

wp.net e.V. | Theatinerstr. 11 | 80333 München

Bundesministerium der Finanzen
Herrn Bundesminister Olaf Scholz
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Telefon: +49 (89) 552693-45

Fax: +49 (89) 552693-46

E-Mail: info@wp-net.com

Geschäftszeiten:

Mo.-Fr. 09:00-17:00 Uhr

München, 9. November 2011

An VIIB1@bmf.bund.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität – Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz (FISG)

Sehr geehrter Herr Minister Scholz,

wir bedanken uns als Verband für die mittelständische Wirtschaftsprüfung für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) veröffentlichten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz, FISG).

Wir haben unsere Stellungnahme hinsichtlich des Referentenentwurfes in drei Abschnitte unterteilt: Der erste Abschnitt der Stellungnahme nimmt aus unserer Sicht auf wichtige Gesetzesänderungen (Teil A) Bezug. Der zweite Abschnitt nennt weitere wichtige konkrete Gesetzesvorschläge im HGB-Bereich (Teil B). Der dritte Abschnitt (Teil C) macht deutlich, dass ohne Änderungen in der WPO - Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) - die Reformen auf der halben Strecke steckenbleiben.

Um das Vertrauen in die Abschlussprüfung und die damit verbundene internationale Akzeptanz des deutschen Finanzmarktes zu stärken, ist eine Reform aus einem Guss notwendig.

Die vermutlich nicht nur aus unserer Sicht verunglückten Reformen aus dem Jahr 2016 haben dazu beigetragen, dass die Prinzipien der Abschlussprüfung geschwächt und die Marktkonzentration weiter befeuert wurden. Gleichzeitig ist die Abschlussprüfung zu einem „Türöffnergeschäft“ mit Quersubventionierung aus der berufsfremden Unternehmensberatung für die großen WP-Gesellschaften verkommen. Der Fall „Wirecard“ ist daher unserer Meinung nach ein Fall mit Ansage.

Wir möchten daher eingangs zu unserer Stellungnahme nochmals den Kerngedanken der EU-Reformen aus dem Jahr 2014 in Erinnerung rufen: Dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit zufolge muss bei den Maßnahmen unterschieden werden, ob man die Prüfung von PIE-Unternehmen oder NON-PIE-Unternehmen und deren Prüfer zu regeln beabsichtigt.

Diese Differenzierung ist im FISG weitgehend gelungen.

Teil A: Unsere Beurteilung der Vorschläge zu FISG - Artikel 11 Änderung des Handelsgesetzbuchs

Wir begrüßen einen Teil der vorgesehenen Maßnahmen für Unternehmen, soweit diese die Prüfung von Unternehmen im öffentlichen Interesse (PIE) betreffen. Positiv ist beim Ansatz der Reform anzumerken, dass es dem Konzept der EU folgt und nationale Besonderheiten oder Wahlrechte vermeidet. Die EU differenziert klar zwischen PIE-Prüfern (öffentliches Interesse) und NON-PIE-Prüfern. Damit berücksichtigt die angestrebte Reform grundsätzlich auch den Small Business Act.

Erhöhung der Haftpflichtsumme

Keine Unterstützung unsererseits findet die in E- § 323 HGB angehobene Summe der Haftung – insbesondere auch im Hinblick auf die Detailausführungen zum Beispiel im Vergleich zur Steuerberaterhaftung: Wir halten den Reformvorschlag daher weder im Hinblick auf PIE-Prüfungen noch auf Nicht-PIE-Prüfungen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar.

Die scheinbar in Folge des Vergleichs mit anderen Berufsgruppen entstandene Absicht auf Anhebung der pauschalen Erhöhung der Haftsumme entspricht unserem Verständnis nach nicht der konkreten Sachlage. Während kleine Fahrlässigkeiten im Gesundheitsbereich zu Millionenschäden führen können, sind die Schäden bei fahrlässigen Verhalten im WP-Bereich durchaus überschaubar.

Die Erhöhung der Haftungssumme im PIE-Bereich ohne eine verhältnismäßige Differenzierung wird das Gegenteil dessen fördern, was die EU-Reformen verhindern wollten. Der Markt für Abschlussprüfung im PIE-Bereich wird die Tendenz der Oligopolisierung massiv verstärken und gleichzeitig die Marktkonzentration im Non-PIE-Bereich befeuern. Dies zeigt die Entwicklung der WP-Praxen seit der Einführung der Qualitätskontrollen in den Jahren 2005 und 2006; derzeit sind nur noch rund 3.100 von zirka 11.800 Praxen als gesetzliche Abschlussprüfer registriert. Auch wären die Auswirkungen im Hinblick auf den Versicherungsmarkt im Ganzen zu untersuchen. Wir befürchten auch Auswirkungen auf Policen von Wirtschaftsprüfern, die keine Abschlussprüfungen anbieten.

Wir schlagen daher folgende verhältnismäßige Regelung vor: Die Erhöhung der Versicherungssummen auf 20 Mio. EUR soll auf Prüfungen von Unternehmen im DAX-30 und M-DAX beschränkt werden. Im Übrigen verbleibt es bei der bestehenden bisherigen Haftungshöhe.

Wegfall der Haftungsbegrenzung

Unseres Erachtens könnte bereits mit dem Wegfall der Haftungsbegrenzung schon bei grober Fahrlässigkeit das Ziel erreicht werden. Hier fehlen aber vom Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung Beispiele, bei welchen Sachverhalten diese grobe Fahrlässigkeit eintritt. Ein Beispiel könnte sein, wenn bei wesentlichen Vermögensposten ohne zwingende Nachweise für diese Posten ein uneingeschränkter Bestätigungsvermerk erteilt wird. Sollte der Posten sich

als falsch oder nicht existent herausstellen, so wäre anhand der „Schadenssumme“ in Bezug auf eine prozentuale Summe zur Bilanzsumme zu überprüfen, ob eine grobe Fahrlässigkeit vorliegt.

Zurechnung der Gehilfenverschulden

Die Zurechnung des Verschuldens von Gehilfen kann unseres Erachtens helfen, die Anwesenheitsquote von Wirtschaftsprüfern vor Ort während der Abschlussprüfung deutlich zu erhöhen. Die Auslagerung von Prüfungsleistungen u.a. auf berufsfremde Unternehmen sowie die Abarbeitung von Checklisten ohne Fachpersonal würde damit endlich gestoppt werden. Die Maßnahme stützt und stärkt unserer Ansicht nach die Eigenverantwortlichkeit und die Unabhängigkeit des Wirtschaftsprüfers.

Pflicht zur externen Prüferrotation für kapitalmarktorientierte Unternehmen nach zehn Jahren

Wir begrüßen, dass die Pflicht zur externen Prüferrotation für alle kapitalmarktorientierten Kapitalgesellschaften und Personenhandelsgesellschaften im Sinne des § 264a Absatz 1 HGB - entsprechend Art. 17 der EU-VO - nach zehn Jahren vollzogen wird. Diese Regelung dient aus unserer Sicht der Stärkung der Unabhängigkeit des Abschlussprüfers.

Aufhebung von § 319a

Der Wegfall von 319a HGB stärkt die Unabhängigkeit der PIE-Prüfer. Damit gilt nun uneingeschränkt Art. 5 der EU-VO 537/2014. Die gestrichene deutsche Vorschrift erlaubte bisher nach Abs. 1 Ziffer 2 Steuerberatungsleistungen und nach Ziffer 3 Bewertungsleistungen, sofern sich diese nicht auf den Jahresabschluss auswirken bzw. unwesentlich sind. Mit der neuen Regelung sind Steuerberatungsleistungen sowie Bewertungsleistungen generell verboten.

Anzumerken ist, dass nach unserer Ansicht generell wieder die Abschlussprüfung das Kerngeschäft sein muss. Die Mutation der Big4 zu Beratungsunternehmen – jenseits von Steuerberatung – schwächt den deutschen Finanzmarkt und marginalisiert das Vertrauen in den uneingeschränkten Bestätigungsvermerk. Ein „Bauchladen“ von diversen Dienstleistungen mit gleichzeitiger Bestellung von berufsfremden Personen in den Geschäftsführungen der WP-Gesellschaften führt unserer Ansicht nach ins Abseits. Wo Wirtschaftsprüfer draufsteht, muss auch Wirtschaftsprüfung enthalten sein.

Teil B: Unsere ergänzenden Vorschläge zu den HGB-Änderungen

Weitere Vorschläge für eine HGB-Änderung

§ 317 Abs. 5 HGB Anwendung der Internationalen Prüfungsstandards ISA

Wir regen an, die Abschlussprüfung generell bzw. zwingend nach ISA-Standards durchzuführen. Innerhalb der EU bilden die ISA-Standards bereits in 27 Ländern den anzuwendenden Prüfungsstandard. Gerade bei Unternehmen mit grenzüberschreitender Tätigkeit kann eine Abschlussprüfung nur nach ISA internationalen Qualitätsansprüchen entsprechen. Die ISA-Standards müssen grundsätzlich als Benchmark auch für die Abschlussprüfung in Deutschland gelten.

Nationale Vorschriften – und dazu noch von privatrechtlichen Organisationen (wie z. B. die Prüfungsstandards (PS) des privatrechtlichen Instituts der Wirtschaftsprüfer e.V. (IdW)) im Hinterzimmer ausgeklüngelt - führen zu Akzeptanz- und Qualitätsproblemen, weil die privatrechtlichen nationalen Abweichungen und Erleichterungen international auf Unverständnis stoßen und die praktische Durchführung der (internationalen) Abschlussprüfung deutlich behindern.

Dies gilt insbesondere dann, wenn für die Prüfung ausländischer Aktivitäten dortige Wirtschaftsprüfer beauftragt werden. Hier muss eine „international einheitliche Sprache der Prüfer“ gewährleistet sein. Der Fall Wirecard zeigt u.a. auch, dass selbst in Netzwerken Kommunikationsprobleme entstehen können, wenn nicht einheitliche Standards zur Anwendung gelangen. Abweichungen zu den ISA-Standards dürfen aus unserer Sicht nur auf Basis von gesetzlichen Regelungen (z.B. HGB) oder satzungsrechtlichen Grundlagen (Satzungen der Wirtschaftsprüferkammer) bestehen. Wichtig ist hervorzuheben, dass die Abweichungen in einem demokratischen und transparenten Prozess auf jeglicher Ebene entstehen.

Wir empfehlen deshalb, § 317 Abs. 5 HGB dahingehend zu ändern, dass die ISA- Standards - mit einer Übergangsfrist - verbindlich erklärt werden.

Die verbindliche Anwendung der ISA-Standards sollte aus unserer Sicht ab dem Geschäftsjahr bzw. Wirtschaftsjahr erfolgen, die nach dem 15.12.2022 beginnen. Eine vorzeitige Anwendung sollte optional möglich sein.

Joint Audit-Prüfungen

Die BAFIN soll für den Fall, dass ein Unternehmen in den DAX und M-DAX neu aufgenommen wird, einen Joint Audit verbindlich vorschreiben können. Der Joint Audit kann eine zeitliche Befristung – zum Beispiel von 3 Jahren – vorsehen.

Begründung: Im Fall Wirecard wäre aller Voraussicht nach bei einem Joint Audit der Betrug früher aufgefallen, da ein neuer Prüfer sich die gesamten Unterlagen und Geschäftsmodelle aus einem anderen Blickwinkel angeschaut hätte.

§ 317 Abs. 3 HGB Vernachlässigung der Prüfung bei Konzerntöchtern

Mit den Änderungen des BilMoG in 2010 wurde die Konzernprüfung dahingehend in der Praxis geändert, dass aus Qualitätsgründen die Prüfung von oben nach unten durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft einheitlich durchgeführt wird.

Damit sollte die Gesamtverantwortung des Konzernabschlussprüfers (§ 317 Abs. 3 Satz 2 HGB) gestärkt werden. Die Änderung wurde wie folgt eingeführt *„Sind diese Jahresabschlüsse von einem anderen Abschlussprüfer geprüft worden, hat der Konzernabschlussprüfer dessen Arbeit zu überprüfen und dies zu dokumentieren.“*

Bis dato war es üblich, dass die Konzerntöchter durch verschiedene (nationale) Abschlussprüfer geprüft wurden. Ziel der Gesetzesreform war es, die Qualität in der Konzernabschlussprüfung zu erhöhen.

Aus heutiger Perspektive muss leider festgestellt werden, dass damit der Prüfermarkt weiter verkleinert wurde und der Abschlussprüfer der Muttergesellschaft nun auch die Tochter- und Enkelgesellschaften von oben nach unten prüft.

Noch dramatischer zeigt sich unserer Meinung nach exemplarisch an Wirecard, dass die Qualität bei der Konzernabschlussprüfung eben nicht gesteigert werden konnte. Es besteht der Eindruck, dass die Prüfung der Tochter- und Enkelgesellschaften im Konzern nicht korrekt erfolgt ist und trotz einer einheitlichen Prüfungsleitung auch Kommunikationspannen entstanden sind. Diese Gesetzesänderung durch BilMoG hat aus unserer Sicht zu einer Qualitätsverschlechterung geführt.

Die ursprüngliche Regelung mit der Vorgabe einer kritischen Grundhaltung könnte wieder ein Treibstoff für ein Mehr an Prüfermarkt sein und die Qualität erhöhen.

Teil C: Unsere ergänzenden Vorschläge für WPO-Änderungen

Ohne den Einbezug von Änderungen der Wirtschaftsprüferordnung (WPO) bleibt die Reform unseres Erachtens ein Stückwerk und wird dem Ziel „einer besseren Abschlussprüfung“ nicht gerecht.

Wir können mangels Vorschlägen nur die Punkte ansprechen, die aus unserer Sicht system-relevant sind:

Externe Qualitätskontrollen bei großen Gesellschaften nicht durch die interne Nachschau ersetzen

Große WP-Gesellschaften mit großen Qualitätsrisiken leiten aus dem IDW PS 140 und dem Systemprüfungsgedanken das Recht ab, auf die Qualitätskontrolle bei bis zu 95% der Abschlussprüfer zu verzichten und dafür die interne Nachschau zu verwenden.

Wir halten diese Auslegung der Systemprüfung für rechtswidrig und erwarten eine Klarstellung in §57a WPG. Die Auslegung führt zu einer massiven Wettbewerbs- sowie Qualitätsverzerrung. Hier wird mit Unterstützung der Abschlussprüferaufsichtsstelle der Öffentlichkeit Qualitätskontrolle versprochen, jedoch nur die interne Nachschau geliefert.

Auch die Satzung für Qualitätskontrolle (§ 20 Abs. 3 Satz 4) lässt nach unserer Meinung für die Auslegung keinen Spielraum: „Eine wirksame Nachschau kann jedoch die eigene Prüfung von Aufträgen nicht ersetzen, da eine Nachschau Bestandteil der Qualitätssicherung der zu prüfenden Praxis ist.“

Nach unserem Kenntnisstand unterstützt die APAS dennoch diese derzeitige Praxis uneingeschränkt.

Fachliche Grundsätze für das Qualitätssicherungssystem von WPG bedürfen einer gesetzlichen oder satzungsrechtlichen Vorgabe.

Die Ausrichtung der großen WP-Gesellschaften auf Professional Service Firm¹ verlangt nach unserem Verständnis gesetzliche Maßnahmen, um den öffentlichen Auftrag für die Adressaten der Jahresabschlussprüfung erfüllen zu können. Der bei diesen Gesellschaften schon eingetretene extreme Kulturwandel muss nach unserer Meinung mit weiteren gesetzlichen Maßnahmen begegnet werden, damit die Wirtschaftsprüfer die Berufspflichten, wie Eigenverantwortlichkeit und Unabhängigkeit, auch einhalten können.

Aus den bisher veröffentlichten APAS-Jahresberichten seit der Gesetzesänderung in 2016 findet sich kein Satz über die Risiken des sog. „Mission-Drift“, der die Einhaltung der Berufspflichten unterminiert. Dieses bekannte Problem befindet sich schon seit über 20 Jahren (ENRON-Fall) in der wissenschaftlichen Bearbeitung.

¹ Vgl. Georg Loscher, die schleichende Erosion, FAZ 23.08.2020. <https://www.faz.net/-gqe-a2lrq>

Anzumerken ist, dass in den vergangenen Monaten erheblicher Druck von Seiten der großen WP-Gesellschaften mit IDW-Unterstützung ausgeübt wurde, die Beteiligungsstrukturen bei WP-Gesellschaften zugunsten von Berufsfremden zu ändern.

Klarstellung der Systemaufsicht der (Abschlussprüferaufsichtsstelle) APAS über die Qualitätskontrolle in der WPK

Die APAS beteiligt sich - entgegen der Gesetzeslage - umfassend an der Qualitätskontrolle. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass sie alle Qualitätskontrollberichte erhält und damit wohl auch auswertet. Die aus unserer Sicht eigenmächtige Aufgabenanmaßung – trotz gesetzlicher Aufgabenteilung – muss bei dem niedrigen APAS-Personalstand zu einer Vernachlässigung ihrer originären gesetzlichen Aufgaben, der Überwachung der Unternehmen von öffentlichen Unternehmen, führen.

Eine weitere Einmischung ist die Vorgabe von kritischen Erfolgsfaktoren an die KfQK, die mangels Autorität diese Vorgaben ohne eine Grundlage im Gesetz oder Satzung in Ihren Hinweisen umsetzt.

Die APAS braucht eine Fachaufsicht

Das Fehlen des fachlichen Weisungsrechts wird immer noch mit der europarechtlichen Konzeption einer fachlich letztverantwortlichen Aufsichtsbehörde begründet. Diese Ansicht ist nach dem Rechtsgutachten von Prof. Kluth falsch. Prof. Kluth kommt in seinem Gutachten² zu folgendem Ergebnis:

„Als Ergebnis ist damit festzuhalten, dass die Letztverantwortung der Abschlussprüferaufsichtsstelle durch die reguläre Entscheidungszuständigkeit der Abschlussprüferstelle gewährleistet ist und dass diese durch ein Fachweisungsrecht des Ministers nicht in Frage gestellt wird bzw. werden kann.“

Auch die Erfahrungen aus der Beobachtung der Arbeit der APAS in den letzten vier Jahren macht aus unserer Sicht eine Fachaufsicht dringend erforderlich. Nur eine ordnungsgemäße Fachaufsicht stellt die Gleichbehandlung aller Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer sicher.

Wir sehen in der Auswertung der QKB durch die APAS neben der KfQK oder durch die Vorgabe von kritischen Erfolgsfaktoren einen Verstoß der APAS gegen die gesetzliche Systemaufsicht bei der KfQK. Hier könnte die Fachaufsicht einwirken und diese Alleingänge stoppen.

Letztlich agiert die APAS aktuell ohne politische und demokratische Kontrolle. Es handelt sich bei der APAS um eine total geschlossene Behörde in einer Behörde.

Uns wird aus dem Kreis der noch PIE-prüfenden WP-Kollegen oft berichtet, dass die APAS im Rahmen der Inspektionsauswertung darauf hinwirkt, dass

- diese unverhältnismäßig lange dauern,

² Das Gutachten von Prof. Kluth ist auf der Website unter <https://www.wp-net.com/facharbeit.html> eingestellt

- der Prüfungsprozess sehr formalisiert abläuft,
- die PIE-Prüferaktivitäten der WP-Kollegen zukünftig eingestellt werden sollen und
- nicht erkennbar ist, dass eine verhältnismäßige Aufsicht stattfindet.

Im Übrigen machen die auf Formalitäten beruhenden Maßnahmen und die geringe Personal-ausstattung für die Aufsicht über die großen Gesellschaften die Aufsicht über die Big4 eher zur Farce. Hinzuweisen ist auch das enge Netzwerk zwischen Aufsicht und den Big4 u.a. in Form der Alumni-Netzwerke sowie der Abhängigkeiten durch Ansprüche aus Pensionszusa-gen.

Sollte sich unsere bisherige Feststellung verfestigen, dass das Wirecard-Mandat bislang bei keiner anlassunabhängigen APAK/APAS-Inspektion in den letzten zehn Jahren bei der EY in die risikoorientierte Auswahl kam, dann wurde wohl Art. 26 II EU-VO verletzt. Dies hätte dann schon früher von einer funktionierenden Rechtsaufsicht unterbunden werden können und sol-len.

EU-weite Big4-Aufsicht

Unsere Erkenntnis aus dem vorherigen Sachverhalt: Die Aufsicht über die deutschen Big4 mit Ihrem weltweiten Netzwerk sollte einer EU-Aufsichtsstelle übertragen werden, um eine ange-messene internationale Aufsicht sicherzustellen. Grundsätzlich wird zwar die rechtliche Unab-hängigkeit der einzelnen lokalen Big4-Gesellschaften betont. Tatsächlich scheint es anders zu sein. Die Frage ist, ob die internationalen Abmachungen und Vertragsverhältnisse nicht dazu führen, dass es sich faktisch um internationale WP-Gesellschaften handeln. Ob die faktischen weltweiten WP-Konzerne mit der WPO kollidieren, wurde von Seiten der APAS nach unserem Kenntnisstand noch nicht untersucht.

Positive Fehlerkultur zur Verhinderung von Wiederholungsfehlern einrichten

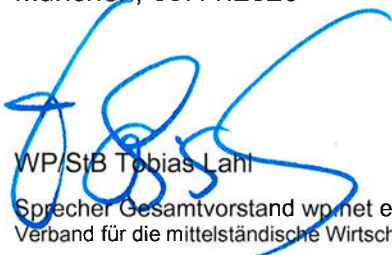
Über die Ergebnisse der APAS- und WPK-Berufsaufsicht ist durch Entschärfung der Verschwiegenheit bei Berufsaufsichtsfällen mehr Transparenz zu schaffen.

Die bislang erst am Ende des Verfahrens vorgenommene anonyme Veröffentlichung der Auf-sichtsmaßnahme hat weder eine prohibitive Wirkung, noch eine Schutzwirkung. Die aufge-tretenen Fehler müssen im Berufsstand transparent im Rahmen einer positiven Fehlerkultur gemacht werden.

Haftung der Berufsgesellschaften gerechter gestalten.

Die großen Gesellschaften können sich durch organisatorische Regelungen leicht enthaften, während die mittleren und kleinen WP-Gesellschaften systembedingt als Gesellschaft immer in der Haftung sind. Dieser Missstand ist zu beseitigen.

München, 09.11.2020

A large, stylized handwritten signature in blue ink, appearing to read 'T. Lahl', is written over the typed name and title.

WP/StB Tobias Lahl

Sprecher Gesamtvorstand wp.net e.V.
Verband für die mittelständische Wirtschaftsprüfung