn er sonst inhaltlich richtig ist. Ob und welche Möglichkeiten der Korrektur dem Unternehmen in diesem Fall zur Verfügung stehen, bleibt aus unserer Sicht unbeantwortet.

Ein Fehler in einer elektronischen Datei kann bei der Verortung im Aufstellungsprozess strenggenommen wohl auch nicht allein durch eine öffentliche Erläuterung oder Fehlerbekanntmachung geheilt werden; vielmehr bräuchte es eine neue Datei und damit letztlich einen neuen Aufstellungsvorgang. Durch die Verortung des ESEF-Formats im Aufstellungsprozess **könnte sich damit auch der Zwang ergeben, dass der aufgestellte Abschluss erneut gebilligt und geprüft werden muss**, ehe er offengelegt werden kann. Dies würde nicht nur einen enormen Kosten- und Verwaltungsaufwand für das Unternehmen bedeuten, sondern auch eine unverhältnismäßige (und ggf. zusätzliche) Verzögerung der Kapitalmarktkommunikation.

Auch diesbezüglich wählen die USA einen praktikableren Ansatz: Unternehmen haben dort die Möglichkeit, technisch fehlerhafte XHTML-Dateien aufgrund falscher iXBRL-Eingaben nachträglich zu korrigieren, ohne den Abschluss ändern zu müssen.² Die XHTML/iXBRL-Datei stellt hier lediglich ein zusätzliches Dokument **neben** dem Jahresabschluss dar.

c. Aufstellungslösung führt zu Problemen bei der Abschlussprüfung

Abgesehen davon würde sich durch die angedachte Aufstellungslösung das Wesen der Abschlussprüfung verändern:

- Die grundsätzliche Aufgabe der Abschlussprüfung ist die Feststellung, dass der aufgestellte Jahresabschluss und Lagebericht ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens oder des Konzerns vermittelt. Die Prüfung eines Jahresfinanzberichts hat sich damit nach den einschlägigen

² Dies stellt die SEC in ihren Anwenderhinweisen ausdrücklich klar. Siehe hierzu Frage 115.03. der entsprechenden FAQ: <https://www.sec.gov/corpfin/interactive-data-cdi>

materiellen Vorschriften zur Rechnungslegung nach IFRS und HGB zu richten. Eine Prüfungspflicht des Einreichungsformats würde diesen Prüfauftrag massiv verändern. Bisher waren also Aufstellungs- und Prüfungspflichten inhalts- und nicht medienbezogen. Dieser **Grundsatz der Medienneutralität** ergibt nach wie vor Sinn und sollte nicht angetastet werden.

- Mit gutem Grund verlangt daher **auch die gegenwärtige Situation der Offenlegung keine Prüfung, ob die bestehenden technischen Spezifikationen für die Offenlegung im Bundesanzeiger eingehalten wurden**. Der Abschlussprüfer prüft einzig, ob der Vorjahresabschluss tatsächlich offengelegt wurde. Wir sehen keinen sachlichen Grund, an diesem Sachverhalt etwas grundlegend zu ändern.

3. Die Kostenschätzung erzeugt ein falsches Bild

Selbst wenn man nur mit der Offenlegungslösung kalkuliert, ergeben sich nach unseren Informationen Kosten, die erheblich über den Schätzungen der ESMA liegen. Diese werden sich auch in den Folgejahren nicht wesentlich reduzieren, da davon auszugehen ist, dass die Taxonomie stetig angepasst wird, was wiederum zu kontinuierlichen Anpassungen in der informationstechnischen Umsetzung führt.

Bleibt es bei der Aufstellungslösung, kommen noch beträchtliche Kosten für Vorstände und Aufsichtsräte (höherer Zeitaufwand, Kosten für Rechtsberatung etc. im Zusammenhang mit haftungsrechtlichen Fragen) sowie Wirtschaftsprüfer (Ausweitung der Prüfpflicht) hinzu. So ist z.B. damit zu rechnen, dass der Abschlussprüfer seine Prüfungsplanung sowie die IKS-Prüfung anpassen muss. Ein Szenario könnte eine neue Aufbau- und Funktionsprüfung sein, die noch dadurch ergänzt wird, dass der Abschlussprüfer am Ende der Prüfung zusätzlich die gesetzten Tags kontrolliert.

Daneben entstehen möglicherweise Kosten für IT-Unterstützung auf der Hauptversammlung: Gemäß § 176 Abs. 1 AktG sind die Berichte der Hauptversammlung zugänglich zu machen. Derzeit wird diese Anforderung durch Auslage von Druckexemplaren erfüllt. Wenn es sich künftig um elektronische Dateien handelt, können diese nicht mehr physisch ausgelegt werden, sondern wären mittels Terminals elektronisch bereit zu stellen. Angesichts der zum Teil vierstelligen Besucherzahlen auf Hauptversammlungen müssten Emittenten unter Umständen zahlreiche Terminals zur Verfügung stellen.

4. Fazit: Eine Offenlegungslösung ist effektiver und praxisnäher

Die **Offenlegungslösung** genießt damit aus **unserer Sicht insgesamt zahlreiche Vorzüge im Vergleich** zur derzeit vorgesehenen Aufstellungslösung:

- Bei der Offenlegungslösung würden die Jahresfinanzberichte unverändert wie bisher erstellt. **Die Konvertierung in das XHTML/iXBRL-Format für die Einreichung im Bundesanzeiger würde im Nachgang erfolgen.** Die Kapitalmarktkommunikation könnte daher weiterhin auf Basis der bewährten Prozesse erfolgen.
- **Fehler beim Tagging führen nicht zu dem Risiko einer erneuten Aufstellung, Billigung und Prüfung.** Ein Ersetzen der beim Bundesanzeiger eingereichten XHTML/iXBRL-Datei würde zur Korrektur genügen. So wird es in den USA gehandhabt. Eine zusätzliche Verzögerung in der Kapitalmarktkommunikation, die bei einem Zwang zur Neuaufstellung resultieren würde, bliebe aus. Auch haftungsrechtliche Fragen und hohe Rechtsunsicherheiten werden vermieden.
- Auch ist die EU-Transparenzrichtlinie offen für diese Interpretation.

Gesetzestechisch könnte man die Offenlegung an § 325 Abs. 1 HGB anknüpfen. Folgender Satz 3 könnte angefügt werden:

Bei einer Kapitalgesellschaft, die als Inlandsemittent (§ 2 Absatz 14 des Wertpapierhandelsgesetzes) Wertpapiere (§ 2 Absatz 1 des Wertpapierhandelsgesetzes) begibt und keine Kapitalgesellschaft im Sinne des § 327a ist, erfolgt die Einreichung der Unterlagen nach Nr. 1 jeweils nach Maßgabe der Delegierten Verordnung (EU) 2019/815 der Kommission vom 17. Dezember 2018 zur Ergänzung der Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf technische Regulierungsstandards für die Spezifikation eines einheitlichen elektronischen Berichtsformats (ABl. L 143 vom 29.5.2019, S. 1; L 145 vom 4.6.2019, S. 85) in der jeweils geltenden Fassung.

Sollte der Gesetzgeber trotz der genannten Argumente eine Prüfung der XHTML/iXBRL-Dateien für nötig erachten, so wäre eine solche Prüfung auch in der Offenlegungslösung möglich. Eine Integration in den Aufstellungsprozess ist hierfür nicht nötig. Dies hätte auch den Vorteil, dass die Diskussion auf europäischer Ebene, ob und ggf. wie eine Prüfung von XHTML/iXBRL-Dateien nötig ist, abgewartet werden könnte. So könnte zum Beispiel der Abschlussprüfer auch noch **nach der Veröffentlichung** prüfen, ob eine Datei im XHTML-Format eingereicht wurde und ob der Konzernabschluss ein iXBRL-Tagging enthält. Dies könnte zum Beispiel problemlos in die bestehende Anforderung eingefügt werden,

nach der der Abschlussprüfer im Folgejahr die Offenlegung im Bundesanzeiger überprüft. Auch hiervon würden Anreize ausgehen, XHTML/iXBRL-Dateien sorgfältig zu erstellen.

Kontakt

Deutsches Aktieninstitut e.V.
Senckenberganlage 28
60325 Frankfurt am Main
www.dai.de

Dr. Gerrit Fey
Leiter Kapitalmarktpolitik
Telefon + 49 69 92915-41
fey@dai.de

Donato Di Dio
Junior-Referent Kapitalmarktpolitik
und Digitalisierung
Telefon + 49 69 92915-34
didio@dai.de

Nico Zimmermann
Junior-Referent Kapitalmarktrecht
und Corporate Governance
Telefon + 49 69 92915-28
zimmermann@dai.de