



Österreichischer Gewerkschaftsbund

Bundesministerium für Wissenschaft,  
Forschung und Wirtschaft  
Stubenring 1  
1011 Wien

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom  
BMWFV-91.530/0025-  
I/1a/2016

Unser Zeichen, BearbeiterIn  
TÜ/SA/48143

Klappe (DW) Fax (DW)  
39204 100265

Datum  
12.02.2016

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Aufsicht über Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften (Abschlussprüfer-Aufsichtsgesetz - APAG) erlassen wird**

Der Österreichische Gewerkschaftsbund dankt für die Übermittlung des oben genannten Gesetzesentwurfes und erlaubt sich, dazu wie folgt Stellung zu nehmen:

Das neu geschaffene Abschlussprüfer-Aufsichtsgesetz (APAG) stellt das System der Abschlussprüferaufsicht grundlegend auf neue Beine und ersetzt das bisherige Abschlussprüfungs-Qualitätssicherungsgesetz (A-QSG). Im Mittelpunkt der Neuerungen steht die Schaffung einer einzigen, letztverantwortlichen und vor allem unabhängigen Behörde.

**Der Österreichische Gewerkschaftsbund begrüßt die Absicht, mit dem vorgelegten Entwurf zu einem Abschlussprüfer-Aufsichtsgesetz insbesondere im Wege der Gründung einer Abschlussprüfer-Aufsichtsbehörde (APAB) die Qualität der AbschlussprüferInnen gewährleisten zu wollen.**

**Hinsichtlich der Ausgestaltung ist der vorliegende Entwurf nach Auffassung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes allerdings in wichtigen Bereichen zu überarbeiten.**

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Ausweitung der Definition Unternehmen von öffentlichem Interesse

In den Begriffsbestimmungen des § 2 Z 9 APAG werden die für dieses Gesetz relevanten Unternehmen von öffentlichem Interesse definiert. Allerdings erscheint diese enge Begriffsdefinition gerade in Hinblick auf die Struktur der österreichischen

Unternehmenslandschaft als nicht ausreichend, um die Unternehmen, die aufgrund ihrer Tätigkeit, ihrer Größe und von ihrer Mitarbeiteranzahl für Österreich von erheblicher Bedeutung sind, abzubilden und entsprechend die Qualität und Unabhängigkeit der Abschlussprüfung zu sichern.

Da die Richtlinie 2014/56/EU in Art. 2 Z13 lit d eine weitere Begriffsfassung zulässt, spricht sich der Österreichische Gewerkschaftsbund für die Übernahme der im Zuge des URÄG 2008 eingeführten Begriffsdefinition der sogenannten „XL-Gesellschaften“ gem. § 271 a Abs. 1 UGB in den § 2 APAG aus.

#### Sozialpartner ausgegrenzt

Der Österreichische Gewerkschaftsbund bedauert es außerordentlich, dass der Entwurf von der Expertise der Sozialpartner hinsichtlich der Tatbestände zur Qualitätsprüfung in weiterer Folge nicht Gebrauch macht.

Darüber hinaus widerspricht das vorgesehene 2. Hauptstück „Europäische und internationale Zusammenarbeit“ den im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt Österreichs gesetzlich eingeräumten Informationsrechten der Sozialpartner bzw. -pflichten der Regierung. Der Entwurf ist daher in geeigneter Weise um einen Mechanismus zu ergänzen, der diesen Rechten und Pflichten genügt. Die im Entwurf vorgesehenen verschiedenen Berichtspflichten der Organe sind betreffend die Informationsrechte der Sozialpartner in europäischen Angelegenheiten viel zu lang bemessen.

#### Unabhängigkeit der Behörde

Die neu geschaffene und in den § 3 und § 4 APAG geregelte Abschlussprüferaufsichtsbehörde (APAB) wird seitens des Österreichischen Gewerkschaftsbundes begrüßt. In den Erwägungsgründen zur Abschlussprüfer-Richtlinie 2014/56/EU heißt es:

*„Die Unabhängigkeit dieser Behörde vom Berufsstand der Prüfer ist dabei Grundvoraussetzung für Integrität, Effizienz und ordnungsgemäßes Funktionieren dieser öffentlichen Aufsicht. Daher sollten die Aufsichtsbehörden von Personen geleitet werden, die nicht als Abschlussprüfer tätig sind, und die Mitgliedstaaten sollten unabhängige und transparente Verfahren für deren Auswahl festlegen.“*

Während die Organe der neu geschaffenen Behörde im Wesentlichen diesen Vorgaben der Richtlinie entsprechen, sind diese aus der Sicht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes in Bezug auf die Unabhängigkeit durch die in § 12 APAG als Beirat eingesetzte Qualitätsprüfungskommission gefährdet.

#### §12 Qualitätsprüfungskommission

Die Konstruktion der Qualitätsprüfungskommission steht im Widerspruch zu den EU-Vorgaben, womit auch die Unabhängigkeit der Behörde vom Berufsstand der Prüfer nicht gewährleistet ist. Die Qualitätsprüfungskommission soll gemäß dem Entwurf eine zentrale Aufgabe in der APAB ausüben.

Im Hinblick darauf widerspricht schon die Besetzung der Kommission - mit vier Mitgliedern der Kammer der Wirtschaftstreuhänder, zwei aus der Vereinigung Österreichischer Revisionsverbände sowie einem Mitglied seitens des Sparkassen-Prüfungsverbandes - der verlangten Unabhängigkeit der Behörde.

Über die in § 13 vorgesehenen Möglichkeiten zur Konsultation der Kommission durch die Behörde, sowie die Einholung von Stellungnahmen, kann die Kommission maßgeblich auf die Arbeit und Entscheidungen der Behörde Einfluss nehmen.

Durch die Hintertür wird de facto der Arbeitsausschuss für externe Qualitätsprüfungen (§ 19 A-QSG) in der neuen Behörde verankert, sogar die Zusammensetzung bleibt unverändert. Der künftige Beirat ist laut Vorschlag des Entwurfes bei folgenden Fragestellungen zwingend von der Behörde zu konsultieren:

- 1) Bestellung des Qualitätssicherungsprüfers für Qualitätssicherungsprüfungen.
- 2) Erteilung oder Versagung der Bescheinigung aufgrund des Prüfberichts zur Qualitätsprüfung.
- 3) Anordnung von Maßnahmen zur nachweislichen Beseitigung der Mängel.
- 4) Anordnung von Sonderprüfungen.
- 5) Annahme der schriftlichen Darstellung der getroffenen Maßnahmen.
- 6) Bestellung des Sonderprüfers einschließlich des Honorars.

Darüber hinaus kann die APAB vom Beirat (Qualitätsprüfungskommission) Stellungnahmen zum Widerruf einer Bescheinigung, zum Entzug einer Bescheinigung und im Rahmen von Verwaltungsverfahren der APAB einholen. Der Beirat und damit der Berufsstand der Prüfer greifen nach Ansicht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes durch diese vielfältigen Aufgaben operativ in die Aufgabenstellung der neuen Behörde ein und gefährden damit deren Unabhängigkeit.

Im Wege des vorgesehenen § 57 kann die Aufgabenstellung und Arbeitsweise der APAB maßgeblich von Dritten beeinflusst werden:

*„§ 57. Von der Kammer der Wirtschaftstreuhänder, dem Institut österreichischer Wirtschaftsprüfer oder der Vereinigung Österreichischer Revisionsverbände entwickelte Berufsgrundsätze und Standards für die Qualitätssicherung von Prüfungsgesellschaften sowie von Prüfungsstandards bedürfen der Zustimmung der APAB.“*

Und schließlich ist in der Gesamtkonstruktion der Qualitätsprüfungskommission auch die vorgesehene Finanzierungsregelung in § 21 Absatz 3 zu diskutieren. Denn die entsendenden Stellen in diese Kommission haben per Gesetz einen erheblichen jährlichen Finanzierungsbeitrag zu den administrativen Kosten im Zusammenhang mit den Qualitätssicherungsprüfungen zu leisten.

Aus der Sicht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes ist das Konzept der Qualitätsprüfungskommission in seinen Grundpfeilern neu aufzustellen oder überhaupt zu streichen.

### § 26 Qualitätssicherungsprüfer

Die regelmäßigen Qualitätssicherungsprüfungen sind essenziell, damit die APAB ihre Aufgabe, wie in § 4 Absatz 2 Z 1 festgelegt, erfüllen kann. Umso unverständlicher ist, wieso in § 26 vorgesehen ist, dass diese Prüfungen von eingetragenen Qualitätssicherungsprüfern durchgeführt werden, bei denen es sich wiederum um Wirtschaftsprüfer oder Prüfungsgesellschaften handelt.

Aufgrund der Marktkonzentration im Bereich der Wirtschaftsprüfer sowie der häufigen Wechsel zwischen verschiedenen Gesellschaften ist es unwahrscheinlich, dass die in § 30 verlangte Unabhängigkeit gewährleistet werden kann. Auch wenn unmittelbar wechselseitige Überprüfungen auszuschließen sein werden, wird es gerade aufgrund des vorgesehenen Bestellungsmodus im § 29 schwierig bis unmöglich werden, Interessenskonflikte zu vermeiden.

Aufgrund dieser Bedenken sowie die Tatsache, dass es sich bei den Qualitätssicherungsprüfungen um eine der essenziellen Aufgaben der Behörde handelt, soll überlegt werden, dass Qualitätssicherungsprüfungen nur von Prüfern durchgeführt werden, welche direkt bei der APAB angestellt sind.

Um einen späteren Interessenskonflikt zu vermeiden, muss des Weiteren eine Cooling Down Phase vorgesehen werden, sodass Qualitätssicherungsprüfer nur dann zu einer Prüfungsgesellschaft wechseln können, wenn diese mindestens vor drei Jahren gemäß § 25 geprüft wurde.

#### § 29 Bestellung des Qualitätssicherungsprüfers

Die Bestellung durch einen Dreivorschlag von der zu prüfenden Gesellschaft widerspricht der geforderten Unabhängigkeit der Qualitätssicherungsprüfung. Außerdem verstärkt ein derartiges Vorgehen die Gefahr von Interessenskonflikten.

Daher sollte dies ersatzlos gestrichen werden und die Prüfung durch direkt bei der Behörde angestellte Prüfer erfolgen.

#### Fortbildung der PrüferInnen

Zu § 56 „kontinuierliche Fortbildung“ regt der Österreichische Gewerkschaftsbund ergänzend zum Entwurf an, dass bei unselbstständig beschäftigten PrüferInnen deren kontinuierliche Fortbildung vom Arbeitgeber zu organisieren, finanzieren und veranlassen ist.

#### Vorstand

Im Gegensatz zum Aufsichtsrat, der den Bestimmungen des § 95 Absatz 2 und 3 unterliegt, bleiben die Bestimmungen über den Vorstand eher minimalistisch. Nachdem die Errichtung der Behörde selbst eine Verfassungsbestimmung erfordert, wird die Frage der Vertretungsregelungen des Vorstandes (bzw. des Umfangs derselben) der Geschäftsordnung zugewiesen und erscheint als zu wenig eingegrenzt.

#### Aufsichtsrat

Der vorliegende Entwurf sieht neben dem Vorstand als weiteres Organ auch einen Aufsichtsrat vor.

Den Aufsichtsräten steht nach § 4 Absatz 6 eine angemessene Vergütung zu, von der Haftung für Schäden im Zusammenhang mit der Prüfungshandlung werden sie nach § 16 ausgeschlossen. Die Erläuterungen dazu sind dürftig gehalten und erfordern eine gewisse Präzisierung, weil der Gesetzgeber wohl kaum Auswüchse abdecken soll und darüber hinaus die (erhöhte) Sorgfaltspflicht des Aufsichtsrates in Erwägung zu ziehen ist.

Die Bestellung von Mitgliedern des Aufsichtsrates erfolgt auf Basis einer öffentlichen Ausschreibung – es ist aber fraglich, ob fachlich qualifizierte Persönlichkeiten das Risiko der allfälligen Nichtberücksichtigung in Kauf nehmen werden.

#### Weitere Themenstellungen

Unklar ist, ob der Gesetzgeber den Erwerb, Verkauf oder die Belastung von Liegenschaften seitens der Abschlussprüferbehörde andenkt.

Die Berichterstattung der Organe der Behörde richtet sich, abgesehen von einigen Spezialfällen, an den Aufsichtsrat und verbleibt somit einem Kreis von Insidern. Selbst der

Gesetzgeber bzw. dessen Ausschüsse sind mit dem Entwurf nicht von einem z. B. jährlichen Bericht bedacht.

Auch die Finanzierungsseite der Behörde lässt Fragen offen, weil, wie schon dargelegt, eine Finanzierungsverpflichtung in § 21 (siehe oben) mit einer Erhöhungsautomatik nach dem Verbraucherpreisindex (§ 21 Absatz 3) vorgesehen ist.

Der Bund ist im ersten Schritt mit einem Beitrag für die im allgemeinen öffentlichen Interesse zu erfüllenden Aufgaben mit 20 Prozent der vom Aufsichtsrat für das kommende Jahr genehmigten Kosten limitiert. Allerdings hat der Bund gemäß § 21 Absatz 9 einen zusätzlichen Beitrag zu leisten, wenn dies unter bestimmten Gesichtspunkten als notwendig erscheint. Warum gemäß § 21 Absatz 9 wiederum „in begründeten Einzelfällen“ von der Auferlegung von Kostensätzen bei bestimmten Untersuchungen abgesehen werden kann wird nicht weiter dargelegt.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Erich Foglar  
Präsident



Mag. Bernhard Achitz  
Leitender Sekretär