

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Susanna Karawanskij, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/12529 –**

Mögliche Interessenkonflikte in der Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) bei der Fachaufsicht über Wirtschaftsprüfer

Vorbemerkung der Fragesteller

In den Vereinigten Staaten von Amerika sind aktuell massive Interessenkonflikte innerhalb der Aufsichtsbehörde PCAOB (Public Company Accounting Oversight Board) für Wirtschafts- und Abschlussprüfer und der KPMG, einer der vier international dominanten Beratungs- und Prüfgesellschaften (Big 4) aufgedeckt worden (vgl. Financial Times: KPMG scandal highlights problem of auditing's revolving door; 13. April 2017). Der als Drehtüreffekt bekannte Umstand der Rekrutierung führender Mitarbeiter der Big 4 (PWC, KPMG, Ernst & Young, Deloitte) für die Aufsicht u. a. eben dieser Unternehmen und/oder der Wechsel (u. a. die Rückkehr nach wenigen Jahren zum alten Arbeitgeber) ist ein Aspekt für Untersuchungen, inwieweit unter diesen Bedingungen eine transparente, objektive Aufsicht der Prüfungsgesellschaften möglich ist und ob unter diesen Umständen das öffentliche Vertrauen in die Aufsicht schwer geschädigt wird.

Das rechtswidrige Verhalten führte zwar bei der KPMG zu Entlassungen von Partnern (vgl. Financial Times: KPMG fires six partners including head of US audit, 12. April 2017), jedoch sind die institutionellen und aufsichtsrechtlichen Probleme nicht ausgeräumt. Die auch von der Europäischen Union (EU) in den Mitgliedstaaten geforderte formalrechtliche Trennung zwischen Aufsichtsbehörde und Beratungs- und Prüfungsgesellschaften und/oder strenge Verhaltenskodizes sind allein kaum hinreichend, um dieses strukturelle Problem lösen zu können. Der aktuelle Fall in den USA ist eben nicht durch die PCAOB oder KPMG aufgedeckt, sondern allein durch Aussagen Beteiligter („Whistleblowing“) öffentlich gemacht worden.

Die EU-rechtlichen Vorgaben erforderten vor kurzem die Errichtung einer vollständig vom Berufsstand unabhängigen Berufsaufsichtsbehörde. Übergeordnete Beurteilungskriterien für deren Arbeit sind ebenso Glaubwürdigkeit und Transparenz, die u. a. gewährleistet werden sollte über eine berufsstandsunabhängige Leitung und Offenlegung aller Verbindungen mit den Prüfungsgesellschaften. In Deutschland wurde die ehemalige Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) in das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) als ei-

genständige Abteilung „Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS)“ ohne personelle Änderung integriert. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat weiter die Rechts- aber keine Fachaufsicht und auch die Leitung der BAFA ist nicht in die Lage versetzt worden, die APAS fachlich zu beaufsichtigen, woraus sich u. a. verfassungsrechtliche Fragen im Hinblick auf den möglichen Verstoß gegen Artikel 12 des Grundgesetzes ergeben (vgl. Lenz, Hansrudi: Organisation und Aufgaben der Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle; WP Praxis 9/2015. Herne).

Angesichts der großen Prüfungs- und Berichtsmängel im Vorfeld der „Finanzkrise“ und der Dominanz der Big 4 bei der Abschlussprüfung insbesondere von Unternehmen im öffentlichen Interesse (u. a. Banken, Versicherungen oder Automobilkonzerne wie VW) stellt sich im Hinblick auf die Überwachung der Prüfer und ihrer Testate durch die APAS die Frage, ob und wie ähnlich gelagerte Interessenskonflikte – wie jüngst in den USA – verhindert werden können.

1. Gibt es Richtlinien, mit denen eine wirksame Rechtsaufsicht gegenüber der APAS durchgesetzt wird, und wie wurden diese bislang angewandt?

Wenn es keine Richtlinie gibt, auf welchem Wege stellt die Bundesregierung die wirksame Aufsicht sicher?

Im Wege der Rechtsaufsicht gemäß § 66 Absatz 2 Satz 1 i. V. m. Absatz 1 Satz 2 der Wirtschaftsprüferordnung (WPO) hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) zu überwachen, dass die Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) ihre Aufgaben im Rahmen der geltenden Gesetze und Satzungen erfüllt.

Das BMWi hat zudem am 8. Juni 2016 die „Geschäftsordnung der Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle“ (GeschO APAS) erlassen sowie am 12. August 2016 die „Verfahrensordnung der Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle für die Durchführung der Inspektionen nach §§ 66a Absatz 6 Satz 1 Nummer 1, 62b WPO und der berufsrechtlichen Ermittlungen nach §§ 66a Absatz 6 Satz 1 Nummer 2 und 3 WPO“ (VerfO APAS) genehmigt. Die genannten Geschäfts- und Verfahrensordnungen konkretisieren die gesetzlichen Vorgaben. Ihre Einhaltung wird ebenfalls im Wege der Rechtsaufsicht überwacht.

Der Bundesregierung stehen für die Sicherstellung der Einhaltung der genannten Vorgaben alle herkömmlichen aufsichtsrechtlichen Instrumente zur Rechtskontrolle und Rechtsdurchsetzung gegenüber nachgeordneten Behörden zur Verfügung.

2. Wie viele der insbesondere mit der Sonderuntersuchung betrauten Mitarbeiter der APAS hatten vorher unmittelbar und mittelbar berufliche Verbindungen zu den Big 4 (bitte detailliert auflisten), und wie bewertet die Bundesregierung mögliche Verbindungen im Hinblick auf Interessenkonflikte?

Hat die Bundesregierung Belege für eine Phase der „Abkühlung“ der Beziehungen von ehemaligen Mitarbeitern zum Arbeitgeber nach drei Jahren?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass in dieser Anfrage mit dem Begriff „Sonderuntersuchung“ alle auf Grundlage von Artikel 26 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und § 62b WPO durchgeführten Inspektionen bezeichnet werden.

Die APAS rekrutiert auf dem Arbeitsmarkt stark nachgefragtes, hochqualifiziertes Prüfungspersonal, das den in Umsetzung europäischer Vorgaben statuierten Qualifikationsanforderungen genügt. So müssen die Inspektoren und das Leitungspersonal der APAS hervorragende Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich

der Abschlussprüfung von Unternehmen von öffentlichem Interesse, insbesondere auch Banken und Versicherungen, haben (vgl. Artikel 26 Absatz 5 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 537/2014; Artikel 32 Absatz 3 der Richtlinie 2006/43/EG; § 1 Absatz 3 Satz 1 Satz 3 des Gesetzes zur Einrichtung einer Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle – APASterG). Durch die Einhaltung dieser Vorgaben wird eine hohe Aufsichtsqualität sichergestellt.

Zur Gewährleistung der Unabhängigkeit dürfen die für eine Tätigkeit bei der APAS gewonnenen Inspektoren ihren früheren Arbeitgeber nach geltendem europäischen Recht mindestens drei Jahre lang nicht inspizieren. So dürfen gemäß Artikel 26 Absatz 5 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 Personen, die Teilhaber oder Angestellte eines Abschlussprüfers oder einer Prüfungsgesellschaft oder anderweitig mit einer Prüfungsgesellschaft verbunden waren, frühestens drei Jahre nach Beendigung dieser Tätigkeit oder Verbindung eine Inspektion dieses Abschlussprüfers oder dieser Prüfungsgesellschaft vornehmen. Gemäß Artikel 26 Absatz 5 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 dürfen Inspektoren nicht den Beruf des Abschlussprüfers ausüben, bei einem Abschlussprüfer oder einer Prüfungsgesellschaft angestellt sein oder anderweitige Verbindungen mit ihnen haben. Gemäß Artikel 26 Absatz 5 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 müssen die Inspektoren erklären, dass zwischen ihnen und dem zu inspizierenden Abschlussprüfer bzw. der zu inspizierenden Prüfungsgesellschaft keine Interessenkonflikte bestehen.

Die VerFO APAS und die Praxis gehen darüber noch hinaus. In § 3 GeschO APAS finden sich Beschäftigungsverbote bei der APAS, die auch auf die Inspektoren anwendbar sind. In § 3 VerFO APAS i. V. m. § 23 GeschO APAS werden eine Reihe weiterer Beziehungen geschäftlicher, finanzieller oder persönlicher Art und berufliche Verbindungen konkretisiert, die die Besorgnis der Befangenheit begründen und zum Ausschluss von konkreten Verfahren führen. Gemäß § 3 VerFO APAS i. V. m. § 25 GeschO APAS sind von den Inspektoren jährlich schriftliche Unabhängigkeitserklärungen abzugeben, in denen alle Tatsachen offenzulegen sind, die einen Ausschlussgrund oder einen Befangenheitsgrund begründen könnten.

Zudem wird das Ergebnis der Sonderuntersuchungen von unabhängig und kollegial entscheidenden Beschlusskammern bewertet, deren Mitglieder entsprechend strikten Unabhängigkeitsanforderungen genügen müssen. Interessenkonflikte sind daher auszuschließen. So handelt es sich bei den bei der APAS eingerichteten Beschlusskammern um fachlich weisungsfreie Entscheidungsgremien, deren Entschlüsse am Kollegialprinzip orientiert sind (vgl. § 1 Absatz 5 bis 7 APASterG; §§ 6 ff. GeschO APAS; §§ 2, 16 ff. VerFO APAS). Einzelpersonen können die durch ein Kollegialorgan erlassenen Inspektionsberichte nicht unzulässig beeinflussen. Zudem dürfen auch die Mitglieder der Beschlusskammern in den letzten drei Jahren vor ihrer Ernennung keine Abschlussprüfungen durchgeführt haben, keine Stimmrechte in einer Prüfungsgesellschaft gehalten haben, nicht Mitglied eines Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans einer Prüfungsgesellschaft gewesen sein, nicht bei einer Prüfungsgesellschaft angestellt und nicht in sonstiger Weise mit einer Prüfungsgesellschaft verbunden gewesen sein (vgl. § 1 Absatz 3 und 4 APASterG; § 8 Absatz 5 i. V. m. § 2 Absatz 2 GeschO APAS). Auch die Mitglieder der Beschlusskammern müssen im Hinblick auf eventuelle Befangenheitsgründe (§ 23 GeschO APAS) jährlich eine schriftliche Unabhängigkeitserklärung abgeben (§ 25 GeschO APAS).

Zudem müssen gemäß § 10 Absatz 2 und 3 sowie § 11 Absatz 3 GeschO APAS die Mitglieder in den Beschlusskammern immer vertreten werden, wenn sie zu

einem beliebigen vergangenen Zeitpunkt für eine betroffene Abschlussprüfungsgesellschaft beruflich tätig waren.

Im Übrigen gelten auch für die Leitung der APAS entsprechende, strikte Unabhängigkeitsanforderungen (§ 1 Absatz 3 und 4 APAsErG; § 2 Absatz 2 GeschO APAS; Artikel 32 Absatz 4, Artikel 2 Nummer 15 der Richtlinie 2006/43/EG).

Den gesetzlichen Vorgaben entsprechend steht kein mit Sonderuntersuchungen betrauter Mitarbeiter der APAS in einer beruflichen Verbindung mit einer Prüfungsgesellschaft. Derzeit sind bei der APAS nach Kenntnis der Bundesregierung 18 Mitarbeiter mit der Durchführung von Inspektionen betraut, die vor Begründung eines Arbeitsverhältnisses mit der APAS in einer beruflichen Verbindung mit einer der vier Prüfungsgesellschaften standen, die auf dem deutschen Markt für Wirtschaftsprüfungsleistungen die größten Umsätze erzielen (so genannte „Big 4“-Prüfungsgesellschaften).

3. Wie hat die Bundesregierung beim Übergang von der APAK zur APAS in der BAFA die Unabhängigkeit und mögliche Befangenheit des Personals geprüft und sichergestellt, dass keine Interessenkonflikte vorliegen?

Welche Aufzeichnungen und Vereinbarungen liegen zu diesen Überprüfungsverfahren vor?

Bei Überführung der damaligen Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) in die berufsstandsunabhängige Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) wurde die Kontinuität der Aufsicht insbesondere durch eine weitest mögliche gesetzliche Überleitung des vorhandenen hochqualifizierten und schon damals die Anforderungen persönlicher Unabhängigkeit erfüllenden Personals gesichert. Auch die Mitarbeiter der ehemaligen APAK waren von einer Sonderuntersuchung bei einem früheren Arbeitgeber ausgeschlossen, bei dem sie in den letzten drei Jahren beschäftigt waren bzw. wurden dauerhaft von der Teilnahme an einer Sonderuntersuchung bei ihrem vormaligen Arbeitgeber ausgeschlossen. Insoweit wird auf die Antworten zu den Fragen 29 und 30 auf Bundestagsdrucksache 18/2689 verwiesen. Durch die Überleitung des vorhandenen Personals konnte der reibungslose Fortbestand einer effektiven Abschlussprüferaufsicht gewährleistet werden.

Zur Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen verweist die Bundesregierung auf die Antwort zu Frage 1.

4. Ist der ministeriellen Rechtsaufsicht bekannt, ob ehemalige, mit der Sonderuntersuchung befasste Personen der APAK bzw. der APAS zurück zu ihrem früheren Arbeitgeber gewechselt sind oder in einem anderen Unternehmen der Big 4 angestellt worden sind?

Wenn ja, wie viele Personen betrifft dies, und zu welchem Zeitpunkt gab es einen Wechsel in die APAK und zurück zum Arbeitgeber?

Welche (Schutz)Maßnahmen hatte die Rechtsaufsicht bzw. APAK in entsprechenden Fällen getroffen?

5. Wenn der Rechtsaufsicht entsprechende Fälle nicht bekannt sind, liegt es daran, dass es sie nicht gibt oder daran, dass solche Fälle nicht in Erfahrung gebracht worden sind und/oder dazu nicht nachgefragt wird?

6. Gibt es für Mitarbeiter bei der APAS rechtliche Regelungen für den Fall des Ausscheidens und Aufnahme eines neuen Beschäftigungsverhältnisses im gleichen Berufsfeld bzw. beim vorherigen Arbeitgeber?

Wenn ja, welche Regeln bzw. Schutzmaßnahmen gibt es, und seit wann liegen sie vor?

Wenn nein, warum gibt es keine Schutzmaßnahmen?

Die Fragen 4 bis 6 werden aufgrund des inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Hinsichtlich des Ausschlusses von Interessenkollisionen mit dienstlichen Verpflichtungen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit unterliegen Mitarbeiter der APAK bzw. der APAS einer gesetzlichen Verschwiegenheitsverpflichtung, die über das Ende ihres Beschäftigungsverhältnisses hinausreicht (vgl. § 64 WPO a. F.; § 66b WPO n. F.; §§ 5, 22 GeschO APAS). Ihre Verletzung ist strafbewehrt (vgl. §§ 133b und 133c WPO).

Der Bundesregierung ist bekannt, dass sechs ehemals für die APAK bzw. die APAS tätige Mitarbeiter nach Beendigung ihrer Tätigkeit für die APAK bzw. die APAS in ein Beschäftigungsverhältnis mit einer so genannten „Big 4“-Prüfungsgesellschaft, bei der sie vor ihrer Tätigkeit für die APAK beschäftigt waren, oder einer anderen „Big 4“-Prüfungsgesellschaft eingetreten sind:

Beschäftigungsbeginn	Beschäftigungsende
2008	2009
2009	2016
2009	2009
2009	2011
2010	2015
2010	2017

Nach Kenntnis der Bundesregierung ist die überwiegende Zahl der Mitarbeiter, die ihre Tätigkeit für die Prüfungsaufsicht beendet haben, nicht in ein Beschäftigungsverhältnis mit einem ehemaligen Arbeitgeber, der eine „Big 4“-Prüfungsgesellschaft war oder einer anderen „Big 4“-Prüfungsgesellschaft eingetreten.

7. Wie hat die Rechtsaufsicht die Einhaltung der gesetzlichen Aufgaben nach § 62b der Wirtschaftsprüferordnung (WPO) (Anlassunabhängige Sonderuntersuchung) durch die APAK überprüft?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

8. Ist der Rechtsaufsicht bekannt, dass es „Rückkehrzusagen“ von Seiten der Big 4 für deren Angestellte bei einem Wechsel zur Sonderuntersuchung bei APAK bzw. APAS gab oder noch gibt?

Wie werden solche Zusagen im Hinblick auf Interessenkonflikte bewertet, und welche Konsequenzen resultieren daraus für die Rechtsaufsicht?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass einem bei der APAK oder der APAS mit der Durchführung von Inspektionen betrauten Mitarbeiter, der vor seiner Tätigkeit bei der APAS oder der APAK bei einer der so genannten „Big 4“-Prüfungsgesellschaften beschäftigt war, bei Eintritt in das Beschäftigungsverhältnis

bei der APAK oder der APAS ein vertragliches Angebot auf eine Wiederaufnahme der Beschäftigung bei seinem ehemaligen Arbeitgeber vorgelegen hat.

9. Sind finanzielle und/oder sonstige Beziehungen zwischen den Big 4 und früheren Mitarbeitern während ihrer Zeit bei APAK bzw. APAS bekannt (z. B. Pensionszusagen)?

Werden solche Aspekte überhaupt durch die Rechtsaufsicht geprüft, und wenn ja, mit welchen Ergebnissen?

Wenn nein, warum wird dies nicht geprüft?

Gemäß § 23 Absatz 2 Nummer 2 GeschO APAS ist ein Mitarbeiter der APAS wegen Besorgnis der Befangenheit von einem Verfahren ausgeschlossen, wenn er bezogen auf den Abschlussprüfer des jeweiligen Unternehmens Versorgungsbezüge zugesagt bekommen hat.

Im Übrigen, insbesondere zur jährlichen Abgabe von entsprechenden Unabhängigkeitserklärungen, wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Zur Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen verweist die Bundesregierung auf die Antwort zu Frage 1. Der Bundesregierung ist kein Fall bekannt, in dem nicht im Einklang mit den bestehenden rechtlichen Regelungen verfahren worden ist.

10. Welche Kontrollfunktion und Kontrollstrukturen hat die Rechtsaufsicht zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der APAS angeregt?

Ist die BAFA dazu in der Lage, diese Kontrolle auch fachgerecht auszuüben?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

In das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) ist die APAS einschließlich der entsprechenden Durchsetzungsbefugnisse organisatorisch, personalrechtlich und haushälterisch eingebunden (vgl. Bundestagsdrucksache 18/6282, S. 91).

11. Ist der Bundesregierung bekannt, wie lange Mitarbeiter der Sonderuntersucher nach dem Wechsel von der Big 4-Gesellschaft zur APAK bzw. APAS noch Mitglieder in einem Alumni-Netzwerk ihres früheren Arbeitgebers waren?

Wie werden solche Alumni-Mitgliedschaften beim früheren Arbeitgeber im Hinblick auf mögliche Interessengegensätze und Befangenheit bei der Prüfung des ehemaligen Arbeitgebers bewertet?

Sieht die Bundesregierung hier Handlungsbedarf?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass Angestellte der APAK oder der APAS im Bereich Sonderuntersuchung, die vor ihrem Eintritt in dieses Beschäftigungsverhältnis bei einer der so genannten „Big 4“-Prüfungsgesellschaften beschäftigt waren, während ihrer Tätigkeit für die APAK oder die APAS Mitglied eines „Alumni-Netzwerkes“ ihres vorherigen Arbeitgebers waren.

Persönliche Beziehungen können einen Befangenheitsgrund nach § 23 GeschO APAS darstellen.

Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 1, 2 und 4 verwiesen.

12. Wie oft waren Mandate der KPMG bei der APAK bzw. APAS Gegenstand einer Sonderuntersuchung?

Die KPMG AG WPG unterliegt gemäß § 8 Verfo APAS einem jährlichen Inspektionszyklus. Demnach war die KPMG AG WPG jährlich Gegenstand einer Sonderuntersuchung bzw. einer anlassunabhängigen Inspektion.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 auf Bundestagsdrucksache 18/3648 verwiesen.

13. Wie oft war das KPMG-Mandat „Deutsche Bank“ Gegenstand einer Sonderuntersuchung durch die APAK bzw. APAS seit dem Jahr 2007 (Start der Sonderuntersuchung)?

Was waren die Untersuchungsgegenstände?

Gemäß § 9 Verfo APAS erfolgt die Auswahl der jeweils zu inspizierenden Mandate einer Prüfungsgesellschaft auf Grundlage einer Risikoanalyse, die u. a. Größe, Bedeutung und Komplexität des jeweiligen Mandats für die jeweilige zu inspizierende Prüfungsgesellschaft berücksichtigt. Der Bundesregierung liegen keine Detailinformationen zur Einbeziehung des Mandats „Deutsche Bank“ in die Sonderuntersuchungen durch die APAS vor.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 12 sowie die Antworten zu den Fragen 3 und 4 auf Bundestagsdrucksache 18/3648 verwiesen.

14. Wie wird sichergestellt, dass die Leitung der APAS (in der alle drei Leitungspersonen frühere KPMG-Wirtschaftsprüfer waren) keinen Einfluss auf die Sonderuntersuchung und die Auswertung der Berichte bei Mandaten der KPMG nehmen kann?

Welche Schutzmaßnahmen stehen der APAS zur Verfügung, und wie überwacht die ministerielle Rechtsaufsicht deren Einhaltung?

Nach Durchführung des Inspektionsverfahrens beschließen die unabhängigen Beschlusskammern der APAS über die Inspektionsberichte. Die Bundesregierung verweist zum Ausschluss von der Mitwirkung am Inspektionsverfahren und zum Ausschluss von der Mitwirkung an den Beschlusskammerentscheidungen sowie zur Unabhängigkeit des Leitungspersonals der APAS auf die Antwort zu Frage 2.

Hinsichtlich der Wahrnehmung der Rechtsaufsicht wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

