

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Reinhard Houben, Michael Theurer, Dr. Martin Neumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/21687 –**

Effizienz der Abschlussprüferaufsicht

Vorbemerkung der Fragesteller

Betrug, Geldwäsche, manipulierte Konten, Bilanzfälschung – das sind nur einige der Vorwürfe gegenüber dem insolventen Zahlungsdienstleister Wirecard AG, der am 25. Juni 2020 Insolvenz angemeldet hat. Vorausgegangen war die neuerliche Verschiebung des Jahres- und Konzernabschlusses für 2019 wegen unrichtiger Saldenbestätigungen (Ad-hoc-Mitteilung vom 18. Juni 2020 – https://ir.wirecard.de/websites/wirecard/German/5000/news-_-publikationen.html#adhocnews): „Der Abschlussprüfer der Wirecard AG, die Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, München, hat die Wirecard AG darüber informiert, dass über die Existenz von im Konzernabschluss zu konsolidierenden Bankguthaben auf Treuhandkonten in Höhe von insgesamt 1,9 Milliarden Euro (dies entspricht in etwa einem Viertel der Konzernbilanzsumme) noch keine ausreichenden Prüfungsnachweise zu erlangen waren.“ Wenige Tage später, am 22. Juni 2020, räumte der Vorstand ein, dass „die bisher zugunsten von Wirecard ausgewiesenen Bankguthaben auf Treuhandkonten in Höhe von insgesamt 1,9 Mrd. Euro mit überwiegender Wahrscheinlichkeit nicht bestehen“ (Ad-hoc-Mitteilung vom 22. Juni 2020 – <https://ir.wirecard.de/websites/wirecard/German/5110/nachrichtendetail.html?newsID=1985595&fromID=5000>).

Völlig überraschend war diese Entwicklung jedoch nicht. Bereits seit Anfang 2019 häuften sich Hinweise auf Bilanzmanipulation (vgl. u. a. Financial Times vom 30. Januar 2019, „Executive at Wirecard suspected of using forged contracts“), was Kursschwankungen, diverse interne und externe Untersuchungen und sogar ein Verbot durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), neue Netto-Leerverkaufspositionen in Aktien der Wirecard AG zu begründen oder bestehende Netto-Leerverkaufspositionen zu erhöhen, zur Folge hatte (https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Aufsichtsrecht/Verfuegung/vf_190218_leerverkaufsmassnahme.html;jsessionid=E7E7B21C07C20D0553F0048B6504CCF2.2_cid383?nn=9021442). Dennoch dauerte es noch fast eineinhalb Jahre, bis die fehlende Bilanzsumme aufgedeckt wurde.

Mittlerweile hat die Staatsanwaltschaft München ihre Ermittlungen ausgeweitet und mehrere Wirecard-Entscheidungsträger festnehmen lassen (<https://www.justiz.bayern.de/gerichte-und-behoerden/staatsanwaltschaft/muenchen-1/pre>

sse/2020/5.php). Den Beschuldigten wird gewerbsmäßiger Bandenbetrug, Untreue, unrichtige Darstellung und Marktmanipulation in mehreren Fällen vorgeworfen. Insbesondere besteht der Verdacht, dass Wirecard bereits im Jahr 2015 damit begann, „die Bilanzsumme und das Umsatzvolumen der Wirecard AG durch das Vortäuschen von Einnahmen aus Geschäften mit sog. Third-Party-Acquirern (TPA) aufzublähen“. Banken in Deutschland und Japan sowie sonstige Investoren haben nach Angaben der Staatsanwaltschaft, durch die falschen Jahresabschlüsse getäuscht, Gelder in Höhe von rund 3,2 Mrd. Euro bereitgestellt, die aufgrund der Insolvenz der Wirecard AG höchstwahrscheinlich verloren seien.

Im Zuge der beginnenden Aufarbeitung der Wirecard-Insolvenz wurden auch die Rolle der beteiligten Wirtschaftsprüfer hinterfragt und kritisiert. In einem Interview mit „Die Zeit“ äußerte sich der Bundesminister der Finanzen Olaf Scholz hierzu wie folgt: „Es stellt sich schon die Frage, wie es sein kann, dass hoch qualifizierte, exzellent ausgebildete und teuer bezahlte Wirtschaftsprüfer einer Gesellschaft, die schon seit fast zehn Jahren die Abschlüsse von Wirecard geprüft hat, von all den jetzt augenscheinlichen Betrügereien nichts mitbekommen haben. (vgl. Die Zeit, 23. Juli 2020, S. 19)“ Nach den Erkenntnissen der Staatsanwaltschaft München ist davon auszugehen, dass die Konzernabschlüsse für mehrere Jahre in gravierender Weise fehlerhaft waren. Ernst & Young (EY) erklärte das Versagen bei der Abschlussprüfung mit der betrügerischen Absicht: „Es gibt deutliche Hinweise, dass es sich um einen umfassenden Betrug handelt, an dem mehrere Parteien rund um die Welt und in verschiedenen Institutionen mit gezielter Täuschungsabsicht beteiligt waren.“ Und weiter: „Konspirativer Betrug, der darauf abzielt, die Investoren und die Öffentlichkeit zu täuschen, geht oft mit umfangreichen Anstrengungen einher, systematisch und in großem Stil Unterlagen zu fälschen (dpa-Meldung vom 25. Juni 2020 „EY geht von ‚umfassendem Betrug‘ bei Wirecard aus“). Die Wirtschaftsprüfer haben erst mit Konzernabschluss für das Jahr 2019 die Manipulationen aufdecken können.

Im Anschluss an die Sondersitzung des Finanzausschusses am 29. Juli 2020 sagt der Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier, die Abschlussprüferaufsichtsstelle habe, soweit er das nachvollziehen könne, sehr früh und zu jedem Zeitpunkt die notwendigen und die richtigen Schritte ergriffen (dpa-Meldung vom 29. Juli 2020 „Altmaier sieht keine Fehler bei Aufsicht über Wirtschaftsprüfer“). Von Seiten des Koalitionspartners hingegen kam Kritik: „Wirecard ist vor allem ein Skandal der Wirtschaftsprüfer. Wirtschaftsprüfer haben bei Peter Altmaier Narrenfreiheit. Obwohl seine untergeordnete Behörde für die Aufsicht zuständig ist, will er keine Verantwortung dafür übernehmen“, so SPD-Finanzpolitikerin Canel Kiziltepe gegenüber dem „RedaktionsNetzwerk Deutschland“ (RND) (<https://www.rnd.de/politik/wirecard-skandal-warum-sich-die-spd-auf-peter-altmaier-einschiesst-LOI5Z23TRVBALKHSG6XMLZ6WIM.html>).

Der Fall Wirecard macht aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller hingegen deutlich, dass das bestehende System für Abschlussprüfungen reformbedürftig ist. Das Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) hat bereits erste Vorschläge für eine „Fortentwicklung der Unternehmensführung und -kontrolle“ vorgelegt (<https://www.idw.de/idw/verlautbarungen/idw-positions-papiere/fortentwicklung-der-unternehmensfuehrung-und--kontrolle--erste-lehren-aus-dem-fall-wirecard--idw-positions-papier-/124552>).

1. Haben Defizite bei der Abschlussprüferaufsicht durch die beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle angesiedelte Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) aus Sicht der Bundesregierung dazu beigetragen, dass die massiven Manipulationen im Zuge mehrerer Konzernabschlüsse nicht aufgedeckt wurden?
2. Welche Hinweise lagen der Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) wann vor über eventuelle Pflichtverletzungen des Abschlussprüfers im Fall Wirecard?
Welche Konsequenzen hat die APAS gegebenenfalls gezogen?

Die Fragen 1 und 2 werden wegen des Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Abschlussprüferaufsichtsstelle APAS beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) leitet im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags bei konkreten Anhaltspunkten für Verstöße gegen Berufspflichten bei der Durchführung von Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse nach § 319a Absatz 1 Satz 1 des Handelsgesetzbuches (HGB) Berufsaufsichtsverfahren nach § 66a Absatz 6 Satz 1 Nummer 2 und 3 der Wirtschaftsprüferordnung (WPO) gegen Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ein. Ihr obliegt nicht die Prüfung und Feststellung von Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Jahresabschlüssen und der Bilanzierung von Unternehmen von öffentlichem Interesse.

Die Bundesregierung hat derzeit keine Anhaltspunkte dafür, dass die APAS ihrem gesetzlichen Auftrag in Bezug auf die Ernst & Young GmbH WPG als gesetzlichem Abschlussprüfer der Wirecard AG nicht hinreichend nachgekommen ist. Die Sachverhaltsaufklärung zu den Vorkommnissen um die Wirecard AG ist noch nicht abgeschlossen.

Die APAS hat aufgrund der Presseberichterstattung der Financial Times vom 15. Oktober 2019 am 16. Oktober 2019 ein berufsaufsichtliches Vorverfahren gegen die Ernst & Young GmbH WPG eingeleitet. Nach Veröffentlichung des KPMG-Sonderuntersuchungsberichts am 28. April 2020 hat die APAS das Vorermittlungsverfahren am 6. Mai 2020 in förmliche Berufsaufsichtsverfahren überführt. Mit Mitteilung vom 12. Mai 2020 (eingegangen am 18. Mai 2020) wurde die APAS von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) nach § 66c Absatz 1 WPO auf den KPMG-Sonderuntersuchungsbericht hingewiesen.

Im Übrigen wird auf den Sachstandsbericht Wirecard verwiesen, den das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 31. Juli 2020 übermittelt hat.

3. Inwiefern sollte aus Sicht der Bundesregierung die Transparenz der Überprüfungen durch die APAS öffentlich transparenter sein als bisher?

Die Bundesregierung prüft derzeit, ob und wie die Tätigkeit der APAS und das Ergebnis ihrer Tätigkeit künftig transparenter gemacht werden können. Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

4. Inwiefern sollte die APAS aus Sicht der Bundesregierung dazu ermächtigt werden, sich bei Verdachtsfällen in noch nicht abgeschlossene Abschlussprüfungen einzuschalten?

Nach Auffassung der Bundesregierung wäre eine Ermächtigung der APAS, sich in noch nicht abgeschlossene Abschlussprüfungen einschalten zu können, nicht

sachgerecht. Die gesetzliche Aufgabe der APAS besteht darin, die Einhaltung von Berufspflichten und Qualitätsstandards durch die Abschlussprüfer zu überwachen, aber nicht darin, selbst Abschlussprüfungen durchzuführen. Eine Ermächtigung der APAS, sich in noch nicht abgeschlossene Abschlussprüfungen einschalten zu können, würde einen Eingriff in die in § 323 HGB und § 43 Absatz 1 WPO geregelte Verantwortlichkeit des Abschlussprüfers für die Durchführung der Abschlussprüfung darstellen, wonach dieser zu einer gewissenhaften und unparteiischen sowie eigenverantwortlichen Prüfung verpflichtet ist. Der Abschlussprüfer darf bei der gesamten Durchführung der Prüfung, der Erstellung des Prüfungsberichts und der Erteilung des Bestätigungsvermerks keinen Weisungen Dritter unterliegen, die sich auf den Inhalt seiner Tätigkeit beziehen. Bei einer Ermächtigung der APAS, sich in laufende Abschlussprüfungen einbringen zu können, bestünde die Gefahr, dass sich der Abschlussprüfer dadurch in einem gewissen Umfang von seiner Verantwortlichkeit für die Durchführung der Abschlussprüfung befreien und das Risiko einer nicht ordnungsgemäßen Prüfung einschließlich eines Haftungsrisikos auf die APAS als öffentliche Aufsicht bzw. auf den Staat verlagern könnte.

5. Inwiefern sieht die Bundesregierung Reformbedarf hinsichtlich der Abschlussprüferaufsicht, speziell für große Unternehmen und Konzerne?

Aus Sicht der Bundesregierung stellt das System anlassunabhängiger Kontrollen (Inspektionen) sowie anlassbezogener berufsaufsichtlicher Verfahren durch die Abschlussprüferaufsichtsstelle APAS ein etabliertes und europarechtskonformes System dar, um eine hohe Qualität der Abschlussprüfungsleistungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse nach § 319a Absatz 1 Satz 1 HGB zu gewährleisten. Aus Anlass der Vorkommnisse um Wirecard prüft die Bundesregierung, inwieweit sich im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels Reformbedarf im Hinblick auf die Abschlussprüferaufsicht – etwa hinsichtlich der Zusammenarbeit der APAS mit BaFin und Deutsche Prüfungsstelle für Rechnungslegung (DPR) – ergibt

6. Inwiefern ist aus Sicht der Bundesregierung eine stärkere Rotation der Wirtschaftsprüfer in Unternehmen von besonderem öffentlichen Interesse zielführend, um die Objektivität und Qualität der Abschlussberichte zu verbessern?

Inwiefern hat sich aus Sicht der Bundesregierung die Möglichkeit, die Höchstlaufzeit des Prüfungsmandates auf 20 Jahre zu verlängern, bewährt?
7. Inwiefern kann aus Sicht der Bundesregierung die gleichzeitige Tätigkeit eines Unternehmens als Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsberater die Objektivität und Qualität eines Abschlussberichtes beeinflussen?
8. Inwiefern wäre es aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll, zumindest für große Unternehmen eine parallele oder nachgelagerte Überprüfung durch einen zweiten Wirtschaftsprüfer vorzuschreiben?
9. Inwiefern ist aus Sicht der Bundesregierung die Etablierung eines Umlageverfahrens zur Finanzierung von Abschlussprüfern, vergleichbar der Finanzierung der Deutschen Prüfungsstelle für Rechnungslegung, sinnvoll, um Interessenkonflikte zu reduzieren und so die Objektivität und Qualität von Abschlussberichten zu verbessern?

10. Sollte aus Sicht der Bundesregierung daran festgehalten werden, dass die Gesellschafter eines großen Unternehmens den Wirtschaftsprüfer für den Konzernabschluss auswählen, warum?

Die Fragen 6 bis 10 werden wegen des Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine gute Prüfungsqualität bei Abschlussprüfungen sowie die Sicherstellung der Unabhängigkeit der Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer sind der Bundesregierung ein wichtiges Anliegen. Aus Anlass der Vorkommnisse um Wirecard prüft die Bundesregierung, inwieweit sich im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele Reformbedarf ergibt. Die von den Fragestellern aufgeworfenen Fragen werden in diese Prüfung einbezogen. Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

11. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag des IDW, eine explizite Pflicht des Vorstands zur Errichtung eines angemessenen und wirksamen Compliance Management Systems (CMS) gesetzlich festzuschreiben, um wirtschaftskriminellen Handlungen vorzubeugen?
12. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag des IDW, Vorstände, Aufsichtsräte und Wirtschaftsprüfer zu verpflichten, im Rahmen des Jahresabschlusses explizit zu erklären, ob ihnen Tatsachen oder Gegebenheiten bekannt sind, die dem Fortbestand des Unternehmens entgegenstehen?
13. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag des IDW, in Unternehmen von öffentlichem Interesse die Einrichtung eines Prüfungsausschusses durch den Aufsichtsrat fest vorzuschreiben?
14. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag des IDW, die Frist zur Vorlage des Konzernabschlusses entsprechend der Empfehlung des Deutschen Corporate Governance Kodex von fünf Monaten auf 90 Tage zu verkürzen?

Die Fragen 11 bis 14 werden wegen des Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung sind die Reformvorschläge des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. (IDW) bekannt. Die Bundesregierung prüft diese Vorschläge im Rahmen ihrer Reformüberlegungen zur Bekämpfung von Bilanzbetrug und zur Kontrolle über Kapital- und Finanzmärkte aus Anlass der Vorkommnisse um Wirecard. Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

15. Sollte die gesetzliche Abschlussprüfung aus Sicht der Bundesregierung stärker darauf ausgerichtet werden, gezielte Bilanzmanipulationen und Vermögensschädigungen aufzudecken, und wenn ja, wie?
16. Sollten Wirtschaftsprüfer aus Sicht der Bundesregierung dazu verpflichtet werden, im Rahmen der Abschlussprüfung festgestellte Gesetzesverstöße und signifikante Defizite im Corporate Governance System des zu prüfenden Unternehmens an die Bundesregierung zu melden?

Die Fragen 15 und 16 werden wegen des Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bereits nach geltender Rechtslage ist die Abschlussprüfung so anzulegen, dass Unrichtigkeiten und Gesetzesverstöße, die sich auf die Darstellung einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Vermögens-, Finanz- und Ertragsla-

ge des Unternehmens wesentlich auswirken, bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden (§ 317 Absatz 1 Satz 3 HGB). Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer haben während der gesamten Prüfung eine kritische Grundhaltung zu wahren, wozu es gehört, Angaben zu hinterfragen, auf Gegebenheiten zu achten, die auf eine falsche Darstellung hindeuten könnten, und die Prüfungsnachweise kritisch zu beurteilen (§ 43 Absatz 4 WPO).

Für Unternehmen von öffentlichem Interesse gibt es darüber hinaus eine Regelung für Fälle, in denen der Abschlussprüfer oder die Prüfungsgesellschaft Unregelmäßigkeiten, wie Betrug im Zusammenhang mit dem Abschluss des geprüften Unternehmens, vermutet. Nach Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 hat der Abschlussprüfer oder die Prüfungsgesellschaft die Vermutung solcher Unregelmäßigkeiten dem geprüften Unternehmen mitzuteilen und dieses aufzufordern, die Angelegenheit zu untersuchen sowie angemessene Maßnahmen zu treffen, um derartigen Unregelmäßigkeiten in der Zukunft vorzubeugen. Untersucht das geprüfte Unternehmen die Angelegenheit nicht, so informiert der Abschlussprüfer oder die Prüfungsgesellschaft die Behörden, die für die Untersuchung solcher Unregelmäßigkeiten verantwortlich sind.

Überlegungen zur besseren Bekämpfung von Bilanzbetrug und von Gesetzesverstößen im Zusammenhang mit der Rechnungslegung werden derzeit geprüft; die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

17. Sollten aus Sicht der Bundesregierung neben der Marktkapitalisierung und dem Handelsumsatz auch Anforderungen an den Nachweis von Corporate Governance zu den Kriterien für eine Berücksichtigung im DAX 30 dienen?

Die Ausgestaltung der Kriterien für die Zugehörigkeit zum DAX 30 ist eine geschäftspolitische Entscheidung des Indexanbieters. Die Gruppe Deutsche Börse hat angekündigt, die Kriterien für die Zugehörigkeit von Emittenten zum DAX 30 zeitnah zu überprüfen. Aus Sicht der Bundesregierung sollte bei der Überprüfung der Kriterien auch analysiert werden, inwieweit Aspekte der Corporate Governance bei der Zugehörigkeit von Emittenten zum DAX 30 berücksichtigt werden sollten.

18. Wie bewertet die Bundesregierung die aktuelle Wettbewerbssituation im Bereich Wirtschaftsprüfungsunternehmen, der insbesondere von den „Big Four“ Deloitte, EY, KPMG und PricewaterhouseCoopers dominiert wird?
19. Ist es aus Sicht der Bundesregierung wünschenswert, das bestehende Oligopol aufzuweichen und bessere Chancen für mittelständische Wirtschaftsprüfungsunternehmen zu schaffen, und wenn ja, wie will sie darauf hinwirken?

Die Fragen 18 und 19 werden wegen des Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung und die APAS beobachten fortlaufend die Wettbewerbssituation im Bereich Wirtschaftsprüfungsunternehmen. In Bezug auf den Markt für Abschlussprüfungsleistungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse ist die dominierende Rolle der sogenannten „Big Four“ Deloitte, EY, KPMG und PricewaterhouseCoopers in den meisten europäischen Ländern sowie den größeren Industrienationen weltweit auf ähnlich hohem Niveau. Die Bundesregierung hält einen funktionierenden Wettbewerb auf dem Markt für Abschlussprüfungsleistungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse für we-

sentlich und würde eine breitere Verteilung des Marktes für Abschlussprüfungsleistungen – einschließlich einer größeren Beteiligung von mittelständischen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften – grundsätzlich für wünschenswert erachten. Dabei ist aus Sicht der Bundesregierung jedoch auch zu bedenken, dass Abschlussprüfer großer weltweit agierender Konzerne zur Durchführung solcher Abschlussprüfungen den Zugang zu Prüfernetzwerken benötigen, mit Hilfe von deren Mitgliedern in anderen Staaten die Durchführung einer qualitativ hochwertigen Abschlussprüfung global sichergestellt werden kann.

