



wp.net | Postfach 70 07 60 | 81307 München

Frau Ministerialrätin
Monika Ottemeyer
Leiterin Referat Freie Berufe
im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Scharnhorststraße 34 – 37
10115 Berlin

Berufsverband
für die mittelständische
Wirtschaftsprüfung

Stiftsbogen 102
81375 München

Fon 089 700 21 25

Fax 089 700 21 26

eMail info@wp-net.com

internet www.wp-net.com

München, 14.10.2009

Gs/vW

Fortentwicklung des deutschen Berufsaufsichtssystems für Wirtschaftsprüfer

Sehr geehrte Frau Ottemeyer,

der deutsche Berufsstand steht bei der anstehenden Berufsaufsichtsreform vor einer enorm wichtigen und richtungsweisenden Entscheidung. wp.net möchte sich deswegen in den Gesetzgebungsprozess zur Neuordnung der Berufsaufsicht intensiv und frühzeitig einbringen und mit seinem Engagement dazu beitragen, dass beim erneuten Anstoß bei der Fortentwicklung der deutschen Berufsaufsicht Augenmaß ersichtlich einfließen wird.

Über den Zustand der deutschen Wirtschaftsprüfung und seiner Berufsaufsicht unter der Führung des IDW und der Big4 haben wir ausführlich in unserem WP Magazin 2009, welches wir auch Ihrem Ministerium zur Verfügung stellen, berichtet. Wir bitten darum, dass die Politik aus den wichtigen Erkenntnissen daraus Folgerungen ziehen wird.

Ziel unserer Reformvorstellungen

Neben der Entwicklung einer EG-konformen Aufsicht und präventiven Überwachung, insbesondere der systemrelevanten Prüfungsgesellschaften, gehört dazu die Einrichtung einer vom Berufsstand unabhängigen Aufsicht für den gesamten Berufsstand, die wirksam, effizient, praktikabel und finanzierbar ist. Die öffentliche Akzeptanz eines solchen Systems wäre aus unserer Sicht sehr hoch.

./.

wp.net e.V.
Geschäftsführender Vorstand
Dipl.-Kfm. Michael Gschrey, WP
Vereinsregister München Nr. 18859

Anforderungen an die vom Berufsstand unabhängige Aufsicht

Um eine europarechtlich konforme Lösung zu erreichen, hat es im Einklang mit folgenden Stellungnahmen der EG-Kommission zu stehen. Es handelt sich um die Stellungnahmen

vom 15.11.2000 (Mindestanforderungen an Qualitätssicherungssysteme (QSS) für Abschlussprüfer (AP) in EU)

vom 16.05.2002 (Unabhängigkeit des AP)

vom 17.05.2006 (EURI über AP von Jahresabschluss und Konzernabschluss)

vom 06.05.2008 (externe Qualitätssicherung bei AP, die Unternehmen von öffentlichem Interesse prüfen)

vom 05.06.2008 (Beschränkung der zivilrechtlichen Haftung von AP)

Die Möglichkeit der Neuausrichtung der Berufsaufsicht sollte dazu genutzt werden, die mit den WPO-Novellen seit 2000 eingeleitete Konzentration im Berufsstand zu stoppen. Vielmehr sollten jene Maßnahmen mit wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen wieder rückgängig gemacht werden. Einen Schritt dazu sehen wir in der Modifizierung der Qualitätskontrollprüfung.

Von Anfang an unterstützt wp.net die Umsetzung der Abschlussprüferrichtlinie. Wiederholt haben wir uns deswegen nicht nur Ihr Ministerium, sondern auch an Stellen in Brüssel – bis hin zu Kommissar McCreevy – gewandt und auf die überzogene Umsetzung bei den kleinen und mittelständischen WP-Praxen und die unterlassene richtlinienkonforme Umsetzung bei den systemrelevanten WP-Praxen hingewiesen.

Geeignete Maßnahmen zur Schaffung einer vom Berufsstand unabhängigen Berufsaufsicht

Instrumentarien zur Schaffung eines objektiven Regelungssystems im Bereich der Aufsicht über Wirtschaftsprüfer wären z.B.

- a) Implementierung einer Aufsicht, die diese im Beamtenverhältnis als Hauptaufgabe ausübt, ausgestattet mit richterlicher Unabhängigkeit,
- b) Mehrjahresaufträge an die Abschlussprüfer und externe Rotation nach einer Periode spätestens nach 7-10 Jahren bei den 319a-Prüfungen,
- c) Angemessenes Honorar und damit Verbot der Quersubventionierung (siehe Prof. Dr. Peemöller/Hofmann, Bilanzskandale, 2005, S 193ff.)
- d) Trennung von Beratung und Prüfung bei den 319a-Unternehmen. Untersuchungen zeigen, dass die sog. prüfungsnahen Dienstleistungen bei den 160 DAX-Unternehmen teilweise ein mehrfaches des Prüfungshonorars ausmachen
- e) Grundgesetzliche Strukturen in der Selbstverwaltungskörperschaft WPK
- f) Verhinderung von Prüfungseinheiten, denen der Staat keine Sanktion mehr auferlegen kann, ohne nicht selbst das System zu gefährden (Aussagen aus dem Mitgliederkreis der neuen Bundesregierung unterstützen diese Forderung, diese Überlegungen müssen auch bei den Big4-Gesellschaften geführt werden
- g) Prüfungsvorschriften, die in ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschie-

det werden, statt Prüfungsstandards, die sich die Prüfer selber schreiben (lassen). Dies betrachten wir als einen elementaren Verstoß gegen das fundamentale Prinzip der Gewaltenteilung. Ein Richter darf sich nicht die Regeln seiner Urteilsfindung selber schreiben. In der Wirtschaftsprüfung ist dies jedoch seit Jahrzehnten durch die Prüfungsstandards gang und gäbe.

Unter Hinweis auf diese möglichen Maßnahmen und unter Hinzuziehung der EU-Anforderungen nehmen wir zu Einzelheiten der Ausgestaltung der künftigen Berufsaufsicht wie folgt Stellung:

Errichtung einer Aufsichtsstelle für gesetzliche Abschlussprüfer

Wir schlagen dem BMWI die Errichtung einer „**Aufsichtsstelle für Abschlussprüfer – AfAP**“, **Körperschaft des öffentlichen Rechts**“ (public oversight authority) durch **Ausgliederung** der Abteilungen **Berufsaufsicht** und **Qualitätskontrolle** aus der WPK vor. Die AfAP sollte einen eigenen Verwaltungs- und Mitarbeiterapparat erhalten, so dass sie selbstständig handlungsfähig ist. Gremien der AfAP sind der Vorstand die Geschäftsführung und die Abteilungen (siehe unten), wobei die Abteilungsleiter der letzteren mit der richterlichen Unabhängigkeit ausgestattet sein sollen (nach dem Vorbild des Bundesrechnungshofs).

Die Aufgabenzuweisungen sollten per Gesetz erfolgen. Die Namensänderung soll auch der Öffentlichkeit die veränderte Reichweite der öffentlichen Aufsichtsstelle deutlich machen.

Ohne eine flexible Organisation mit ausreichendem Personal und fachlicher Kompetenz einer eigenständigen Behörde (analog dem Bundesrechnungshof) wird die AfAP immer am „intellektuellen Tropf“ der WPK hängen und nicht in die Lage versetzt werden, in der Behörde selbst Fachwissen zu entwickeln und zu bündeln. Wir sind deswegen entschieden gegen die Vorschläge des IDW und der WPK, die das Wissen in der WPK weiter konzentrieren möchte. Die Interessenlage ist vordergründig und durchsichtig.

Es gilt die Lebenserfahrung zu beachten: Derjenige hat das Sagen und überwacht, der das Wissen und faktische formelle und informelle Weisungsmöglichkeiten hat.

Deswegen wäre die „intellektuelle Outsourcinglösung“ ein gravierender Geburtsfehler des neuen Aufsichtssystems. Diese Lösung würde sich sonst in die Fehler der Berufsaufsicht seit 2000 einreihen. Deswegen fordert wp.net, dass die AfAP für eine wirksame Aufsicht nicht nur eigenes Prüferpersonal erhält, sondern auch, dass sie das gesamte Direktivenrecht oder Organisationsrecht erhalten muss. Die Durchführung der operativen Prüfungstätigkeit bei den 319a-Prüfern muss von Mitarbeitern der AfAP durchgeführt werden.

Die klare sachliche und personelle Trennung von der Kammer wird der Öffentlichkeit erstmals eine echte Aufsicht signalisieren. Nur so ist gewährleistet, dass dieser Einrichtung von der Öffentlichkeit Vertrauen entgegengebracht wird.

Organisation der Berufsaufsicht

Die AfAP erhält folgende Abteilungen:

- a) Abt. Berufsaufsicht
- b) Abt. Qualitätsprüfung mit Inspektoren und Qualitätskontrollprüfer
- c) Abt. Qualifizierung und Prüfungsgrundsätze.

Die Behörde wird befähigt, Verwaltungsakte zu erlassen sowie zu klagen und verklagt zu werden (aktiv und passiv legitimiert). Dieser Stelle kann man dann auch die Berufsaufsicht auf alle, damit auch die bisher beim Landgericht angesiedelten schweren Fälle von Berufspflichtverletzungen, übertragen. Die in § 66a WPO geregelte Fachaufsicht der AfAP über die WPK, soweit diese andere Aufgaben nach § 4 Abs. 1 Satz 1 WPO (Führung des Berufsregisters, WP-Bestellung, Anerkennung von WPG, Berufsexamen) erfüllt, bleibt unberührt.

Personelle Zuständigkeiten

In den Verantwortungsbereich der Aufsichtsstelle fallen alle Berufsrechtsverletzungen von WPK-Mitgliedern und die präventive Berufsaufsicht (bisher: anlassabhängige und anlassunabhängige Sonderuntersuchungen und Qualitätskontrolle); von letzterer sind aber wie bisher nur WPK-Mitglieder betroffen, die gesetzliche Abschlussprüfungen durchführen.

Ernennung und Besetzung

Die Mitglieder des Vorstands der AfAP werden unmittelbar durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ernannt, oder vom Bundestag gewählt. Der Vorstand der Aufsichtskommission wird mit ehrenamtlichen und hauptamtlichen (beamteten) Mitgliedern besetzt, die angemessen vergütet bzw. entschädigt werden. Der Vorstand wählt einen Präsidenten und einen Vize-Präsidenten aus seinen Reihen. Der Vorstand bestellt die Geschäftsführung. Zur Gewährleistung der Unabhängigkeit werden keine WPK-Mitglieder in die Aufsichtskommission berufen, bzw. solche, deren Zulassung ruht. Zur Sicherung der notwendigen Sachkenntnis ist die Aufnahme von bis zu drei Berufsangehörigen in den Vorstand unter Beachtung einer Cooling-off-Periode von drei Jahren zulässig. Alle Personen, die im System der AfAP eine führende Position bekleiden, sind in einem unabhängigen und transparenten Verfahren auszuwählen. Die Leitungsgremien unterwerfen sich einem Governance Kodex.

Rechtsform der Aufsicht

Es bietet sich die Körperschaft des öffentlichen Rechts unter der gesetzlichen Aufsicht des BMWT an.

Wechsel zum System der Inspektionen für den gesamten Berufsstand

Durch die alleinige Zuständigkeit der Aufsichtsstelle ist es möglich, den unterschiedlichen Anforderungen an die Sicherungssysteme gerecht zu werden.

Bei der Durchführung der Aufsicht kann man es bei der Zweiteilung der Abschlussprüferrichtlinie im Prüfungsdurchführungssystem belassen:

Die bei der AfAP beschäftigten Sonderuntersucher prüfen die 319a-Prüfer und die bisherigen Qualitätskontrollprüfer (PfQK) prüfen die 319-Prüfer. Die AfAP kann für die Durchführung von Inspektionen aber auch bei 319a-Prüfern bei Bedarf externe PfQK für Inspektionen heranziehen, wenn diese die fachlichen und persönlichen Eignungen besitzen.

Die PfQK arbeiten im Auftrag der AfAP. Aufgrund einer verschärften Berufsaufsicht durch die AfAP kann es dabei bleiben, dass 319-Prüfer - wie bisher - der AfAP einen bis drei Inspektoren vorschlagen, die die AfAP bei begründeten Zweifeln ablehnen kann. Der 319-Prüfer wird gesetzlich verpflichtet, sich bei der AfAP registrieren zu lassen. Die bisher schon als PfQK aktiv tätig gewesenen Prüfer haben Anspruch auf Registrierung als Qualitätsprüfer bei der AfAP. Die organisatorische Zuordnung und Weisungsbefugnisse der AfAP gegenüber den PfQK machen das Verfahren bei den 319-Prüfern objektiv im Sinne der EU-Richtlinie.

Die Inspektionen erstrecken sich auf die Einhaltung der Vorschriften bei gesetzlichen Abschlussprüfungen. Andere siegelführende Aufträge unterliegen nicht der Berufsaufsicht durch die AfAP, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Das gesetzliche Qualitätssicherungssystem wird auf die Abschlussprüfungen beschränkt. Dies entspricht den Vorgaben der Kommission.

Prüfungs- und Berichtsvorgaben

Die AfAP legt autonom, aber unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Prüfungsvorgaben wie zu prüfende Praxen, Prüfungsschwerpunkte, Regeln der Stichprobenauswahl etc. fest. Grundsätze für die Ausarbeitung und eventuelle Anpassung des jährlichen Prüfungsprogramms schreibt der Vorstand in einer Verfahrensordnung nieder.

Die Prüfer berichten nur über Mängel an die AfAP (Vgl. Art. 29 Abs. 1 Buchstabe g), dies entlastet die Prüfung vom bürokratischen und damit teurem Berichtswesen.

319a-Prüfer mit mehr als zehn Unternehmen sind jährlich zu prüfen. Bis zu zehn 319a-Prüfungen sind die WP-Praxen alle drei Jahre von Inspektoren zu prüfen. In die Untersuchung der 319a-Prüfer werden aus allen Prüfungssegmenten (319- und 319a-Prüfungen) Stichproben genommen, auf der Basis des risikoorientierten Prüfungsansatzes.

Ergebnis der Inspektionen und Transparenz des QSS

(Nr. 22 und 24 der Kommissionsempfehlung vom 6.5.2008)

Die öffentliche Aufsichtsstelle sollte die Öffentlichkeit zumindest zeitnah und in geeigneter Form darüber unterrichten, welche Mängel festgestellt und welche Disziplinarmaßnahmen daraus letztlich getroffen bzw. welche Sanktionen gegenüber Abschlussprüfern in Zusammenhang mit der Durchführung der Abschlussprüfung verhängt wurden. Dabei sollen der betreffende Abschlussprüfer und größere Mängel genannt werden, deretwegen diese Maßnahmen oder Sanktionen erforderlich waren, soweit das geprüfte Unternehmen anonym bleiben kann. Dies bedeutet, dass bei einem einzelnen 319a-Mandat i.d.R. diese Publizität unterbleiben sollte.

In einem jährlichen Bericht sollte die AfAP Angaben zu den erteilten Auflagen, zur Umsetzung der Empfehlungen, zu getroffenen Disziplinarmaßnahmen und verhängten Sanktionen machen. Er sollte ferner quantitative Angaben und andere zentrale Leistungsindikatoren zu Finanzressourcen und Personalausstattung sowie zu Effizienz und Wirksamkeit des QSS enthalten. Hinweise dazu gibt die britische „Audit Inspection Unit“, die jährlich einen Bericht veröffentlicht, der u.a. zu den geprüften WP-Praxen individuelle Ergebnisse aufführt.

Finanzierung

Es sind mehrere Varianten denkbar. In Anlehnung an die bisherige Praxis könnten Umlagen oder Beiträge ermittelt werden. Die Beiträge zur WPK könnten jedenfalls deutlich reduziert werden.

Wir hoffen, sehr geehrte Frau Ottemeyer, dass die aufgezeigten Möglichkeiten zur neuen Berufsaufsicht Ihre Zustimmung und die Zustimmung ihres Hauses finden.

Das vorgestellte System gewährt die Unabhängigkeit vom Berufsstand und erfüllt die Anforderungen der Empfehlungen der Kommission und die Erwartungen der Öffentlichkeit. Wir sind der festen Überzeugung, dass die von uns vorgeschlagenen Änderungen und Maßnahmen den Prozess der Fortentwicklung des deutschen Berufsstands unterstützen und fördern. Wir hoffen auch, dass unsere Überlegungen dazu beitragen werden, den vor 10 Jahren begonnenen Weg, die Einzelpraxis und den WP-Mittelstand größtenteils aus dem Prüfungsgeschäft zu eliminieren, einen Riegel vorzuschieben, besser noch, auf diesem falschen Weg umzukehren und den Wettbewerb zu fördern.

Wir unterstützen ein auf Dauer angelegtes funktionsfähiges und nicht ein funktionshemmendes System der Berufsaufsicht. Unsere Vorschläge zielen auf eine wirksame, effiziente, wettbewerbsneutrale und finanzierbare Berufsaufsicht.

Mit freundlichen Grüßen

wp.net e.V.

