Stärkung der Berufsaufsicht über die Wirtschaftsprüfer

Bundestag berät über Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz (APAReG)

Infolge der EU-Abschlussprüferreform 2014 muss bis Juni 2016 die geänderte Abschlussprüferrichtlinie ins deutsche Recht umgesetzt werden. Am 1. Juli 2015 hat die Bundesregierung den Entwurf eines Abschlussprüferaufsichtsreformgesetzes (APAReG) beschlossen, das nun im Bundestag und im Bundesrat debattiert wird. Der Entwurf sieht im Grundsatz die „Eins zu eins"-Umsetzung der europäischen Vorgaben vor und zielt darauf ab, die Selbstverwaltung der Wirtschaftsprüfer weitestgehend zu erhalten. Dennoch stehen erhebliche Umstrukturierungen bevor. Kernelement der Reform ist die Übertragung von Aufgaben der Abschlussprüferaufsichtskommission und der Wirtschaftsprüferkammer auf eine neue Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.

Das Recht der Abschlussprüfung (siehe Kasten) befindet sich im Umbruch. Am 16. Juni 2014 sind die überarbeitete EU-Abschlussprüferrichtlinie sowie die EU-Verordnung zur Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse (sog. Public Interest Entities, kurz PIE) in Kraft getreten (vgl. Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Ausgabe Juni 2014). Mit den europäischen Vorgaben soll die Qualität der Abschlussprüfungen verbessert sowie die Aussagekraft der Prüfungsergebnisse erhöht werden. Die EU-Kommission hatte die Reform 2010 unter dem Eindruck der Finanzkrise und im allgemeinen Zusammenhang mit der Finanzmarktregulierungsreform angestoßen. Eine solide Abschlussprüfung sei wesentliche Voraussetzung dafür, Zuversicht und Marktvertrauen wiederherzustellen, und trage so zu erhöhter Finanzstabilität bei.

Abschlussprüfung

Die **Abschlussprüfung** ist die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung des Jahresabschlusses von Unternehmen. Sie ist im Wesentlichen im Handelsgesetzbuch (HGB) geregelt. Die Prüfung darf nur von Wirtschaftsprüfern und – eingeschränkt – vereidigten Buchprüfern sowie den jeweiligen Berufsgesellschaften durchgeführt werden, deren Berufsrecht in der Wirtschaftsprüferordnung (WPO) geregelt ist.

Für die Abschlussprüfung von Unternehmen von öffentlichem Interesse (englisch: public interest entities – **PIE**), z.B. Banken, Versicherungen und börsennotierte Unternehmen, bestehen strengere Anforderungen auch aufgrund der unmittelbar anwendbaren Verordnung (EU) Nr. 537/2014. So müssen die Prüfer dieser Unternehmen umfangreichere Pflichten erfüllen und sich Inspektionen unterziehen. Für die Abschlussprüfung und -prüfer sonstiger Unternehmen (**non-PIE**) gelten die allgemeinen Regelungen der Abschlussprüferrichtlinie und deren Umsetzung u.a. im HGB und in der WPO.

Tabelle 1: Wesentliche Themen der Richtlinienumsetzung

Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz APAReG (BMWi)	Abschlussprüfungsreformgesetz AReG (BMJV)
• Umstrukturierung der Aufsicht: Abschlussprüferaufsichtsstelle beim BAFA • Neuordnung des berufsaufsichtlichen und des berufsgerichtlichen Verfahrens • System der Qualitätskontrolle • Ahndung von Berufspflichtverstößen und Veröffentlichung von Sanktionen • Änderungen des Berufsrechts	• Externe Rotation • Begrenzung der Nichtprüfungsleistungen • Bestätigungsvermerk • Prüfungsbericht • Prüfungsausschüsse

Quelle: Eigene Darstellung

Bis zum 17. Juni 2016 sind die Vorgaben der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen sowie die notwendigen Durchführungsvorschriften und Anpassungen an die Verordnung vorzunehmen.

Innerhalb der Bundesregierung sind die Zuständigkeiten für die Reform geteilt: Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) verantwortet die Anpassungen in den Bereichen Berufsrecht und Berufsaufsicht. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) ist zuständig für die inhaltliche Ausgestaltung der Abschlussprüfung im Handelsgesetzbuch und im Gesellschaftsrecht. Dazu gehören auch die Themen externe Rotation, Beschränkung von Beratungsleistungen, Bestätigungsvermerk und Prüfungsausschüsse. Hierzu hat das BMJV im März einen Referentenentwurf für ein „Abschlussprüfungsreformgesetz (AReG)“ vorgelegt, der derzeit überarbeitet wird.

Zu den vom BMWi verantworteten Anpassungen des Berufsrechts und der Berufsaufsicht (Wirtschaftsprüferordnung – WPO) hat die Bundesregierung am 1. Juli 2015 den Entwurf eines Abschlussprüferaufsichtsreformgesetzes (APAReG) beschlossen. Das Gesetzgebungsvorhaben befindet sich damit bereits im parlamentarischen Verfahren. Inhalt ist im Wesentlichen eine „Eins zu eins“-Umsetzung der europäischen Vorgaben unter weitestmöglicher Entlastung von kleinen und mittleren Prüfungsgesellschaften sowie die Umsetzung von bereits längerfristig bestehendem Änderungsbedarf.

Einige wesentliche Inhalte des APAReG werden im Folgenden detaillierter dargestellt:

1. Abschlussprüferaufsichtsstelle

Die national und international hoch anerkannte Aufsichtstätigkeit der derzeitigen Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) wird in eine berufsstandsunabhängige Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) überführt und zugleich gestärkt.

Die bestehende APAK erfüllt bereits die EU-Anforderungen an Qualifikation und Unabhängigkeit der Aufsicht. Ihre Rechtsform und Struktur als ehrenamtliche, nicht rechtsfähige Personengemeinschaft entspricht aber nicht mehr den EU-Vorgaben. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sie sich derzeit nämlich der Mitarbeiter der Wirtschaftsprüferkammer (WPK), die auch die Verwaltungsakte im Rahmen der Berufsaufsicht erlässt. Die zukünftige Aufsichtsbehörde muss gemäß den EU-Vorgaben aber über eigene Mitarbeiter (insbesondere Inspektoren) verfügen und im Rahmen der Berufsaufsicht eigenständig Verwaltungsakte und Maßnahmen erlassen können.

Die neu errichtete APAS wird organisatorisch, personalrechtlich und haushalterisch in das BAFA eingebunden. Gemäß den EU-Anforderungen an die Qualifikation der Leitung und an die Letztverantwortung ist sie fachlich unabhängig, unterliegt aber der Rechtsaufsicht des BMWi. Die Kontinuität und Qualität der bisherigen berufsstandsunabhängigen Aufsicht wird insbesondere durch eine weitestmögliche Übernahme des vorhandenen qualifizierten Personals gesichert. Die nationale und internationale Anerkennung für die Aufsicht wird daher bei der Eingliederung in das BAFA erhalten bleiben.

2. Erhalt der Selbstverwaltung und Neuordnung des berufsaufsichtlichen Verfahrens

Die berufliche Selbstverwaltung wird weitestmöglich erhalten. Sie hat sich bei den Wirtschaftsprüfern – wie auch bei anderen Freien Berufen – als effektiv und bürokratiearm bewährt. Soweit es europarechtlich zulässig ist (insbesondere im Bereich der non-PIE-Abschlussprüfung), werden Aufgaben gesetzlich auf die bestehende Selbstverwaltung der Wirtschaftsprüfer in der WPK unter der Letztverantwortung der APAS übertragen.

Die Ahndung von schweren Berufspflichtverletzungen, die zuvor nur durch die Berufsgerichte sanktioniert werden konnten, erfolgt künftig durch die WPK und die APAS. Zugleich werden die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die durch WPK und APAS erteilten Sanktionen deutlich ausgeweitet (Ausweitung des Instanzenzugs über das Oberlandesgericht bis hin zum Bundesgerichtshof). Dadurch wird die gerichtliche Überprüfbarkeit berufsaufsichtlicher Maßnahmen deutlich verbessert. Dies ermöglicht eine einheitliche, konsistente und zügige Berufsaufsicht, stärkt die berufliche Selbstverwaltung und gewährleistet einen besseren Rechtsschutz der Betroffenen.

Für Verwaltungsentscheidungen, etwa in den Bereichen Zulassung und präventive Berufsaufsicht, bleibt es beim bewährten Verwaltungsrechtsweg. Auch die Sparkassenaufsicht und die Länderzuständigkeit bei der Aufsicht über die genossenschaftlichen Prüfungsverbände bleiben erhalten.

3. System der Qualitätskontrolle

Das System der Qualitätskontrolle, d.h. die Kontrolle der praxisinternen Qualitätssicherung durch ausgewählte, praxisfremde Berufsangehörige, die sogenannten Prüfer für Qualitätskontrolle, bleibt im Bereich der non-PIE-Prüfungen erhalten. Zur Vermeidung übermäßiger bürokratischer Belastungen werden insbesondere für kleinere und mittelgroße Prüfpraxen europarechtlich zulässige Erleichterungen umgesetzt und Doppelprüfungen vermieden.

Die Teilnahmebescheinigung, die seit Jahren von vielen Berufsangehörigen als bürokratische Belastung und Berufszulassungsschranke empfunden wurde, wird durch Anzeige und Eintragung im Berufsregister ersetzt. Eine Abschlussprüfung kann damit grundsätzlich bereits vor Durchführung der ersten Qualitätskontrolle durchgeführt werden. Die erste Qualitätskontrolle erfolgt aufgrund einer Risikoanalyse durch die WPK innerhalb der folgenden drei Jahre. Der Kontrollzyklus für Abschlussprüfer von kleinen und mittleren Unternehmen von öffentlichem Interesse wird von drei auf die für non-PIE-Prüfer geltenden sechs Jahre verlängert.

Die Qualitätskontrolle selbst wird verschlankt. Zum einen sind nur noch gesetzliche Abschlussprüfungen und von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in Auftrag gegebene Prüfungen Gegenstand der Qualitätskontrolle. Zum anderen muss der Prüfer für Qualitätskontrolle kein Testat über die Gewährleistung der Einhaltung der Berufsausübungsregelungen abgeben. Er prüft „eins zu eins“ zu den Richtlinienvorgaben anhand der Prüfungsunterlagen einzelner Mandate die Angemessenheit und Wirksamkeit des internen Qualitätskontrollsystems. Die beiden „Qualitätssicherungsprüfungen“ Qualitätskontrolle und Inspektion (früher Sonderuntersuchung) nähern sich damit methodisch an. Hinsichtlich der Prüfungsintensität bleiben hingegen Unterschiede bestehen. Aufgrund des nunmehr ausdrücklich kodifizierten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist eine dem Einzelfall angepasste Prüfungstiefe zu wählen, die sich an Risikogesichtspunkten der von der Praxis geprüften Abschlussprüfungsmandate orientiert.

Die Prüfer für Qualitätskontrolle werden zukünftig von der APAS beaufsichtigt. Dadurch soll die öffentliche Wahrnehmung und Glaubwürdigkeit des Qualitätskontrollverfahrens und damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Berufsstand verbessert werden.

4. Ahndung von Berufspflichtverstößen und Veröffentlichung von Sanktionen

Die neuen detaillierten Richtlinienvorgaben zur Sanktionierung von Berufspflichtverletzungen erfordern Änderungen und Ergänzungen in der WPO. Konnten Sanktionen bisher nur gegen einzelne Berufsangehörige ausgesprochen werden, soll dies künftig auch gegen deren Prüfgesellschaften möglich sein. Berufspflichtverstöße, die bei einer Qualitätskontrolle festgestellt werden, können zukünftig zu berufsaufsichtlichen Verfahren und Sanktionen führen. Die bisherige sogenannte „Firewall“ (Verbot, Feststellungen aus der präventiven Berufsaufsicht bei der Verhängung von berufsaufsichtlichen Maßnahmen wie Rüge und Geldbuße zu verwerten) wird aufgehoben. Die geänderte Regelung achtet dabei weiterhin den verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz, dass sich niemand selbst belasten muss. Zudem sollen berufsaufsichtliche Maßnahmen zukünftig von WPK bzw. APAS veröffentlicht werden.

5. Änderungen des Berufsrechts

In Umsetzung der verschärften europäischen Vorgaben sieht der Gesetzesentwurf neue oder strengere berufsrechtliche Regelungen etwa zum Qualitätssicherungssystem, zu den Unabhängigkeitsanforderungen und Dokumentationspflichten vor. Weitere Änderungen sind durch die Öffnung des Abschlussprüfungsmarkts für EU- und EWR-Abschlussprüfungsgesellschaften bedingt.

Darüber hinaus wird bereits längerfristig bestehender Änderungsbedarf umgesetzt. Beispielsweise wurden Regelungen zur Vereinbarkeit insbesondere von Angestelltentätigkeiten mit dem Beruf des Wirtschaftsprüfers überarbeitet. Verwaltungsverfahren sollen durch erleichterte Formerfordernisse gemindert werden.

Für die vereidigten Buchprüfer wird die Möglichkeit einer verkürzten Prüfung zum Wirtschaftsprüfer wieder eingeführt.

Ausblick

Mit Kabinettsbeschluss vom 1. Juli 2015 befindet sich das APAReG nunmehr im parlamentarischen Verfahren. Die Umsetzungsfrist läuft am 17. Juni 2016 ab; dann finden auch die Vorgaben der Verordnung, insbesondere auch zu den Aufsichtsstrukturen, unmittelbar Anwendung.

Kontakt: Dr. Alexander Lücke, Angela Regina Stöbener, LL.M., Martina Giesler (Referat Freie Berufe Gewerberecht)