

POSITIONEN DES DBV ZUR WEITERENTWICKLUNG DER BERUFSAUFSICHT

(STAND: 11.12.2014)

1. HINTERGRUND

Die **EU-Verordnung** über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse (sog. PIE, im Folgenden auch § 319a-Mandate) und die **geänderte Abschlussprüferrichtlinie** stellen Anforderungen an das Berufsaufsichtssystem, die Änderungen im deutschen System der Berufsaufsicht erforderlich machen. Neben diesem Erfordernis ist es wichtig, dass die Berufsaufsicht nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern vor allem auch im Berufsstand (wieder) **akzeptiert** wird. Hierfür muss die Berufsaufsicht auf stabile Beine gestellt werden; rechtliche Unsicherheiten müssen beseitigt werden. Wichtig ist zudem, dass das neue Berufsaufsichtssystem dem verfassungsmäßigen Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** gerecht wird und insbesondere bei kleineren Praxen den Regulierungsgrad so gering wie möglich hält.

2. GRUNDSÄTZLICHE FORDERUNGEN DES DBV

2.1. GRUNDSÄTZLICH EINHEITLICHES QUALITÄTSSICHERUNGSSYSTEM BEI ABSCHLUSSPRÜFERN/PRÜFUNGSGESELLSCHAFTEN

Unseres Erachtens ist es wichtig, dass alle Abschlussprüfer einem einheitlichen Qualitätssicherungssystem unterliegen. Das bedeutet, dass alle Prüfer – unabhängig davon, ob sie § 319a-Mandate oder ausschließlich § 319-Mandate prüfen – abhängig von der jeweils ausgeübten Tätigkeit **einheitlichen Qualitätskriterien** unterliegen. Die unterschiedliche Behandlung von Prüfern mit und ohne § 319a-Mandate lässt in der Öffentlichkeit den falschen Eindruck entstehen, dass es gut und schlecht beaufsichtigte Prüfer gäbe. Unzutreffende Folgerungen einer solchen Spaltung für die Qualität der Abschlussprüfung schaden dem ganzen Berufsstand. Wir sind daher der Ansicht, dass eine "Zwei-Klassen-Gesellschaft" im Prüferberuf in jedem Fall vermieden werden muss.

2.2. ERHALT DER QUALITÄTSKONTROLLE SOWEIT WIE MÖGLICH

Unseres Erachtens sollte die Qualitätskontrolle soweit wie möglich erhalten werden. Die Qualitätskontrolle dient der Überwachung von Berufsangehörigen, ob die Regelungen zur Qualitätssicherung nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften und der Berufssatzung insgesamt und bei der Durchführung einzelner Aufträge eingehalten werden. Sie wird durch einen Prüfer für Qualitätskontrolle durchgeführt, der als Person des Berufsstands fach- und sachkundig ist und in vielen Fällen auch als kollegial und hilfreich erachtet wird. Der Prüfer für Qualitätskontrolle gibt am Ende seiner Kontrolle ein Urteil zu dem in der Prüfungspraxis eingeführten Qualitätssicherungssystem ab. Ein Positivurteil ist im Vergleich zu Fehlerfeststellungen bei der Sonderuntersuchung nach außen in die Öffentlichkeit ein deutlich besseres Signal. Die Qualitätskontrolle ist mit ihrer **primär präventiven Wirkung ein effektives und angemessenes Element** der Berufsaufsicht und sollte deshalb bei allen Abschlussprüfern zum Einsatz kommen – unabhängig davon, ob ein Abschlussprüfer/eine Prüfungsgesellschaft § 319a-Mandate oder ausschließlich § 319-Mandate prüft.

Wie weit kann und sollte der Anwendungsbereich der Qualitätskontrolle künftig gehen? Der Anwendungsbereich der Qualitätskontrolle kann so weit gehen, wie er nicht durch zwingende EU-Vorgaben beschränkt wird. Beschränkungen ergeben sich aus den neuen EU-Regeln insoweit, als eine berufsstandsunabhängige Behörde für die Kernelemente der Berufsaufsicht über PIE-Prüfer zuständig sein muss. Das heißt konkret, dass diese berufsstandsunabhängige Behörde, die auch die Letztverantwortung für die Aufsicht über alle Prüfer haben muss, bei PIE-Prüfern die folgenden Aufgaben zwingend selbst wahrnehmen muss:

- Aufgaben in Bezug auf das Qualitätssicherungssystem nach Art. 26 EU-Verordnung,
- Inspektionen und
- Sanktionen und Maßnahmen (hier besteht die Möglichkeit der Delegation an eine Behörde oder Stelle, deren Leitung mehrheitlich berufsstandsunabhängig ist).

Alle anderen Aufgaben der Berufsaufsicht können delegiert - d. h. von einer anderen Aufsichtsstelle wahrgenommen - werden.

Wenn bei PIE-Prüfern allein die unabhängige Aufsichtsstelle die genannten nicht-delegationsfähigen Aufgaben wahrnehmen, also das Qualitätssicherungssystem überwachen sowie Inspektionen durchführen und Sanktionen und Maßnahmen erlassen darf, können diese Aufgaben nicht von einer anderen Aufsichtsstelle (etwa der WPK) wahrgenommen werden. Bis

zum „Rand“ dieses nicht-delegationsfähigen Aufgabenbereichs der Aufsichtsstelle kann und sollte die Qualitätskontrolle erhalten werden.

Das bedeutet für die Prüfungsgesellschaften:

Praxen mit ausschließlich § 319a-Mandaten unterliegen dem Anwendungsbereich der **Inspektionen** durch die berufsstandsunabhängige Aufsichtsbehörde. Die Inspektoren untersuchen sowohl das Qualitätssicherungssystem als auch verschiedene Mandate.

Praxen mit ausschließlich § 319-Mandaten sind von der **Qualitätskontrolle** erfasst, die – nach wie vor – alle sechs Jahre erfolgt. Der Prüfer für Qualitätskontrolle überprüft das Qualitätssicherungssystem und in diesem Rahmen auch einzelne Mandate.

Praxen mit § 319- und § 319a-Mandaten unterliegen der Inspektion als auch der Qualitätskontrolle. Die **Inspektion** erfasst gemäß den Regeln der EU-Verordnung das **Qualitätssicherungssystem** und einzelne Mandate. Unserer Ansicht nach sollten **nur die § 319a-Mandate** in die Inspektion einbezogen werden. Der **Prüfer für Qualitätskontrolle** unterzieht in – wie derzeit - dreijährigem Turnus **§ 319-Mandate** seiner Prüfung; da eine erneute Überprüfung des Qualitätssicherungssystems im Rahmen der Qualitätskontrolle vermieden werden sollte, um der Praxis diese Doppelbelastung zu ersparen, sollte sich der Prüfer für Qualitätskontrolle auf die Überprüfung des Qualitätssicherungssystems durch die Inspektoren stützen. Eine **Option** für diese Praxen, die § 319-Mandate von den Inspektoren (statt dem Prüfer für Qualitätskontrolle) untersuchen zu lassen, **lehnen wir ab**: Der dadurch entstehende faktische Druck auf diese „Mischpraxen“ zu einer umfassenderen Inspektion als nach den EU-Regeln zwingend erforderlich könnte einer – aus unserer Sicht – unbedingt zu vermeidenden „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ Vorschub leisten.

Mit dem weitest möglichen Erhalt der Qualitätskontrolle ist der Erhalt der sog. **„Firewall“** (vgl. § 57e Abs. 4 u. 5 WPO) als Ausfluss des Nemo-tenetur – Grundsatzes verbunden. Stellt also der Prüfer für Qualitätskontrolle Sachverhalte fest, die Verstöße der geprüften Praxis gegen das Berufsrecht der Wirtschaftsprüfer darstellen und haben diese Verstöße zu Maßnahmen im Sinne des § 57e Abs. 2 u. 3 WPO geführt, dann können diese Verstöße nicht Gegenstand eines Berufsaufsichtsverfahrens sein.

2.3. VERTEILUNG DER AUFSICHTSAUFGABEN

Gemäß Art. 24 EU-Verordnung gibt es zwei Möglichkeiten, wie bei der Neugestaltung der Berufsaufsicht die Aufgaben verteilt werden, wenn die Aufsicht auf mehrere Aufsichtsstellen verteilt wird: zum einen kann der

Mitgliedstaat die Verteilung selbst vornehmen und die Aufsichtsaufgaben etwa an APAK und WPK im Rahmen der Möglichkeiten verteilen (Aufgabenübertragung). Zum anderen könnte der Mitgliedstaat die Verteilung der Aufgaben der letztverantwortlichen Behörde überlassen, so dass etwa die APAK entscheiden könnte, welche Aufgaben sie auf eine oder mehrere Aufsichtsstellen delegiert (Aufgabendelegation). Im Falle der Aufgabendelegation hätte die übertragende Aufsichtsstelle zudem die Befugnis, Aufgaben im Einzelfall wieder an sich zu ziehen.

Der DBV ist der Ansicht, dass der deutsche Gesetzgeber die Verteilung der Aufsichtsaufgaben eindeutig und klar gesetzlich regeln sollte. Eine stabile gesetzliche Regelung kann aus unserer Sicht der erforderlichen Rechtssicherheit und Transparenz bestmöglich beitragen.

2.4. ABSCHAFFUNG DER TEILNAHMEBESCHEINIGUNGEN

Auch wenn wir das System der Qualitätskontrolle für erhaltenswert erachten, sollte aus unserer Sicht an dem Erfordernis einer Teilnahmebescheinigung (§ 57a Abs. 1 S. 1 WPO) nicht mehr festgehalten werden. Die für die Durchführung einer gesetzlich vorgeschriebenen Abschlussprüfung erforderliche Bescheinigung über die Teilnahme des Abschlussprüfers an einer Qualitätskontrolle führt zu bürokratischem Aufwand, dem kein entsprechender Nutzen gegenübersteht. Es ist nicht einzusehen, warum Berufsangehörige, die mit der Ablegung ihres Examens die Befähigung zur Abschlussprüfung nachgewiesen haben, diesem zusätzlichen Erfordernis einer kostenpflichtigen Teilnahmebescheinigung unterliegen sollten. Diese Belastung ist unverhältnismäßig und gehört abgeschafft. Stattdessen sollte eine Meldepflicht für diejenigen Prüfer eingeführt werden, die eine gesetzliche Abschlussprüfung durchgeführt haben. Dies stellt sicher, dass diese Praxen von der Qualitätskontrolle erfasst werden.

2.5. ERHALT DER ANLASSBEZOGENEN BERUFSAUFSICHT BEI DER WPK (§ 61A S. 2 NR. 1 WPO)

Für Ermittlungen bei konkreten Anhaltspunkten für einen Verstoß gegen Berufspflichten ist heute die WPK zuständig. Dieser Status Quo sollte erhalten bleiben. Soweit die EU-Verordnung bei PIE-Prüfern die Zuständigkeit einer unabhängigen Aufsichtsbehörde erfordert, kann dies freilich in Zukunft nicht die WPK wahrnehmen.

2.6. EINHEITLICHKEIT DER MAßNAHMEN UND SANKTIONEN

Soweit eine Befassung mit Berufspflichtverletzungen von Berufsträgern durch unterschiedliche Aufsichtsstellen erforderlich ist (neue APAK bei PIE-Mandaten, WPK im Übrigen), sollte ein Rahmen geschaffen werden, innerhalb dessen die Beurteilung von Berufspflichtverletzungen einheitlich vorgenommen werden kann. Solche einheitlichen Kriterien für alle Prüfer sind angemessen und fair.

2.7. TRANSPARENZ VON MAßNAHMEN UND SANKTIONEN

Der DBV ist der Ansicht, dass die Berufsaufsicht auch heute bereits im Rahmen ihres Tätigkeitsberichts ausreichend über abgeschlossene Verfahren und Maßnahmen berichten kann. Für weitergehende Veröffentlichungen besteht unseres Erachtens kein Bedarf bzw. sind die durch das verfassungsrechtlich verankerte Persönlichkeitsrecht bestehenden Grenzen zu beachten. Es ist zu vermeiden, dass durch eine Nennung von Namen Vorverurteilungen erfolgen bzw. in die Grundrechte der Betroffenen eingegriffen wird. Insofern sollte Deutschland das Mitgliedstaatenwahlrecht in Art. 28 EU-Verordnung, die Veröffentlichung von Erkenntnissen und Schlussfolgerungen aus Inspektionen „in Bezug auf Einzelinspektionen“ zu erlauben, nicht ausüben. Ebenso sind wir der Ansicht, dass das Mitgliedstaatenwahlrecht zur Veröffentlichung von noch anfechtbaren Sanktionen nicht ausgeübt werden sollte, da erst die rechtskräftige Entscheidung eine Veröffentlichung auslösen sollte.

2.8. KEIN UNTERNEHMENSSTRAFRECHT FÜR PRÜFUNGSGESELLSCHAFTEN

Es wird diskutiert, ein Unternehmensstrafrecht für Prüfungsgesellschaften einzuführen. Für Strafbegründungen und Strafzumessungen gilt – jedenfalls derzeit noch – das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz) verfassungsrechtlich verankerte **Schuldprinzip**, nach dem eine Strafe nur verhängt werden kann, wenn den Täter Schuld trifft, d.h. wenn ihm seine Tat persönlich zum Vorwurf gemacht werden kann. Eine Strafe für Gesellschaften wäre derzeit systemwidrig. Auch ist kein Bedarf für ein solches Strafrecht bei Prüfungsgesellschaften erkennbar, das die handelnden Personen nach den geltenden Vorschriften zur Verantwortung gezogen werden können.

Die Diskussion zum Unternehmensstrafrecht sollte zunächst weiter verfolgt werden, um ggf. eintretende Änderungen für die Strafbarkeit von Berufsgesellschaften dann auch im Berufsrecht der Wirtschaftsprüfer nachzuvollziehen.

2.9. ERHALTEN DER SELBSTVERWALTUNG BEI DER WPK FÜR DEN GESAMTEN BERUFSSTAND

DBV zur Weiterentwicklung der Berufsaufsicht

(Stand: 11.12.2014)

Wir sind der Ansicht, dass sich der Berufsstand der Prüferberufe in Deutschland - so wie andere freie Berufe auch - im Rahmen der Wirtschaftsprüferkammer weiterhin selbst verwalten sollte. Bei den für eine Selbstverwaltung typischen Aufgaben der Kammer, wie z. B. Registrierung, Bestellung und Anerkennung als Prüfer bzw. Prüfungsgesellschaft sowie Erlass von Berufsaufsichtsregeln, Koordinierung von Aus- und Fortbildung ist es sinnvoll, Berufsträger mit einzubeziehen.