

Eckpunkte zur Umsetzung der EU-Abschlussprüferreform

Zur Reform der Wirtschaftsprüferaufsicht und des Berufsrechts der Wirtschaftsprüfer/vereidigten Buchprüfer in der Wirtschaftsprüferordnung

Am 16. Juni 2014 sind neue Vorgaben betreffend die 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 (im Folgenden 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 (im Folgenden Verordnung).

Die Verordnung enthält spezielle Regelungen für Unternehmen von öffentlichem Interesse, sog. Public Interest Entities (PIEs). Das sind im Wesentlichen kapitalmarktorientierte Unternehmen, Banken sowie Versicherungen. Die Verordnung gilt grundsätzlich nach Ablauf einer Frist von zwei Jahren nach ihrem Inkrafttreten, d. h. ab dem **17. Juni 2016**, unmittelbar in allen EU-Mitgliedstaaten und muss dann auch in Deutschland von den Unternehmen und den Abschlussprüfern angewendet werden. Die Richtlinie muss innerhalb der gleichen Frist in deutsches Recht umgesetzt werden.

Die neuen europäischen Vorgaben erfordern **erhebliche Änderungen** in der Wirtschaftsprüferordnung (WPO), dem Handelsgesetzbuch (HGB) und anderen Vorschriften. Aspekte insbesondere der gesetzlichen Abschlussprüfung als solcher werden in einem separaten Gesetzgebungsverfahren unter Federführung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) behandelt. Die nachfolgenden Eckpunkte sollen die wesentlichen Änderungen **im Bereich des Berufsrechts und der Berufsaufsicht** der Wirtschaftsprüfer und vereidigten Buchprüfer (Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi)) zusammenfassen und zur öffentlichen Konsultation stellen. Alle Akteure sind eingeladen, zu den Eckpunkten bis einschließlich 20. Februar 2015 gegenüber BMWi (buero-viib3@bmwi.bund.de) Stellung zu nehmen.

Der im Nachgang zur öffentlichen Konsultation der Eckpunkte vom BMWi vorzulegende Gesetzentwurf soll im Bereich des Berufsrechts und der Berufsaufsicht insbesondere der Verwirklichung folgender Ziele dienen:

- die Richtlinie ordnungsgemäß in deutsches Recht umzusetzen und die den Mitgliedstaaten eingeräumten Wahlrechte in der Verordnung auszuüben;
- die berufsunabhängige Aufsicht über den Berufsstand in Umsetzung der EU-Vorgaben zu stärken und auf eine neue Grundlage zu stellen;
- die Qualitätssicherung der Abschlussprüfung durch Umsetzung der EU-Vorgaben zu verbessern;
- europarechtlich zulässige berufsrechtliche Erleichterungen, insbesondere für kleine und mittlere Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer und Prüfungsgesellschaften zu regeln;
- eine Zusammenführung der Berufe des Wirtschaftsprüfers und des vereidigten Buchprüfers zu ermöglichen.

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

- Da die APAK die aufgrund der europarechtlichen Vorgaben zukünftig zwingend zunehmenden Aufgaben (siehe unter 2.) in der jetzigen Rechts- und Organisationsform nicht wahrnehmen kann, ist **eine Fortentwicklung der APAK** erforderlich. Die Rechtsform der neuen berufsstandunabhängigen Aufsicht soll eindeutig festgelegt werden. Einzelheiten werden derzeit noch geprüft. Eine kontinuierliche und funktionierende Aufsicht soll gewährleistet und Unsicherheiten für die betroffenen Mitarbeiter sollen weitest möglich vermieden werden.
- Auch die Frage der **Finanzierung** der neuen Aufsicht – durch den Berufsstand oder durch Haushaltsmittel – wird derzeit noch geprüft.

2. Aufgabenverteilung zwischen neuer Aufsichtsbehörde und Wirtschaftsprüferkammer (WPK)

- Die nach den europarechtlichen Vorgaben delegationsfähigen Aufgaben sollen grundsätzlich auf die WPK übertragen werden. Damit wird eine **1:1-Umsetzung** der Richtlinie gewährleistet und die Selbstverwaltung der Wirtschaftsprüfer und vereidigten Buchprüfer so weit wie möglich erhalten. 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.

- Zusätzlich zur allgemeinen Fachaufsicht (Letztverantwortung) muss die neue **Aufsichtsbehörde** gemäß Artikel 24 Absatz 1 und 26 der Verordnung zwingend **operative Aufsichtsaufgaben im Bereich der gesetzlichen Abschlussprüfung bei PIE-Mandaten** (Inspektionen, Untersuchungen und Sanktionen) übernehmen.
- Zur Vermeidung von Doppelprüfungen, unnötigen bürokratischen Lasten und divergierenden Kontrollergebnissen sollen Inspektionen und Qualitätskontrollen bei PIE-prüfenden Praxen durch die neue Aufsichtsbehörde und die WPK stärker aufeinander **abgestimmt** und hierfür bestimmte Aufgaben auf die Aufsichtsbehörde übertragen werden (siehe unter 4.).

3. Sicherung der effektiven Berufsaufsicht

a) Delegation und Eintrittsrecht

- Die Delegation von Aufgaben auf die WPK soll **durch Gesetz** erfolgen. Damit werden auch Rechts- und Planungssicherheit für die WPK gewährleistet.
- Die neue Aufsichtsbehörde trägt für die auf die WPK übertragenen Aufgabenbereiche die **Letztverantwortung**. Zur Gewährleistung dieser Letztverantwortung werden ihr umfassende Informations- und Weisungsrechte gegenüber der WPK eingeräumt.
- Artikel 32 Absatz 4b der Richtlinie und Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung verbunden mit der Pflicht zur Gewährleistung einer wirksamen Letztverantwortung begründen zudem zwingend ein **Eintrittsrecht** der Behörde im Einzelfall. Es soll gesetzlich festgelegt werden, dass die Aufsichtsbehörde Befugnisse der WPK an sich ziehen kann, zum Beispiel wenn Vorgänge im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit betroffen sind, wenn Nichtprüfungsleistungen von Wirtschaftsprüfern gegenüber PIE betroffen sind, sowie in sonstigen Fällen, in denen ein besonderes öffentliches Interesse den Eintritt der Aufsichtsbehörde erforderlich macht.

b) Stärkung der Entscheidungsstrukturen innerhalb der WPK

- Die Entscheidungs- und Arbeitsfähigkeit der WPK müssen jederzeit sichergestellt sein. Die entsprechenden **Strukturen** innerhalb der WPK sollen **gestärkt** werden, um Funktionsbeeinträchtigungen auszuschließen.
- Es wird geprüft, ob die Aufgaben der **Vorstandsabteilung Berufsaufsicht (VOBA)** auf ein Gremium außerhalb des Vorstands übertragen werden, das nicht zwingend durch ge-

wählte Vorstands- oder Beiratsmitglieder zu besetzen ist, sondern durch Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer, die auf Vorschlag des Vorstands vom Beirat gewählt werden.

4. Vereinheitlichung der präventiven Berufsaufsicht

- Der **Anwendungsbereich** der Inspektionen wird in Artikel 26 der Verordnung unmittelbar vorgegeben. Er umfasst insbesondere die Bewertung des Aufbaus des internen Qualitätssicherungssystems von PIE-prüfenden Praxen, die Überprüfung der Tätigkeit dieser Praxen bei ihren PIE-Mandaten zur Ermittlung der Wirksamkeit des internen Qualitätssicherungssystems und die Bewertung des Transparenzberichts. Hinsichtlich der sonstigen Mandate, die eine PIE-Praxis innehat, bestehen somit Delegationsmöglichkeiten auf den Prüfer für Qualitätskontrolle (sog. Peer) und die WPK.
- Im Rahmen der Aufteilung der Kontrolltätigkeiten zwischen Inspektor und Prüfer für Qualitätskontrolle soll sich deshalb die **Zuständigkeit des Prüfers** danach unterscheiden, ob es um die Untersuchung von PIE-Mandaten oder non-PIE-Mandaten geht:
 - Praxen, die keine PIE prüfen, werden weiterhin durch berufsausübende Prüfer für Qualitätskontrolle kontrolliert.
 - 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.
- Gleichzeitig soll eine **Doppelprüfung**, die zu unnötigen bürokratischen Lasten und divergierenden Kontrollergebnissen führt, **vermieden** und ein **einheitlicher Ansatz in der präventiven Berufsaufsicht ermöglicht** werden. Da es in PIE-Praxen ein einheitliches Qualitätssicherungssystem gibt, kann dies nur einheitlich durch die Aufsichtsbehörde bewertet werden. Um hier eine stringente, konsistente und qualitativ hochwertige Aufsicht zu gewährleisten, soll
 - der Prüfer für Qualitätskontrolle bei seiner Prüfung die jüngsten Inspektionsergebnisse zu Grunde legen;
 - der Prüfer für Qualitätskontrolle die Ergebnisse der sog. Peer reviews bei PIE-Praxen an die Aufsichtsbehörde berichten;
 - ausschließlich die neue Aufsichtsbehörde Feststellungen betreffend das Qualitätssicherungssystem und dessen Einhaltung und Wirksamkeit bei PIE-Mandaten treffen und ggf. dabei die Feststellungen der Prüfer für Qualitätskontrolle zur Einhaltung und Wirksamkeit bei sonstigen Mandaten berücksichtigen;

- die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit haben, einzelne Nicht-PIE-Mandate im Rahmen der Inspektionen zu prüfen (vgl. bereits unter 3a sowie § 62 Absatz 1 Satz 2 und 3 WPO);
- die Aufsichtsbehörde die Kontrolltätigkeiten der Prüfer für Qualitätskontrolle überprüfen; und
- die Aufsichtsbehörde die Kompetenz erhalten, die für eine effektive Zusammenarbeit zwischen Prüfer für Qualitätskontrolle und Inspektoren notwendigen Bestimmungen zu treffen.

5. Maßnahmen- und Sanktionskatalog für Aufsichtsbehörde und WPK und Rechtsweg

- 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.
- Das generelle Verbot der Verwertung von im Rahmen der Qualitätskontrolle getroffenen Feststellungen, die sog. **Firewall**, wird in Umsetzung der europäischen Vorgaben **aufgehoben**. Es soll klargestellt werden, dass insbesondere die Qualitätskontrolle grundsätzlich präventiv ausgerichtet ist und Maßnahmen sowie Sanktionen verhältnismäßig sein müssen.
- Die neue Aufsichtsbehörde ist letztverantwortlich für die Verhängung von Sanktionen zuständig. Die **Länderaufsicht** über die Sparkassen und die genossenschaftlichen Prüfungsverbände kann aufgrund der Öffnungsklausel in der Richtlinie und Verordnung **erhalten** bleiben.
- Die Ahndung schwerer Berufspflichtverletzungen soll von der **Berufsgerichtsbarkeit** auf die Aufsichtsbehörde bzw. im delegierten Bereich auf die WPK **übertragen** werden, um eine einheitliche Sanktionierung von schweren und mittelschweren Verstößen zu ermöglichen.
- Eine Konzentration der **gerichtlichen Überprüfung** von Maßnahmen und Sanktionen der neuen Aufsichtsbehörde und der WPK auf eine Gerichtsbarkeit wird geprüft.

- Aufgrund der zwingenden europarechtlichen Vorgaben wird die Möglichkeit der **Sanktionierung von Prüfungsgesellschaften** eingeführt (Artikel 30a Absatz 1 lit. a), c), f) sowie implizit lit. b) und d)).
- Die heutige Praxis der **Veröffentlichung** von Sanktionen muss aufgrund der Richtlinienvorgaben weiterentwickelt werden. Bei nicht rechtskräftig abgeschlossenen Aufsichtsverfahren soll grundsätzlich keine Veröffentlichung stattfinden. Hier kommt allenfalls eine allgemeine Berichterstattung der Aufsichtsbehörde dahingehend in Betracht, dass mitgeteilt wird, dass ein Sachverhalt berufsaufsichtlich untersucht wird.

6. Erleichterungen für kleine und mittlere Praxen

- Die **Teilnahmebescheinigungen** für die Teilnahme an den Qualitätskontrollen sollen abgeschafft werden. Ziel ist es, die bürokratischen Lasten für Praxen, die gesetzliche Abschlussprüfungen durchführen wollen, zu mindern. Es soll daher ein System der Anzeige und Registrierung eingeführt werden, das die Durchführung von Qualitätskontrollen und Inspektionen ermöglicht.
- Zur Durchsetzung eines **risikobasierten Kontrollzyklus** und um den durch die Qualitätskontrollen verursachten Aufwand insbesondere für kleine und mittlere Praxen zu reduzieren, werden bei Prüfern von kleinen und mittleren PIE die Kontrollzyklen von 3 auf 6 Jahre verlängert.
- Im Rahmen der Inspektionen und Qualitätskontrollen sollen **Verhältnismäßigkeits- und Risikogesichtspunkte** im Hinblick auf die Komplexität der Tätigkeit des Abschlussprüfers berücksichtigt werden.

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.

8. Sonstige Verbesserungen

- **Abschlussprüfer mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU** oder in einem anderen Vertragsstaat des EWR dürfen künftig aufgrund der Richtlinienvorgaben in Deutschland Prüfungsleistungen erbringen, wenn der verantwortliche Prüfungspartner nach der WPO zugelassen ist. Sie unterliegen hinsichtlich von nach deutschem Recht vorgeschrie-

benen Prüfungen der deutschen Aufsicht, im Übrigen der Heimatstaatenaufsicht, mit der international kooperiert wird. Entsprechendes gilt umgekehrt für deutsche Prüfungsgesellschaften, die in anderen EU-Mitgliedstaaten Abschlussprüfungen durchführen wollen.

- **Unternehmen ausländischer Rechtsform** sollen vor dem Hintergrund der auf europäischer und internationaler Ebene geführten Liberalisierungsdiskussionen im Bereich freiberuflicher Dienstleistungen zugelassen werden. In diesem Zusammenhang wird auch geprüft, ob **Kapitalbeteiligungen** von Personen, die nicht den rechts-, steuer- und wirtschaftsberatenden Berufen der europäischen Mitgliedstaaten angehören, zugelassen werden sollten. Mit Blick auf die durchgeführte Reform auf EU-Ebene zur weitergehenden Sicherung der Unabhängigkeit der gesetzlichen Abschlussprüfer, auch durch die Pflicht zur externen Rotation und die Beschränkung von Nichtprüfungsleistungen, könnte sich eine Öffnung von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften für Investoren, die ihrerseits nicht an das Berufsrecht gebunden sind, allerdings als kontraproduktiv darstellen.
- **Klarstellungen im Bereich der Berufshaftpflichtversicherung** sollen für Rechtssicherheit, insbesondere 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. Regelungen zum Versicherungsschutz mit möglichen nachteiligen Auswirkungen auf Nichtberufsangehörige sollen entsprechend der anderen Berufsrechte wieder in die WPO eingegliedert werden.