

ECKPUNKTE ZUR UMSETZUNG DER EU-ABSCHLUSSPRÜFERREFORM

Prof. Dr. H.-Michael Korth, WP/Stb, Hannover

I. Vorbermerkung

Am 16. Juni 2014 sind europäische Richtlinien zur gesetzlichen Abschlussprüfung in Kraft getreten. Es handelt sich hierbei um

- die Richtlinie 2014/56/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen (nachfolgend Richtlinie) sowie
- die neue Verordnung (EU) Nr. 537/2014 über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/909/EG der Kommission (nachfolgend Verordnung).

Die Verordnung enthält spezielle Regelungen für kapitalmarktorientierte Unternehmen, Banken sowie Versicherungen, sog. Public Interest Entities (PIE). Die Verordnung gilt grundsätzlich nach Ablauf einer Frist von zwei Jahren nach ihrem Inkrafttreten unmittelbar in allen EU-Mitgliedstaaten, d.h. ab dem 17. Juni 2016 auch in Deutschland. Insoweit muss die Richtlinie innerhalb der gleichen Frist in deutsches Recht umgesetzt werden.

Auf Grund dieser Vorgaben ergibt sich folgender Handlungsbedarf:

- Die berufsstandunabhängige Aufsicht über den Berufsstand muss in Umsetzung der EU-Vorgaben gestärkt und auf eine neue Grundlage gestellt werden.
- Die Qualitätssicherung der Abschlussprüfung muss den EU-Vorgaben angepasst werden.

- Europarechtlich zulässige berufsrechtliche Erleichterungen, insb. für kleine und mittlere Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer und Prüfungsgesellschaften können und sollten genutzt werden.
- Eine Zusammenführung der Berufe des Wirtschaftsprüfers und des vereidigten Buchprüfers soll ermöglicht werden.

Nachfolgend werden die wichtigsten Änderungsvorschläge dargestellt und die Auffassungen des DStV dazu erläutert.

II. Die wichtigsten Änderungen im Überblick

1. Überführung der Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) in eine „Aufsichtsbehörde“

Da die APAK die zukünftigen Aufgaben in der jetzigen Rechts- und Organisationsform nicht wahrnehmen kann, muss eine andere Rechtsform für die neue berufsstandunabhängige Aufsicht gefunden werden. Einzelheiten dazu, wie auch die Frage der Finanzierung, werden derzeit noch geprüft.

2. Aufgabenverteilung zwischen der neuen Aufsichtsbehörde und der WPK

Nach den europarechtlichen Vorgaben sollen delegationsfähige Aufgaben grundsätzlich auf die WPK übertragen werden, d.h., die WPK bleibt zuständig im Bereich der Prüfung und Zulassung von Wirtschaftsprüfern, beim Erlass von Berufsrecht im Rahmen ihrer Satzungs Kompetenzen sowie in weiten Teilen der Berufsaufsicht.

Der DStV begrüßt den damit verbundenen Erhalt der Selbstverwaltung der prüfenden Berufe. Er verweist darauf, dass die originäre Zuständigkeit für die Prüfung und Zulassung von Wirtschaftsprüfern keine zwingend durch die berufsstandunabhängige Aufsicht wahrzunehmende Aufgabe ist und daher bei der WPK verbleiben muss.

3. Sicherung der effektiven Berufsaufsicht

a) Delegation und Eintrittsrecht

Die Delegation von Aufgaben auf die WPK soll durch Gesetz erfolgen. Nach den Vorgaben der Richtlinie muss die neue Aufsichtsbehörde für die auf die WPK übertragenen

Aufgabenbereiche die Letztverantwortung tragen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe sollen ihr umfassende Informations- und Weisungsrechte gegenüber der WPK eingeräumt werden.

Nach Auffassung des DStV sollten sich diese Eintrittsrechte auf (begründete) Einzelfälle beschränken. Diese Fälle sollten gesetzlich geregelt werden und nicht in das Ermessen der berufsunabhängigen Aufsichtsbehörde gestellt sein.

b) Stärkung der Entscheidungsstrukturen innerhalb der WPK

Zur Sicherstellung der Entscheidung und Arbeitsfähigkeit der WPK sollen die Aufgaben der Vorstandsabteilung Berufsaufsicht (VOBA) auf ein Gremium außerhalb des Vorstands übertragen werden, das nicht zwingend durch gewählte Vorstands- oder Beiratsmitglieder zu besetzen ist. Der DStV begrüßt grundsätzlich eine Stärkung der Strukturen der WPK, wobei es meines Erachtens genügen würde, wenn sich der Vorstand fallweise etwaiger Spezialisten bedient, soweit dies erforderlich ist. Diese Möglichkeit besteht auch heute bereits.

4. Vereinheitlichung der präventiven Berufsaufsicht

Der umstrittenste Punkt ist die Aufteilung der Kontrolltätigkeiten zwischen Inspektoren und den Prüfern für Qualitätskontrolle. Dabei geht es um die Zuständigkeit bei der Untersuchung von PIE-Mandaten oder Non-PIE-Mandaten.

- Praxen, die keine PIE prüfen, sollen weiterhin durch berufsausübende Prüfer für Qualitätskontrolle kontrolliert werden.
- PIE-Praxen werden hinsichtlich ihrer PIE-Mandate durch die Inspektoren der Aufsichtsbehörde kontrolliert.
- Hinsichtlich ihrer sonstigen Mandate werden PIE-Praxen grundsätzlich durch die Prüfer für Qualitätskontrolle kontrolliert.

Es besteht die Befürchtung, dass der Prüfer für Qualitätskontrolle zukünftig als Delegationsempfänger der öffentlichen Aufsicht angesehen wird, weil er die Ergebnisse der sog. Peer-Reviews, also der Prüfung von Non-Pie-Mandaten, bei PIE-Praxen an die Aufsichtsbehörde berichten soll. Bislang richtet der Prüfer für Qualitätskontrolle seine Berichte über die Ergebnisse der Qualitätskontrolle an die WPK und zwar an die Kommission für Qualitätskontrolle. Die WPK plädiert dafür, dies beizubehalten. Lediglich aus

Gründen der Praktikabilität sollte es bei Praxen mit PIE-Mandaten und Non-PIE-Mandaten möglich sein, dass der Prüfer für Qualitätskontrolle seine Feststellungen in Bezug auf die Wirksamkeit des Qualitätssicherungssystems bei Nicht-PIE-Mandaten der öffentlichen Aufsicht ebenfalls zur Kenntnis bringt.

5. Maßnahmen und Sanktionskatalog für Aufsichtsbehörde und WPK

Ein einheitlicher Maßnahmen- und Sanktionskatalog für die Zuständigkeitsbereiche der neuen Aufsichtsbehörde und – im delegierten Bereich – der WPK soll eine einheitliche, konsistente und effiziente präventive Berufsaufsicht und Sanktionierung insbesondere von Berufsangehörigen und Prüfungsgesellschaften ermöglichen. Er wird die in der WPO bekannten und die darüber hinaus in der Richtlinie genannten Maßnahmen und Sanktionen umfassen.

Umstritten ist die Aufhebung des generellen Verbots der Verwertung von im Rahmen der Qualitätskontrolle getroffenen Feststellungen, sog. Firewall. Es wird befürchtet, dass dadurch Sanktionen der neuen Aufsichtsbehörde auf Non-Pie-Praxen ausgedehnt werden sollen und eine besondere Zuständigkeit der neuen Aufsichtsbehörde für die Verhängung von Sanktionen geplant ist. Die Abschaffung der Firewall ist auch deshalb unverständlich, weil die Gründe, die für ihre Einführung sprachen, weiterhin Gültigkeit haben und sich insoweit auch nicht die europarechtlichen Vorgaben geändert haben.

6. Erleichterungen für kleine und mittlere Praxen

Die Bescheinigungen für die Teilnahme an den Qualitätskontrollen sollen abgeschafft werden und durch ein System der Anzeige und Registrierung ersetzt werden. Dadurch sollen bürokratische Lasten für den Berufsstand verringert und der Marktzugang erleichtert werden. Begrüßenswert ist auch der risikobasierte Kontrollzyklus, nachdem Prüfer von kleinen und mittelgroßen PIE lediglich in einem Zeitraum von sechs Jahren einer Inspektion unterworfen werden müssen, Prüfer von großen PIE mindestens alle drei Jahre.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz soll im Hinblick auf die Komplexität der Tätigkeit des Abschlussprüfers im Rahmen von Inspektionen und Qualitätskontrollen grundsätzlich Berücksichtigung finden. Der DStV weist jedoch darauf hin, dass eine Skalierung der Inspektionen und Qualitätskontrollen auf Verhältnismäßigkeit- und Risikogesichtspunkte nicht nur im Hinblick auf die Komplexität der Tätigkeit des Abschlussprüfers möglich ist. Mögliche Erleichterungen bei gesetzlichen Abschlussprüfungen mittlerer Unternehmen

müssten auch in die Anforderungen der Inspektionen und Qualitätskontrollen Eingang finden.

7. Zusammenführung der Berufe des Wirtschaftsprüfers und des vereidigten Buchprüfers

Die Wiedereinführung einer verkürzten Prüfung zum Wirtschaftsprüfer für vereidigte Buchprüfer soll die Zusammenführung der beiden Prüferberufe erleichtern. Dabei ist offen, ob die verkürzte Prüfung lediglich aus einer mündlichen Prüfung bestehen wird, wie es der Deutsche Buchprüferverband fordert.

8. Sonstige Verbesserungen

Abschlussprüfer mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder in einem anderen Vertragsstaat des EWR sollen künftig aufgrund der Richtlinienvorgaben in Deutschland Prüfungsleistungen erbringen können, wenn der verantwortliche Prüfungspartner nach der WPO zugelassen ist.

Besonders kritisch zu sehen sind die vor dem Hintergrund der auf europäischer und internationaler Ebene geführten Liberalisierungsdiskussionen angestrebten Kapitalbeteiligungen von Personen, die nicht den rechts-, steuer- und wirtschaftsberatenden Berufen der Mitgliedstaaten der EU angehören, sog. Fremdbesitzbeteiligungen. Es sei daran erinnert, dass bis zum Jahre 1985 in Deutschland die Möglichkeit bestand, dass sich Unternehmen aus dem gewerblichen Bereich an Wirtschaftsprüfungsgesellschaften beteiligen konnten. Erst die Abschaffung dieser Möglichkeit hat zu der heutigen weitergehenden Sicherstellung der Unabhängigkeit des Instituts der (gesetzlichen) Abschlussprüfung geführt.

Insoweit setzt sich der DStV aus Gründen des Verbraucherschutzes und des Schutzes der Dienstleistungsempfänger für eine Beibehaltung der bestehenden Kapitalbindungsvorschriften ein. Denn es liegt auf der Hand, dass berufsfremde Investoren mit Gewinnmaximierungsabsichten strategische Entscheidungen in den Gesellschafter- und Hauptversammlungen beeinflussen können. Zudem besteht die Gefahr, dass durch eine Öffnung der Kapitalbindungsvorschriften die Konzentration auf dem Wirtschaftsprüfungsmarkt weiter zunehmen wird.

Klarstellungen im Bereich der Berufshaftpflichtversicherung sollen für Rechtssicherheit, insb.

für Partnerschaften mit beschränkter Berufshaftung sorgen. Zudem wird geprüft, inwieweit – wie bei den anderen rechts- und steuerberatenden Berufen – eine Begrenzung der Jahreshöchstleistung der Versicherung zugelassen werden soll.

III. Ergebnis

Der meines Erachtens wichtigste Aspekt ist, dass die originäre Zuständigkeit der WPK für die Prüfung und Zulassung von Wirtschaftsprüfern und damit verbunden die berufliche Selbstverwaltung erhalten bleibt. Eine durch die Verordnung nicht vorgeschriebene Ausdehnung der Aufgaben der berufsunabhängigen Aufsicht ist abzulehnen, ebenso wie eine von Vertretern von WP.net e.V. geforderte Übertragung der Aufgaben auf die BaFin.

Außerdem sind alle Maßnahmen abzulehnen, die die Unabhängigkeit von Prüfungsgesellschaften gefährden, wie die aus Liberalisierungsaspekten angedachte Fremdbeteiligung. Dies wäre meines Erachtens kontraproduktiv für das von der EU angestrebte Ziel, einer Konzentration auf dem Wirtschaftsprüfermarkt entgegenzuwirken.

Der Steuerberaterverband Niedersachsen Sachsen-Anhalt e.V. vertritt die Interessen von mehr als 5.000 Steuerberaterinnen und Steuerberatern. Der Verband setzt sich für ein bürger- und mittelstandsfreundliches Besteuerungsverfahren ein und fördert die Zusammenarbeit zwischen den Bürgern, den Angehörigen der steuerberatenden Berufe und der Finanzverwaltung.

www.steuerberater-verband.de