

Öffentliche Anhörung des Ausschuss für Wirtschaft und Energie am 2. November 2015:

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der aufsichts- und berufsrechtlichen Regelungen der Richtlinie 2014/56/EU sowie zur Ausführung der entsprechenden Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 im Hinblick auf die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse (Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz – APAReG) - BT-Drs. 18/6282

Stellungnahme des Sachverständigen Dr. h.c. Wolfgang Spindler, Vorsitzender der Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK)

Die APAK fasst ihre wesentlichen Positionen zu dem Entwurf des Abschlussprüferaufsichtsreformgesetzes (APAReG) hier noch einmal zusammen¹:

1. Einrichtung einer eigenständigen Institution zur Abschlussprüferaufsicht mit verursacherbezogener Finanzierung über Gebühren und Umlagen auf den beaufsichtigten Berufsstand

Der Vorschlag der Bundesregierung zur Eingliederung der Abschlussprüferaufsichtsstelle als eine Abteilung in das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) ist **mit Geist und Zielrichtung der EU-Reform zur Abschlussprüfung nicht vereinbar.**

Der europäische Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, zu der im Interesse des Anleger- und Verbraucherschutzes gebotenen Verbesserung der Qualität der Abschlussprüfung die berufsstandsunabhängigen öffentlichen Aufsichten über die Abschlussprüfer deutlich zu stärken. Dem wird der vorliegende Gesetzentwurf nicht gerecht: Statt der seit nunmehr elf Jahren funktionierenden und national wie international anerkannten APAK ein aufgrund der EU-Reform notwendiges neues Rechtskleid „umzuhängen“ und so eine erforderliche Kontinuität zu gewährleisten wird die deutsche Prüferaufsicht durch die – im Vergleich mit anderen führenden Wirtschaftsnationen beispiellose - Eingliederung in eine fachfremde Bundesbehörde und den Verzicht auf eine operative Einbindung erfahrener und anerkannter Persönlichkeiten aus dem privaten und öffentlichen Sektor vielmehr marginalisiert und ihr Ansehen national und international so massiv geschwächt, dass auch ihre Funktionsfähigkeit gefährdet wird.

Damit würde dem Wirtschaftsstandort Deutschland ebenso geschadet wie dem Berufsstand der Abschlussprüfer und den von ihnen geprüften Unternehmen. Gerade im aktuellen wirtschaftlichen und politischen Umfeld ist es umso mehr geboten, das Vertrauen der Öffentlichkeit wie auch der Anleger und Investoren in die Tätigkeit der Abschlussprüfer durch eine am Markt sichtbare Aufsicht zu fördern und für die Zukunft zu sichern. **Die APAK setzt sich da-**

¹ Die umfassende Stellungnahme der APAK zum im Wesentlich identischen Referentenentwurf des APAReG kann hier abgerufen werden: <http://www.apak-aoc.de/index.php/de/publikationen/sonstige> bzw. direkt unter <http://bit.ly/1IVIRuk>

her – wie auch der Bundesverband der Deutschen Industrie – für die Einrichtung der öffentlichen Aufsicht über Abschlussprüfer als eigenständige Institution ein. Zudem wird auf die deutlichen Bedenken des Nationalen Normenkontrollrates in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf verwiesen (Anlage 2 der BT-Drs. 18/6282, S. 132).

Die Aufsicht kann dabei auch ohne zusätzliche Mittel aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. In Kontinuität des bisherigen Modells der Finanzierung (vgl. § 66a Abs. 7 WPO) sollte sich die öffentliche Aufsicht verursacherbezogen über Gebühren und Umlagen auf den beaufsichtigten Berufsstand finanzieren. Eine Finanzierung durch Umlagen ist verfassungsrechtlich unbedenklich; die Entscheidung des BVerfG zur Umlagenfinanzierung der BaFin kann ohne weiteres auf die Aufsicht über Abschlussprüfer angewandt werden (Beschluss des Zweiten Senats vom 16. September 2009 – 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235ff.).

2. Vollständige Übernahme des heute in der Aufsicht tätigen Personals

Die besonders anspruchsvolle Arbeit der Abschlussprüfer erfordert auch bei deren Aufsicht entsprechend hoch qualifiziertes Personal mit einschlägiger Erfahrung. Diese Anforderung wird bereits heute durch die für die Aufsicht tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vollumfänglich erfüllt. Nur deren vollständige Übernahme – einschließlich des Leitungspersonals – **in einer § 613a BGB entsprechenden Form** stellt sicher, dass nicht nur zum Stichtag der Umsetzung der EU-Reform sondern auch langfristig eine funktionsfähige und wirksame Abschlussprüferaufsicht gewährleistet ist. Den Gesetzgeber trifft hier zudem eine Fürsorgepflicht gegenüber den Betroffenen. Die Differenzierung der Mitarbeitergruppen in Artikel 2 §§ 5 und 6 des APAReG ist nicht nachvollziehbar und im Ergebnis diskriminierend; insoweit wird auch auf die Stellungnahme des Bundesrates vom 25. September 2015 zum Gesetzentwurf verwiesen (**Anlage 3 der BT-Drs. 18/6282, S. 134**). Die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts hat in Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten hochqualifiziertes Personal vorgehalten. Mit einer Übertragung gesetzlicher Aufgaben von APAK und WPK auf die neue öffentliche Aufsicht ist eine vollständige Überleitung des in diesen Bereichen tätigen Personals geboten. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass auch zukünftig der hohe Qualitätsstandard beibehalten werden kann. Andernfalls sind auch unverhältnismäßige Lasten für die Beaufsichtigten zu befürchten; wenn die Aufsicht qualifiziertes Personal nicht über marktgerechte Bedingungen gewinnen oder halten kann, wird die Qualität der Kontrollen sinken, werden diese formaler und weniger inhaltlich ausgerichtet sein und so schließlich zu einer bürokratischen Last.

Die APAK setzt sich daher für die vollständige Übernahme des heute bereits in den für die Abschlussprüferaufsicht relevanten Bereichen bei APAK und WPK tätigen Personals nach Maßgabe von § 613a BGB ein.

3. Beseitigung systemimmanenter Schwächen im Bereich der Qualitätskontrolle

Das APAReG bietet die **einmalige Chance zur Verbesserung und Stärkung des Systems der Qualitätskontrolle**. Auf deren Notwendigkeit hat die APAK entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag seit zehn Jahren fortlaufend hingewiesen². Die APAK hatte zudem bereits im

² vgl. die Zusammenstellung der Empfehlungen und Feststellungen der APAK aus den Jahren 2005 bis 2014 (**Anlage**)

Jahr 2010 gemeinsam mit der WPK und dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) Vorschläge entwickelt, die neben einer methodischen Angleichung der Qualitätskontrolle an die Inspektionen auch die Ersetzung der Teilnahmebescheinigung durch eine Meldepflicht für Abschlussprüfer, die Einführung regelmäßiger Kontrollen bei den Prüfern für Qualitätskontrolle und schließlich die Abschaffung des Verbotes zur Verwendung von Erkenntnissen aus der Qualitätskontrolle in der Berufsaufsicht umfassten. Leider sind WPK und IDW in jüngster Zeit von diesen gemeinsamen, qualitätsfördernden Vorschlägen abgerückt, obwohl die EU-Reform gerade die Qualität der Abschlussprüfung verbessern will.

a) Abschaffung der europarechtswidrigen „Firewall“ (Verbot zur Verwendung von Erkenntnissen aus der Qualitätskontrolle in der Berufsaufsicht)

Die APAK unterstützt ausdrücklich die im Regierungsentwurf vorgesehene **Aufhebung des Verwertungsverbotes** von im Rahmen der Qualitätskontrolle festgestellten Berufspflichtverletzungen im Rahmen der Berufsaufsicht (Streichung des heutigen § 57e Abs. 5 WPO). Diese sogenannte **Firewall** ist **mit den europarechtlichen Vorgaben unvereinbar** (vgl. Artikel 29 Abs. 1 Unterabs. 2 und Artikel 30 Abs. 2 Satz 1 der Richtlinie 2006/43/EG).

b) Einführung regelmäßiger, stichprobenartiger Untersuchungen der Tätigkeit der Prüfer für Qualitätskontrolle durch die öffentliche Aufsicht über Abschlussprüfer

In ihren Tätigkeitsberichten hat die APAK wiederholt auf deutliche Schwächen in der Tätigkeit der Prüfer für Qualitätskontrolle und deren Überwachung hingewiesen. Ein aktueller Abgleich der Ergebnisse aus abgeschlossenen Inspektionen und Qualitätskontrollen bei denselben Praxen hat ergeben, dass die Prüfer für Qualitätskontrolle in 21% der Fälle wesentliche Mängel im Qualitätssicherungssystem der Praxis nicht adressiert haben, die dagegen im Rahmen der unabhängigen Inspektionen festgestellt wurden. Es erscheint daher zwingend geboten, dass – wie in dem Regierungsentwurf vorgesehen – die **Anforderungen an die Qualifikation der Prüfer für Qualitätskontrolle sowie ihrer Tätigkeit und deren Überwachung** verstärkt werden. Zu Recht weist die Begründung darauf hin, dass eine Durchführung von staatlichen Aufsichtsfunktionen durch Private eine wirksame Kontrolle der eingesetzten Prüfer verlangt. Da sie die öffentliche Aufsicht mit ihrer Tätigkeit bei sogenannten gemischten Praxen unterstützen, ist es konsequent und richtig, dass die Zuständigkeit für diese Kontrolle auch bei der öffentlichen Aufsicht liegt. Zur Unterfütterung dieser Zuständigkeit sollte dieser auch die **Registrierung der Prüfer für Qualitätskontrolle zugeordnet werden**. Im Einklang mit den Anforderungen aus Artikel 29 Abs. 1 Buchstabe d) und Abs. 2 Buchstabe a) der Richtlinie 2006/43/EG ist es auch erforderlich, dass Prüfer für Qualitätskontrolle selbst als gesetzliche Abschlussprüfer tätig sein müssen.

Diese Aspekte des APAReG stehen der beabsichtigten „1:1-Umsetzung“ der EU-Vorgaben nicht entgegen. Es handelt sich vielmehr um eine konsequente und konsistente Fortentwicklung nationalen Rechts die mit den EU-Vorgaben zur Verbesserung der Qualität der Abschlussprüfung im Einklang steht.

4. Eintrittsrecht bzw. Zugriffsrecht der öffentliche Aufsicht

Das Eckpunktepapier des Bundeswirtschaftsministeriums vom 6. Februar 2015 zur Umsetzung der Richtlinie 2014/56/EU und der Verordnung (EU) 537/2014 sah noch ein **Eintrittsrecht bzw. Zugriffsrecht der Bundesbehörde als ultimative Maßnahme im Bereich der Fachaufsicht über die Wirtschaftsprüferkammer** vor. Dies fehlt im vorliegenden Gesetzesentwurf. Ein solches Zugriffsrecht sieht aber Artikel 32 Abs. 5 Unterabs. 1 der Richtlinie 2006/43/EG ausdrücklich vor, indem die zuständige Behörde das Recht haben muss, bei Bedarf Untersuchungen zu veranlassen (abgedeckt durch § 66a Abs. 3 Satz 4 WPO) und – darüber hinaus – selbst geeignete Maßnahmen einzuleiten (fehlt derzeit in der WPO). „Einzuleiten“ ist hier im Sinne eines eigenen aktiven Handelns zu verstehen (eindeutig insoweit der Wortlaut der englischen Fassung [„to take appropriate action“] bzw. der französischen Fassung [„prendre les mesures nécessaires“] der Richtlinie). Im Übrigen wurde diese Vorgabe in Artikel 32 Absatz 5 der Richtlinie 2006/43/EG seit dem Jahr 2006 nicht geändert. Es fehlt insoweit bereits heute an einer vollständigen Umsetzung dieser EU-Vorgabe.

Die APAK schlägt daher im Sinne einer insgesamt europakonformen Umsetzung eine Ergänzung von § 66a Abs. 4 WPO vor, wonach die Bundesbehörde laufende Ermittlungen nach § 61a Satz 2 bei Bedarf an sich ziehen und die erforderlichen Maßnahmen nach Absatz 6 Satz 2 und 3 erlassen kann.

5. Einführung der europarechtlich gebotenen Sanktionierung von Berufsgesellschaften

Die APAK begrüßt die mit dem Regierungsentwurf vorgeschlagene **Sanktionierung von Berufsgesellschaften**. Entsprechend den zwingenden europarechtlichen Vorgaben (Artikel 30 Abs. 2 Satz 1 der Richtlinie 2006/43/EG) ist es geboten, dass auch Berufsgesellschaften der anlassbezogenen Berufsaufsicht unterliegen und diese im Fall von Berufspflichtverletzungen, die ihre Ursache nicht ausschließlich in einem persönlichen Fehlverhalten der für die Berufsgesellschaft handelnden Berufsträger haben, auch sanktioniert werden können. Deutschland ist unter den führenden Wirtschaftsnationen der Welt bisher die einzige, in der eine Sanktionierung von Berufsgesellschaften als gesetzliche Abschlussprüfer ausgeschlossen ist.

**Empfehlungen und Feststellungen zum System der Aufsicht über Abschlussprüfer
Zusammenstellung aus den veröffentlichten Tätigkeitsberichten der APAK (2005-2014)**

Jahr	Feststellungen und Empfehlungen der APAK
2005	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterstützung der Einführung eines unabhängigen Inspektionsverfahrens bei Abschlussprüfern kapitalmarktorientierter Unternehmen ▪ Hinweis auf Mängel im Verfahren der Auswahl der Prüfer für Qualitätskontrolle ▪ Hinweis auf praktische Probleme bei der Einordnung von Beanstandungen im Rahmen der Qualitätskontrolle auf der Basis der Berichte der Prüfer für Qualitätskontrolle ▪ Gesetzliche Klarstellung der Rolle der APAK im Bereich des Berufsexamens
2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hinweis auf deutliche Defizite im System der Qualitätskontrolle und Abweichungen von den EU-Vorgaben (Richtlinie 2006/43/EG; Umsetzungsfrist: 2008), insbes. Prüferauswahl, mangelnde Überprüfbarkeit der Feststellungen des Prüfers für Qualitätskontrolle, Einfluss auf Durchführung der Qualitätskontrolle durch eigene Auswahl des Prüfers und Honorarvereinbarung zwischen Prüfer und untersuchter Praxis, Vernachlässigung der Überprüfung der Einhaltung der allgemeinen Berufspflichten und fehlende Sanktionsmöglichkeiten bei Feststellung schwerer Berufspflichtverletzungen (Verwertungsverbot/Firewall) ▪ Hinweis auf fehlende Nachweispflicht zur Fortbildung der Wirtschaftsprüfer und deren Überwachung im Rahmen der Aufsicht
2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erneuter Hinweis auf Defizite im System der Qualitätskontrolle und Abweichungen von EU-Vorgaben (wie 2006) ▪ Rückstand bei Auswertung von Qualitätskontrollberichten durch die WPK; Praxen erhalten dennoch von Gesetzes wegen automatisch Teilnahmebescheinigung und Möglichkeit zur Abschlussprüfung mit Eingang des Berichtes bei der WPK
2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erneuter Hinweis auf Defizite im System der Qualitätskontrolle und Abweichungen von EU-Vorgaben (wie 2006 und 2007) und dringende Empfehlung zur Umsetzung der Richtlinie 2006/43/EG (Ende Umsetzungsfrist: 2008) sowie der Empfehlung 2008/362/EG ▪ Erste Überlegungen mit Berufsstand (WPK) zur Reform der Berufsaufsicht und Qualitätskontrolle, u.a. originäre Zuständigkeit APAK für Inspektionen und Sanktionen bei Abschlussprüfern kapitalmarktorientierter Unternehmen sowie methodische und konzeptionelle Anpassung der Qualitätskontrolle an die Inspektionen
2009	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufrechterhaltung der dringenden Empfehlung zur Reform der Berufsaufsicht und Qualitätskontrolle (wie 2006, 2007 und 2008) ▪ Vergleichende Untersuchung der Feststellungen aus Inspektionen und Qualitätskontrollen bestätigt systematische Defizite der Qualitätskontrolle
2010	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufrechterhaltung der dringenden Empfehlung zur Reform der Berufsaufsicht und Qualitätskontrolle (wie 2006, 2007, 2008 und 2009) ▪ Gemeinsame Vorschläge mit Berufsstand (IDW und WPK) zur Reform der Berufsaufsicht und Qualitätskontrolle, u.a. originäre Zuständigkeit APAK für Inspektionen und Sanktionen bei Abschlussprüfern kapitalmarktorientierter Unternehmen sowie methodische und konzeptionelle Anpassung der Qualitätskontrolle an die Inspektionen (Abschaffung Teilnahmebescheinigung, Einführung Meldepflicht Abschlussprüfer, Inspektionen bei Prüfern für Qualitätskontrolle, Abschaffung Verwertungsverbot/Firewall bei Feststellung Berufspflichtverletzungen durch Qualitätskontrolle, mehr Transparenz in Berufsaufsicht)

Jahr	Feststellungen und Empfehlungen der APAK
2011	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufrechterhaltung der dringenden Empfehlung zur Reform der Berufsaufsicht und Qualitätskontrolle (wie 2006, 2007, 2008, 2009 und 2010) ▪ Empfehlung zur Umsetzung der gemeinsamen Vorschläge mit IDW und WPK aus 2010 ▪ Zusätzlich Empfehlung der Einführung einer Möglichkeit zur Sanktionierung von Berufsgesellschaften, wie nach den EU-Vorgaben geboten (Richtlinie 2006/43/EG)
2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufrechterhaltung der dringenden Empfehlung zur Reform der Berufsaufsicht und Qualitätskontrolle (wie 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 und 2011) ggf. auch im Vorgriff auf bevorstehende EU-Reform der Abschlussprüfung ▪ Erneute Hinweise auf Mängel im System der Qualitätskontrolle (Berichterstattung der Prüfer für Qualitätskontrolle) ▪ Erneute Empfehlung zur Einführung der Möglichkeit einer Sanktionierung von Berufsgesellschaften (wie 2011) ▪ Hinweis auf lange Bearbeitungsdauer von Berufsaufsichtsvorgängen in der Berufsgerechtheit und Bedeutung zeitnaher Aufarbeitung und Sanktionierung von Pflichtverletzungen im Rahmen der Prävention ▪ Empfehlung zu mehr Transparenz der Berufsaufsicht und einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über Stand und Ausgang von bedeutsamen Aufsichtsvorgängen
2013	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorstellung Eckpunktepapier zur Neuordnung der Berufsaufsicht und Qualitätskontrolle (auf Basis der gemeinsamen Vorschläge mit dem Berufsstand (IDW und WPK) aus 2010 einschließlich Sanktionierung von Berufsgesellschaften und Übertragung der Zuständigkeit Berufsgerichte auf die Prüferaufsicht) ▪ Erneute Hinweise auf Mängel im System der Qualitätskontrolle (Berichterstattung der Prüfer für Qualitätskontrolle) ▪ Hinweis auf Belastungen der Geschäftsstelle der WPK durch berufsstandsinterne Auseinandersetzungen und mögliche Gefährdung der Funktionsfähigkeit der WPK im aufsichtsrelevanten Bereich ▪ Hinweis auf Verwendung vertraulicher Informationen aus der WPK für persönliche und berufspolitische Zwecke und mögliche Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der WPK als Träger mittelbarer Staatsverwaltung
2014	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appell zur Nutzung der EU-Reform 2014 zur stringenten und konsequenten Weiterentwicklung und Stärkung der öffentlichen Aufsicht über Abschlussprüfer im Sinne der reformierten Richtlinie 2006/43/EG und der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 ▪ Hinweis auf Bedeutung und Notwendigkeit einer eigenständigen und am Markt sichtbaren Aufsichtsbehörde über Abschlussprüfer und die vollständige Übernahme des heute in der Aufsicht tätigen hoch qualifizierten und erfahrenen Personals ▪ Erneute Hinweise auf Mängel im System der Qualitätskontrolle (u.a. Prüfer für Qualitätskontrolle selbst nicht als Abschlussprüfer tätig, Berichterstattung der Prüfer für Qualitätskontrolle als „Blackbox“ für die Aufsicht, Umgehungsmöglichkeiten zur Durchführung wirksamer Qualitätskontrollen) ▪ Erneuter Hinweis auf Notwendigkeit der Sanktionierung von Berufsgesellschaften (Deutschland einzige führende Wirtschaftsnation ohne Möglichkeit zur Sanktionierung von Berufsgesellschaften) ▪ Hinweis auf drohende Funktionsunfähigkeit der WPK im Bereich des Erlasses von Berufsausübungsregeln (gesetzliche Satzungscompetenz) aufgrund gremieninterner Spannungen