

An den Vorsitzenden  
des Ausschusses für Wirtschaft und Energie  
Herrn Dr. Peter Ramsauer, MdB  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Düsseldorf, 27.10.2015

560/562

## **Öffentliche Anhörung zum RegE APAReG am 02.11.2015 – Stellungnahme des IDW**

Sehr geehrter Herr Dr. Ramsauer,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am Montag, 2. November 2015, im Ausschuss für Wirtschaft und Energie, danken wir Ihnen. Zum Regierungsentwurf eines Abschlussprüferaufsichtsreformgesetzes (RegE APAReG) haben wir mit Schreiben vom 17.09.2015 Stellung genommen. Wir bitten Sie, diese Stellungnahme, die als Anlage beigefügt ist, auch als Stellungnahme zum Anhörungsgegenstand zu behandeln.

Aus unserer Sicht erscheinen aus den bereits vorgebrachten Punkten die folgenden präzisierten Aspekte in der Anhörung besonders erörterungsbedürftig.

### **1. Unabhängigkeit der Abschlussprüferaufsichtsstelle beim BAFA**

Die Unabhängigkeit der neuen Aufsichtsstelle vom Berufsstand ist ein vordringliches, auch in der EU-Verordnung zur Abschlussprüfung gefordertes Ziel, das mit den getroffenen Regelungen erreicht wird.

Darüber hinaus ist aber auch sicherzustellen, dass die APAS die ihr zugewiesenen Aufgaben (generell) unabhängig und frei von sachfremden Einflüssen erfüllen kann. Zwar bestimmt § 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Einrichtung einer Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), dass die APAS die ihr zugewiesenen Aufgaben in eigener Zustän-

Institut der Wirtschaftsprüfer  
in Deutschland e. V.

Wirtschaftsprüferhaus  
Tersteegenstraße 14  
40474 Düsseldorf  
Postfach 32 05 80  
40420 Düsseldorf

TELEFONZENTRALE:  
+49 (0) 211 / 45 61 - 0

FAX GESCHÄFTSLEITUNG:  
+49 (0) 211 / 4 54 10 97

INTERNET:  
www.idw.de

E-MAIL:  
info@idw.de

BANKVERBINDUNG:  
Deutsche Bank AG Düsseldorf  
IBAN: DE53 3007 0010 0748 0213 00  
BIC: DEUTDE33XXX  
USt-ID Nummer: DE119353203

GESCHÄFTSFÜHRENDER VORSTAND:  
Prof. Dr. Klaus-Peter Naumann,  
WP StB, Sprecher des Vorstands;  
Dr. Klaus-Peter Feld, WP StB;  
Manfred Hamannt, RA

Seite 2/6 zum Schreiben vom 27.10.2015 an Herrn Dr. Peter Ramsauer, MdB, Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft und Energie im Deutschen Bundestag

digkeit regelt; aber es fehlt an einer ausdrücklichen Festlegung, dass die APAS ihre Entscheidungen unabhängig trifft.

Zur Sicherung dieser Unabhängigkeit regen wir an, zu prüfen, ob nicht die Organisationsstruktur des Bundeskartellamts oder der Bundesnetzagentur Vorbild für die organisatorische Ausgestaltung der APAS sein können.

Diese ebenfalls selbstständigen Bundesoberbehörden treten nach außen zwar grundsätzlich durch ihren Präsidenten auf, die Entscheidungen werden aber von Beschlussabteilungen (im Bundeskartellamt, vgl. § 51 Abs. 2 Satz 1 GWB) bzw. von Beschlusskammern (in der Bundesnetzagentur, vgl. § 132 Abs. 1 Satz 1 TKG) getroffen. Hintergrund war etwa bei der Bundesnetzagentur, die EU-rechtliche Forderung einer transparenten, organisatorisch selbstständigen und weitgehend unabhängigen Behörde zu erfüllen. Auch im Bundeskartellamt trägt eine solche Organisationsstruktur dazu bei, dass die Beschlussabteilungen ihre Entscheidungen innerhalb des Amtes völlig unabhängig treffen.

Sollte zu dieser Überlegung in der politischen Diskussion grundsätzliche Zustimmung bestehen, sind wir gerne bereit, konkrete Lösungsansätze mit zu entwickeln.

## **2. Verhältnis von Qualitätskontrolle und Inspektionen in „§ 319a-Praxen“**

Das Nebeneinander von Qualitätskontrolle nach § 57a WPO-E und Inspektionen nach § 62b WPO-E ist bei Wirtschaftsprüferpraxen, die gesetzliche Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse nach § 319a Abs. 1 HGB (§ 319a-Mandate) durchführen, die Regel, da sie auch mit gesetzlichen Abschlussprüfungen bei anderen prüfungspflichtigen Unternehmen beauftragt werden. Der Regierungsentwurf eines APAReG gestaltet das Verhältnis dieser beiden Kontrollverfahren noch nicht ausreichend reibungsfrei. Unklar bleibt, wie sich der Prüfer für Qualitätskontrolle sein Urteil bilden soll, insbesondere inwiefern er sich auf die Beurteilung des Qualitätssicherungssystems (QSS) durch den Inspektor stützen kann und muss, da er bei einer gemischten Praxis keine eigene Beurteilung der Angemessenheit des QSS vornehmen darf. Darüber hinaus ist unklar, wie das Urteil des Inspektors bzw. der Inspektionsbericht auszugestalten ist, um dem Prüfer für Qualitätskontrolle als Grundlage dienen zu können.

Die Untersuchungsziele einschließlich der jeweiligen Berichterstattung sind aus unserer Sicht zu vereinheitlichen. Nur dadurch kann ein unverhältnismäßiger

Seite 3/6 zum Schreiben vom 27.10.2015 an Herrn Dr. Peter Ramsauer, MdB, Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft und Energie im Deutschen Bundestag

Doppelaufwand aus der vorgesehenen parallelen Durchführung von Inspektion und Qualitätskontrolle vermieden werden.

Im Einzelnen ist hierzu der Regierungsentwurf wie folgt zu modifizieren (siehe auch den Formulierungsvorschlag am Ende dieses Abschnitts):

- Der Regierungsentwurf entlastet den Prüfer für Qualitätskontrolle von der Verpflichtung, ein *positives* Urteil zur Wirksamkeit des QSS abzugeben. Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass ein *Gesamturteil* des Qualitätskontrollprüfers entfällt. Entsprechend sollte in § 57a Abs. 5 WPO-E ergänzt werden, dass der Qualitätskontrollprüfer – sofern er keine wesentlichen Mängel im QSS feststellt – im Rahmen eines Gesamturteils zu erklären hat, dass ihm keine Sachverhalte bekannt geworden sind, die gegen die Annahme sprechen, dass das QSS der Praxis in Einklang mit den gesetzlichen und satzungsmäßigen Anforderungen steht (einen konkreten Gesetzesvorschlag haben wir nachstehend aufgeführt).
- Eine korrespondierende Anforderung schlagen wir für den Inspektionsbericht in § 62b Abs. 3 WPO-E vor. Eine solche ergibt sich durch die Anordnung der entsprechenden Geltung von § 57a Abs. 5 Sätze 4 – 6 WPO-E. Ein derart ausgestalteter Inspektionsbericht ist insbesondere im Hinblick auf die Kommunikation der Ergebnisse der Inspektionen nach Art. 16 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. e EU-VO mit den Prüfungsausschüssen im Zusammenhang mit der Bestellung von Abschlussprüfern nach Ausschreibungen zwingend erforderlich.

Das Nebeneinander von Qualitätskontrolle und Inspektionen bei sog. gemischten Praxen erfordert zur Vermeidung von unnötigen Bürokratiebelastungen eine eindeutige Aufgabenabgrenzung. Diese kann in der Weise erfolgen, dass die Beurteilung der Angemessenheit des QSS ausschließlich im Inspektionsverfahren erfolgt. Nur die Wirksamkeitsprüfung durch den sog. Engagement-Review erfolgt parallel in beiden Verfahren. Eine eindeutige Abgrenzung der beiden Verfahren wird dadurch erreicht, dass die jeweiligen Grundgesamtheiten, aus denen die zu überprüfenden Aufträge ausgewählt werden, überschneidungsfrei definiert sind.

Dabei wird unterstellt, dass die Wirtschaftsprüfungspraxis über ein einheitliches QSS verfügt, in dem grundsätzlich gemeinsam und identisch geltende Anforderungen an die Qualitätssicherung für Abschlussprüfungen bei § 319a-Mandaten und bei anderen Unternehmen formuliert sind. Dem steht nicht entgegen, dass in diesem so verstandenen einheitlichen System unterschiedliche Detailanforde-

Seite 4/6 zum Schreiben vom 27.10.2015 an Herrn Dr. Peter Ramsauer, MdB, Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft und Energie im Deutschen Bundestag

rungen an die Abwicklung der Prüfung in den verschiedenen Bereichen formuliert sind, die sich teilweise schon aus gesetzlichen Vorgaben ergeben.

Sollte der Qualitätskontrollprüfer bei der Überprüfung einzelner Abschlussprüfungen, die nicht in den § 319a-Bereich fallen, wesentliche Fehler feststellen, die auf Mängel in der Angemessenheit des QSS hindeuten können, wird er hierüber die Kommission für Qualitätskontrolle in seinem Qualitätskontrollbericht informieren. Diese hat ihrerseits zu prüfen, ob sich daraus Konsequenzen für die vorgenommene Beurteilung der Angemessenheit des QSS ergeben und die Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) zu unterrichten.

**Unser entsprechender Gesetzesvorschlag lautet:**

§ 57a Qualitätskontrolle

[...]

(5)<sup>1</sup>Prüfer für Qualitätskontrolle haben das Ergebnis der Qualitätskontrolle in einem Bericht (Qualitätskontrollbericht) zusammenzufassen. <sup>2</sup>Der Qualitätskontrollbericht hat zu enthalten:

1. die Nennung der Kommission für Qualitätskontrolle und der Geprüften als Empfänger oder Empfängerinnen des Berichts,
2. eine Beschreibung von Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung, einschließlich einer Beschreibung des Qualitätssicherungssystems nach § 55b,
3. eine nach Prüfungsart gegliederte Angabe der Stundenanzahl,
4. die Zusammensetzung und Qualifikation der Prüfer für Qualitätskontrolle und
5. eine Beurteilung des Prüfungsergebnisses nach Absatz 2 Satz 3.

<sup>3</sup>Zum Inhalt und zur Vereinheitlichung des Aufbaus des Qualitätskontrollberichts nach § 57c Absatz 2 Nummer 6 getroffene weitere Bestimmungen sind zu beachten. <sup>4</sup>Sind von den Prüfern für Qualitätskontrolle keine wesentlichen Mängel im Qualitätssicherungssystem festgestellt worden, haben sie zu erklären, dass ihnen keine Sachverhalte bekannt geworden sind, die gegen die Annahme sprechen, dass das Qualitätssicherungssystem der Praxis in Einklang mit den gesetzlichen und satzungsmäßigen Anforderungen steht und mit hinreichender Sicherheit eine ordnungsgemäße Abwicklung von Abschlussprüfungen nach § 316 des Handelsgesetzbuchs und betriebswirtschaftlichen Prüfungen, die von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht beauftragt werden, gewähr-

Seite 5/6 zum Schreiben vom 27.10.2015 an Herrn Dr. Peter Ramsauer, MdB, Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft und Energie im Deutschen Bundestag

leistet. <sup>5</sup>Sind Mängel im Qualitätssicherungssystem oder Prüfungshemmnisse festgestellt worden, so haben die Prüfer für Qualitätskontrolle diese zu benennen, Empfehlungen zur Beseitigung der Mängel zu geben und, sofern die festgestellten Mängel wesentlich sind, ihre Erklärung nach Satz 4 einzuschränken oder zu versagen. <sup>6</sup>Die Einschränkung oder die Versagung sind zu begründen.

(5a) <sup>1</sup>Bei Berufsangehörigen, die gesetzlich vorgeschriebene Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse nach § 319a Absatz 1 Satz 1 des Handelsgesetzbuchs durchführen, sind im Rahmen der Qualitätskontrolle die Ergebnisse der Inspektion nach Artikel 26 der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 zu berücksichtigen. <sup>2</sup>In begründeten Fällen können die Prüfer für Qualitätskontrolle weitergehende Auskünfte von den Inspektoren verlangen. <sup>3</sup>Die Qualitätskontrolle und der Qualitätskontrollbericht haben nicht die in Artikel 26 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 genannten Bereiche zu betreffen. <sup>4</sup>Auf der Grundlage des aktuellen Inspektionsberichts beurteilen die Prüfer für Qualitätskontrolle ausschließlich die Wirksamkeit des Qualitätssicherungssystems bei gesetzlich vorgeschriebenen Abschlussprüfungen von Unternehmen, die nicht von öffentlichem Interesse im Sinne des § 319a Absatz 1 Satz 1 des Handelsgesetzbuchs sind. <sup>5</sup>Der Qualitätskontrollbericht ist der Kommission für Qualitätskontrolle, dem geprüften Berufsangehörigen und der Abschlussprüferaufsichtsstelle zu übermitteln. <sup>6</sup>Er hat eine Beurteilung der Wirksamkeit des Qualitätssicherungssystems sowie gegebenenfalls die Feststellung von Mängeln in Bezug auf Abschlussprüfungen von Unternehmen, die nicht von öffentlichem Interesse im Sinne des § 319a Absatz 1 Satz 1 des Handelsgesetzbuchs sind, zu enthalten. <sup>7</sup>Im Übrigen gilt Absatz 5 entsprechend.

§ 62b Inspektionen

[...]

(3) <sup>1</sup>Erkenntnisse aus den Inspektionen werden zur Entlastung der Qualitätskontrollen nach den von der Wirtschaftsprüferkammer im Einvernehmen mit der Abschlussprüferaufsichtsstelle festgelegten Grundsätzen berücksichtigt. <sup>2</sup>Die Abschlussprüferaufsichtsstelle übermittelt der geprüften Praxis den Inspektionsbericht, der eine Beschreibung des geprüften Qualitätssicherungssystems nach § 55b enthält. <sup>3</sup>Für den Inspektionsbericht gelten § 57a Absatz 5 Sätze 4 bis 6 entsprechend.

Seite 6/6 zum Schreiben vom 27.10.2015 an Herrn Dr. Peter Ramsauer, MdB, Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft und Energie im Deutschen Bundestag

### **3. Unterwerfung des Prüfers für Qualitätskontrolle unter die Aufsicht der APAS**

---

Im RegE APAReG ist vorgesehen, dass der Prüfer für Qualitätskontrolle mit den von ihm durchgeführten Qualitätskontrollen regelmäßigen Inspektionen durch die Abschlussprüferaufsichtsstelle unterfällt (§ 66a Abs. 6 letzter Satz WPO-E).

Eine solche Überwachung ist im vorgesehenen System der Qualitätskontrolle unverhältnismäßig. Da die europarechtlichen Vorgaben eine solche Überprüfung nicht vorsehen, steht die Regelung in einem deutlichen Widerspruch zu dem Ziel einer 1:1-Umsetzung der AP-RiLi. Die für die Kommission für Qualitätskontrolle in § 57e Abs. 1 Satz 6 WPO-E vorgesehenen Möglichkeiten, an Qualitätskontrollen unmittelbar teilzunehmen und sich die Arbeitsunterlagen des Prüfers für Qualitätskontrolle vorlegen zu lassen, sind ausreichende Kontrollmaßnahmen. Weitere zusätzliche Maßnahmen sind überschießend und insofern nicht erforderlich. Im Übrigen ist diese Regelung auch im Interesse einer Gleichbehandlung zwischen Qualitätskontrollprüfungen und Inspektionen im Sinne des § 62b WPO-E abzulehnen.

### **4. Aufhebung der sog. Firewall**

---

Bislang besteht ein grundsätzliches Verwertungsverbot von bei der Qualitätskontrolle festgestellten Berufspflichtverletzungen, die sog. Firewall (§ 57e Abs. 5 WPO). Eine Verwertung von im Berufsaufsichtsverfahren gewonnenen Informationen wurde bei Einführung der Qualitätskontrolle als mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Selbstbelastungsverbots nicht vereinbar beurteilt (vgl. Begründung Regierungsentwurf WPO-Änderungsgesetz v. 22.6.2000). Außerdem stärkt die Firewall die Bereitschaft der geprüften Praxen zur Mitwirkung am Verfahren der Qualitätskontrolle. Mit einem Wegfall der Firewall würde die Durchführung der Qualitätskontrolle zusätzlich insofern erschwert, als der Betroffene über seine Rechte belehrt werden muss und diese im Zweifelsfall auch wahrnimmt. Wir regen daher an, die bestehende Regelung zur Firewall beizubehalten.

Für Rückfragen stehen wir selbstverständlich gerne zu Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Naumann