Deutschlands neue Aufsicht über Abschlussprüfer

Die Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (APAS)

Seit dem 17. Juni 2016 hat Deutschland eine neue Aufsicht über Abschlussprüfer. Die Abschlussprüferaufsichtsstelle, APAS, ist beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle angesiedelt. Deutschland setzt damit die Vorgaben der EU-Abschlussprüferreform um: Die neue Behörde übernimmt die bislang von der Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) ausgeführte Aufsicht. Sie erhält darüber hinaus neue Aufgaben und solche, die bislang bei der Wirtschaftsprüferkammer (WPK) lagen. Wie bisher wird eine hochwertige Abschlussprüferaufsicht auch künftig das Vertrauen in den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer und in die geprüften Unternehmen stärken.

Mit Wirkung vom 17. Juni 2016 wurde die deutsche Aufsicht über die Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften maßgeblich reformiert: Die neue Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (APAS) hat ihre Arbeit als Aufsicht über die Abschlussprüfer aufgenommen. Sie wird künftig berufsaufsichtliche Untersuchungen bei Prüferpraxen durchführen, die Jahresabschlüsse von „Unternehmen von öffentlichem Interesse“ erstellen. Darüber hinaus wird sie als weitere wichtige Aufgabe die fachbezogene Aufsicht über die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) führen und Deutschland in der europäischen sowie internationalen Zusammenarbeit der Prüferaufsichten vertreten.

Unternehmen von öffentlichem Interesse

(englisch: public interest entities – PIE) sind z. B. Banken, Versicherungen und börsennotierte Unternehmen.

Damit übernimmt die APAS die Aufgaben, die seit 2005 von der Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) wahrgenommen worden waren. Die APAK war ein vom Berufsstand unabhängiges Gremium mit bis zu zehn ehrenamtlichen Mitgliedern. Sie hatte keine eigene Rechtspersönlichkeit

und wurde als „nicht rechtsfähige Personengemeinschaft eigener Art“ (sui generis) qualifiziert. Um ihre Aufgaben zu erfüllen, bediente sie sich der Mitarbeiter der WPK, über die sie ein Weisungs- und Direktionsrecht hatte. Aufgrund der fehlenden Rechtspersönlichkeit der APAK wurden Verwaltungsakte im Rahmen der Berufsaufsicht von der WPK erlassen und die WPK war auch Partei in etwaigen Rechtsstreitigkeiten.

Trotz des im Ergebnis sehr gut funktionierenden Aufsichtssystems über die Abschlussprüfer machten die Vorgaben der EU-Abschlussprüferreform vom Juni 2014 einen Systemwechsel notwendig, da Struktur, Aufbau und rechtlicher Status der APAK den neuen EU-Vorgaben nicht mehr entsprachen.

EU-Reform der Abschlussprüfung

Zum 16. Juni 2014 traten die überarbeitete EU-Abschlussprüferrichtlinie und die EU-Verordnung zur Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse in Kraft.[1]

Ziel der Reform war es, nach den Erfahrungen der Finanzkrise die Qualität der Abschlussprüfungen europaweit zu verbessern und die Aussagekraft der Prüfungsergebnisse zu erhöhen. In den Erwägungsgründen der Verordnung betonten das Europäische Parlament und der Rat, wie wichtig die gute Prüfungsqualität der Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften für das Funktionieren der Märkte ist, und unterstrichen die besondere gesellschaftliche Funktion der Abschlussprüfer.

Die EU-Reform sieht im Kern strengere Anforderungen an die Abschlussprüfung von Unternehmen von öffentlichem Interesse vor.[2] Als weiteren wichtigen Baustein enthält die EU-Reform die Vorgabe an die Mitgliedstaaten, eine vom Berufsstand unabhängige Behörde vorzusehen, die die Aufsicht über die Abschlussprüfer ausübt. Diese soll insbesondere über eigene Mitarbeiter verfügen und im Rahmen der Berufsaufsicht selbst Maßnahmen ergreifen können.

Da die APAK die geforderten Rahmenbedingungen aufgrund ihrer Rechtsstruktur nicht erfüllte, musste die deutsche Aufsicht über die Abschlussprüfer infolge der EU-Reform umfassend umstrukturiert werden.

Die Mitgliedstaaten hatten zwei Jahre – bis zum 17. Juni 2016 – Zeit, die Vorgaben der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen sowie die notwendigen Durchführungsvorschriften und Anpassungen an die Verordnung vorzunehmen. In Deutschland geschah dies durch das Abschlussprüfungsreformgesetz (AReG) vom 10. Mai 2016, in dem die Vorgaben zur inhaltlichen Ausgestaltung der Abschlussprüfung, vor allem im Handelsgesetzbuch, unter Federführung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz umgesetzt wurden. Die Neuerungen im Bereich des Berufsrechts und der Berufsaufsicht wurden unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) durch das Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz vom 31. März 2016 (APAReG) in nationales Recht übertragen. Mit dem darin enthaltenen APAS-Einrichtungsgesetz erhält die Aufsicht über die Abschlussprüfer in Deutschland ihre grundlegend neue Form.

Abschlussprüfung

Die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung des Jahresabschlusses von Unternehmen. Sie ist im Wesentlichen im Handelsgesetzbuch (HGB) geregelt. In Deutschland darf die Prüfung nur von Wirtschaftsprüfern und – eingeschränkt – vereidigten Buchprüfern durchgeführt werden. Die berufsrechtlichen Vorgaben für Wirtschafts- und vereidigte Buchprüfer sowie zur Organisation der Berufsaufsicht ergeben sich aus der Wirtschaftsprüferordnung (WPO).

1 Richtlinie (EU) Nr. 2014/56, ABl. L 158 vom 27.5.2014, S. 196 und Verordnung (EU) Nr. 537/2014, ABl. L 158 vom 27.5.2014, S. 77.

2 Vgl. Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Ausgabe Juni 2014, zur EU-Abschlussprüferreform.

Aufgaben der APAS

Die APAS übernimmt neben den bisherigen Aufgaben der APAK auch neue Aufgaben[3] und solche, die bislang bei der WPK lagen.

Anlassbezogene Berufsaufsicht und Inspektionen

Die APAS ist künftig allein zuständig für berufsaufsichtliche Verfahren bei Prüfern von Unternehmen von öffentlichem Interesse. Sie wird demnach sowohl anlassbezogen als auch anlassunabhängig bei Prüfern von Unternehmen von öffentlichem Interesse ermitteln und diesen gegebenenfalls präventive oder repressive Maßnahmen einschließlich Rügen und Geldbußen auferlegen.

Schwerpunkte der Tätigkeit der APAS sind, wie bislang bei der APAK, turnusmäßige, anlassunabhängige Überprüfungen bei Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften von Unternehmen von öffentlichem Interesse. Für diese Inspektionen gilt: Je risikoreicher die von den Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften geprüften Jahresabschlüsse von Unternehmen sind, desto häufiger werden die Prüfer selbst von der APAS in den Blick genommen.

Grundsätzlich erfolgt eine Inspektion durch die APAS alle drei Jahre, bei Prüfern kleiner und mittelgroßer Unternehmen alle sechs Jahre. Führen Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften besonders viele Inspektionen bei großen Unternehmen von öffentlichem Interesse durch, kann der Turnus jedoch auch kürzer ausfallen (so zum Beispiel bei den so genannten „Big Four“, den großen Prüfer-Netzwerken PricewaterhouseCoopers, KPMG, Ernst & Young und Deloitte). Der Inspektionsturnus entspricht damit den best practices anderer internationaler Prüferaufsichten.

Daneben wird die APAS auch gemeinschaftlich durchgeführte Inspektionen insbesondere mit der Aufsicht in den Vereinigten Staaten, PCAOB, und die internationale Zusammenarbeit in Bezug auf die großen Prüfer-Netzwerke (insbesondere den „Big Four“) fortsetzen.

Internationale Arbeit

Aufgrund der Reform ändert sich künftig auch der Rahmen der internationalen Gremienzusammenarbeit: An die Stelle der bisherigen Expertengruppe der Europäischen Kommission EGAOB tritt der neu ins Leben gerufene Ausschuss der europäischen Aufsichtsstellen (CEAOB). Die Bundesregie-

3 Z. B. die Marktüberwachung nach Artikel 27 der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 oder die Überwachung der Einhaltung der Rotationsfristen nach Artikel 17 der Verordnung.

rung hat sich im Rahmen der Ratsverhandlungen in Brüssel gemeinsam mit der APAK und einigen anderen Mitgliedstaaten intensiv und erfolgreich für diese Form der Kooperation und damit gegen eine Konzentration von Aufsichtsaufgaben bei der Europäischen Finanzmarktaufsicht ESMA eingesetzt. Der Erfolg des CEAOB ist daher ein besonderes Anliegen der APAS wie auch der Bundesregierung. Die Leitung wie die Mitarbeiter der APAS werden sich aktiv einbringen und die Entwicklung einer starken Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union, aber auch im weltweiten Kontext, maßgeblich unterstützen.

Fachaufsicht über die WPK

Neben diesen umfangreichen Aufgaben obliegt der APAS die Fachaufsicht über die WPK. Denn in dem auch künftig geteilten Aufsichtssystem bleibt die WPK weiter operativ zuständig für Prüfgesellschaften, die Unternehmen prüfen, die nicht in die Kategorie der „Unternehmen von öffentlichem Interesse“ fallen. Auch in diesem Bereich gelten durch die EU-Reform strengere Anforderungen an die Qualität der Abschlussprüfung, die interne Qualitätssicherung der Prüferpraxen sowie die Aufsicht darüber. Dennoch soll an der bewährten „Peer-Kontrolle“ festgehalten werden, bei dem die Abschlussprüferpraxen von Berufskollegen („Peers“) auf die Einhaltung der Vorgaben geprüft werden. Die Kommission für Qualitätskontrolle bei der WPK (und mittelbar die sie beaufsichtigende APAS) muss durch ihre Aufsicht die Auswahl gut ausgebildeter und erfahrener Peers und eine qualitativ hochwertige, aber auch verhältnismäßige Qualitätskontrolle gewährleisten. Eine Herausforderung dieses gemischten Systems unter weitestmöglichem Erhalt der Selbstverwaltung des Berufsstands liegt in der zuständigkeitsgenauen Abgrenzung der jeweiligen Aufgaben. Dazu gehört auch die Entwicklung eines neuen Berichtswesens sowohl für die Qualitätskontrolle als auch die Inspektionen.

Ausgestaltung der APAS

Das APAS-Einrichtungsgesetz sieht vor, dass die Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), einer Behörde im Geschäftsbereich des BMWi, eingerichtet wird. Der Gesetzgeber hat damit bewusst das schlanke Modell einer „Behörde in der Behörde“ gewählt. Organisatorisch, personalrechtlich und haushalterisch ist die APAS in das BAFA eingebunden. Fachlich ist sie aber unabhängig. Die APAS erledigt ihre durch die Wirtschaftsprüferordnung (WPO) und andere Gesetze zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der Abschlussprüfung in eigener Zuständigkeit und untersteht insoweit ausschließlich der Rechtsaufsicht durch das BMWi.

Darüber hinaus regelt das APAS-Einrichtungsgesetz Aufbau und Leitung der Behörde, die Art und Weise der Beschlussfassung und ihre Finanzierung. Insbesondere an die Leitungsebene der APAS werden strenge Anforderungen hinsichtlich Unabhängigkeit und Qualifikation formuliert. Die Vorgaben des Gesetzes werden in der durch das BMWi erlassenen Geschäftsordnung der APAS weiter ausgestaltet. Die wichtigsten Charakteristika der neuen Behörde lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Organisation und Aufbau

Die APAS hat ihren Hauptsitz in Berlin und zwei weitere Standorte in Düsseldorf und Eschborn (bei Frankfurt/Main). Sie ist als eigenständige Abteilung im BAFA eingerichtet und besteht aus zwei Unterabteilungen. Um die Unabhängigkeit vom Berufsstand zu gewährleisten, wird die APAS von Nichtberufsausübenden geleitet. Als Nichtberufsausübende gelten dabei solche Personen, die während der letzten drei Jahre vor ihrer Beauftragung keine Abschlussprüfungen durchgeführt haben, keine Stimmrechte in einer Prüfungsgesellschaft gehalten haben, nicht Mitglied eines Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans einer Prüfungsgesellschaft gewesen sind und nicht bei einer Prüfungsgesellschaft angestellt oder in sonstiger Weise mit dieser verbunden gewesen sind. Die Leitung der APAS wurde in einem unabhängigen und transparenten Verfahren ausgewählt und besteht aus dem Abteilungsleiter 6 des BAFA als Leiter der Behörde sowie den zwei Unterabteilungsleitern.

Personal

Eine Herausforderung bei der Errichtung der neuen Aufsichtsbehörde bestand darin, Kontinuität und Qualität der bisherigen berufsstandsunabhängigen Aufsicht zu sichern. Daher sieht das APAS-Einrichtungsgesetz Vorschriften vor, mit denen eine weitestmögliche Übernahme des Personals der ehemaligen APAK durch gesetzlichen Personalübergang gesichert werden konnte. Die meisten der ehemaligen Mitarbeiter der APAK sowie einige Mitarbeiter der WPK-Berufsaufsicht konnten auf diese Weise auf die APAS „übergeleitet“ werden – und mit ihnen ihre Expertise und Erfahrung. Neuer Dienstvorgesetzter der bei der APAS angestellten Mitarbeiter ist der Präsident des BAFA.

Entscheidungen der APAS

Die APAS trifft ihre Entscheidungen in gerichtsähnlich aufgebauten Beschlusskammern, wie sie auch bei der Bundesnetzagentur oder dem Bundeskartellamt zu finden sind. Die Beschlusskammern bestehen aus fünf Mitgliedern, wobei es einen Vorsitzenden gibt und mindestens zwei Mitglieder die Befähigung zum Richteramt haben. Auch an die Mitglieder der Beschlusskammern werden strenge Anforderungen hinsichtlich ihrer Integrität gestellt. Sie unterliegen nicht nur Verschwiegenheits-, sondern auch Unabhängigkeitsanforderungen. Dadurch wird sichergestellt, dass sie an keiner Entscheidung mitwirken, bei denen Grund zur Annahme besteht, sie könnten befangen sein. Der Ständige Ausschuss der Beschlusskammern entscheidet unter anderem über Widersprüche und Einsprüche.

Fachbeirat

Als beratendes Organ wird bei der APAS ein Fachbeirat gebildet. Er besteht aus drei bis fünf Mitgliedern. Diese werden durch das BMWi für die Dauer von vier Jahren bestellt, wobei je ein Mitglied vom Bundesministerium der Justiz und für Verbrauchschutz (BMJV) bzw. vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) benannt wird. Der Fachbeirat kann die APAS nicht nur bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten, sondern auch Empfehlungen zur allgemeinen Weiterentwicklung der Aufsichtspraxis einbringen. Auch an die Qualifikation und Unabhängigkeit der Fachbeiratsmitglieder werden hohe Anforderungen gestellt.

Finanzierung/Gebühren

Eine große Neuerung stellt die Finanzierung der APAS dar: Diese erfolgt jetzt über den Bundeshaushalt und kostendeckende Gebühren. Gebühren werden insbesondere für die Durchführung der Inspektionen und für die Verhängung berufsaufsichtlicher Maßnahmen bei Abschlussprüfern von Unternehmen von öffentlichem Interesse erhoben. Die Fachaufsicht über die WPK ist vollständig steuerfinanziert. Das bisherige System, wonach die APAK über eine Kostentragungspflicht der WPK mittelbar vom Berufsstand finanziert wurde, konnte aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht aufrechterhalten bleiben, denn die Aufsicht wird aufgrund der oben geschilderten EU-Vorgaben künftig als Staatsaufgabe von einer eigenständigen Behörde ausgeführt. Der Systemwechsel in puncto Finanzierung wird für die meisten Prüfer voraussichtlich nicht mit einer Mehrbelastung sondern einer Entlastung verbunden sein, weil im Gegenzug die bisher an die WPK gezahlten Sonderbeiträge entfallen und die allgemeinen Kammerbeiträge voraussichtlich entsprechend der Aufgabenübertragung abgesenkt werden können. Einzelheiten regelt eine vom BMWi erlassene Gebührenverordnung der APAS.

Ausblick

Eine hochwertige Abschlussprüferaufsicht ist für den Wirtschaftsstandort Deutschland von zentraler Bedeutung. Sie sorgt nicht nur für Vertrauen in den Berufsstand, sondern auch für Vertrauen in die geprüften Unternehmen und damit in die deutsche Wirtschaft.

Die APAS geht mit einer hervorragend qualifizierten Leitung und hochmotivierten Mitarbeitern an den Start. Es ist daher davon auszugehen, dass das neue Kapitel der Aufsicht über die Abschlussprüfer in Deutschland ebenso erfolgreich sein wird wie das zurückliegende. Gemeinsames Ziel aller Beteiligten ist es, dass die Abschlussprüferaufsicht auch künftig auf höchstem und international anerkanntem Niveau erfolgt.

Kontakt: Dr. Alexander Lücke, Dr. Friederike Schwarzberg
Referat: Freie Berufe, Gewerberecht