

# Die neue Aufsicht über die Abschlussprüfer in Europa – Quo vadis?

*Frank Schneider/Martin Kocks/Peter Hofbauer/Franz Christoph Schrammel*

- I. Abschlussprüferaufsicht in Deutschland**
  - A. Umsetzung der EU-Audit-Reform in Deutschland
  - B. Entwicklung der Abschlussprüferaufsicht in Deutschland
  - C. Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS)
  - D. Interne Struktur der APAS
  - E. Weitere Aufgaben der APAS
  - F. CEAOB (Art 30 der VO 537/2014/EU)
  - G. International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR)
  - H. Agenda der APAS (national)
  - I. Agenda der APAS (international)
  - J. Vorhandene Regularien
  
- II. Abschlussprüferaufsicht in der Schweiz**
  - A. Situation in der Schweiz
  - B. Organisation der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)
  - C. Aufgaben der RAB
  - D. Kritische Erfolgsfaktoren für die Aufsicht
  - E. Trends in der Aufsicht und in der Wirtschaftsprüfung
  - F. Relevante Rechtsvorschriften für die Prüferaufsicht in der Schweiz
  - G. Rundschreiben der RAB
  
- III. Die neue Abschlussprüferaufsicht in Österreich**
  - A. Aufnahme der Tätigkeit der APAB
  - B. Führungsgrundsätze der APAB
  - C. Die Aufspaltung in den PIE- und den Non-PIE-Bereich
  - D. Fragestellungen aus Sicht des APAB Vorstandes
  - E. Die Finanzierung der APAB
  - F. Beiziehung von Sachverständigen für Inspektionen
  - G. PIE-Regulierung durch das APAG
  - H. „Whistleblower“-Kanal
  - I. Pre-Clearance von Fragen durch die APAB
  - J. Zusammenarbeit von Inspektoren und Qualitätssicherungsprüfern
  
- IV. Zusammenfassung**

## I. Abschlussprüferaufsicht in Deutschland

*Vortrag von Dkfm. Martin Kocks, WP/StB, Abschlussprüferaufsichtsstelle APAS*

### A. Umsetzung der EU-Audit-Reform in Deutschland

Den Beginn der EU-Audit-Reform bildete das „Grünbuch 2010 zur Abschlussprüfung“. Politik, Berufsstand und Aufsichtsbehörden sahen sich umfassenden Änderungen gegenüber, die 2014 **in folgende Regelwerke** mündeten:

- EU-Verordnung 537/2014 vom 16. April 2014;
- Richtlinie 2014/56/EU vom 16. April 2014 (mit umfassenden Änderungen der sog Abschlussprüferrichtlinie [2006/43/EG] vom 17. Mai 2006).

Viele EU-Mitgliedsstaaten befinden sich noch im Umsetzungsprozess der neuen Vorschriften in das nationale Recht. In Deutschland erfolgte die Umsetzung der Richtlinie durch das Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz (APAREG) sowie das Abschlussprüfungsreformgesetz (AREG) mit Wirkung zum 17. Juni 2016. Dabei führte das **APAREG** zu Änderungen insbesondere der Wirtschaftsprüferordnung (WPO), das **AREG** zu Änderungen insbesondere des HGB, des AktG, des GmbHG sowie des PublG.

### B. Entwicklung der Abschlussprüferaufsicht in Deutschland

- **1961–2005:** Die Aufsicht wurde durch die **Wirtschaftsprüferkammer (WPK)** durchgeführt.
- **2005–2016:** Die Aufsicht wurde von der **Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK)** über die WPK und damit über alle dort vereinigten Abschlussprüfer und Abschlussprüfungsgesellschaften ausgeübt.
- **Juni 2016:** Einrichtung der **Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS)** beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Mit der APAS wurde erstmals eine vollständig vom Berufsstand unabhängige (behördliche) Abschlussprüferaufsicht geschaffen.

### C. Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS)

APAS ist rechtlich als „Behörde in der Behörde“ angelegt. Sie ist fachlich selbstständig, aber organisatorisch in das BAFA eingegliedert. Die Aufsicht wird dabei unterschiedlich in Bezug auf PIE-Abschlussprüfer und Nicht-PIE-Abschlussprüfer ausgeübt.

- **PIE-Abschlussprüfer:**  
Die **APAS ist unmittelbar zuständig** für die direkte Aufsicht über Abschlussprüfer der Unternehmen von öffentlichem Interesse (PIE), soweit dies die PIE-Abschlussprüfungen betrifft.

• **Nicht-PIE-Abschlussprüfer:**

Die APAS führt die öffentliche, fachbezogene Aufsicht über die WPK und damit auch über die qua lege an die WPK delegierten Aufsichtsaufgaben wie zB das Berufsregister oder die Berufsaufsicht im Non-PIE-Bereich durch. Die Letztverantwortung wird dabei im Rahmen einer Fachaufsicht mit Letztentscheidungsbefugnis ausgeübt.

Die Struktur und das Zusammenwirken der Institutionen des Abschlussprüfer-Aufsichtsystems in Deutschland stellen sich dar wie folgt:

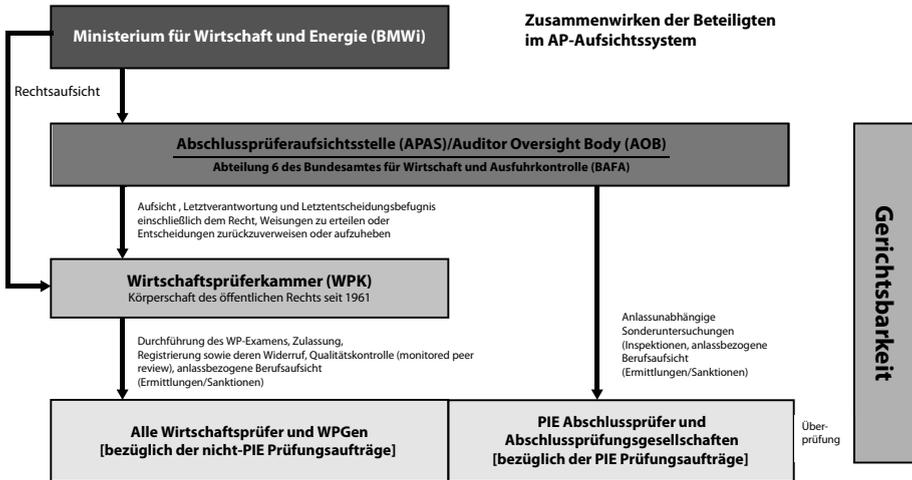


Abbildung 1: Zusammenwirken der Institutionen des Abschlussprüfer-Aufsichtsystems in Deutschland

**D. Interne Struktur der APAS**

Die APAS weist folgende interne Struktur auf:

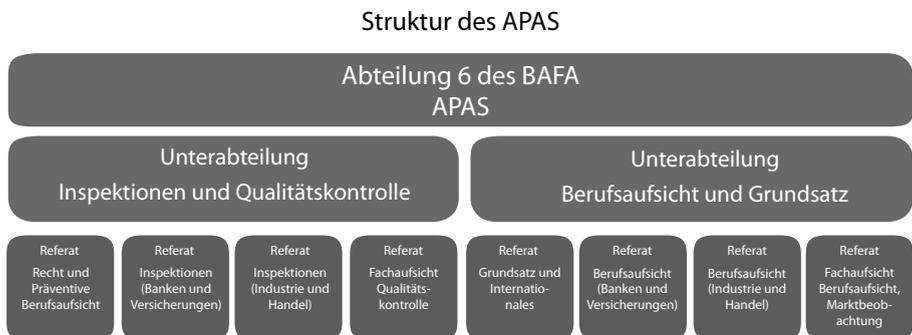


Abbildung 2: Interne Struktur der APAS

Die **wesentlichen Grundlagen der Struktur der APAS** lassen sich wie folgt darstellen:

- Fachliche Entscheidungen werden in einem **Beschlusskammernsystem** getroffen (Anlehnung an das Bundeskartellamt); es sind zwei Beschlusskammern eingerichtet, mit jeweils fünf Mitgliedern.
- Die APAS wird von ihrem Leiter geführt, der über zwei Stellvertreter verfügt. Sie beschäftigt zurzeit 35 Mitarbeiter; ein weiterer Personalaufbau ist vorgesehen.
- Mit der APAS wurde der Weg einer Abkehr vom ehrenamtlichen Board- oder Kommissionsmodell in Richtung einer **höheren Professionalisierung** der Aufsicht beschritten. Die APAS beschäftigt ausschließlich hauptberufliche fachliche Mitarbeiter mit entsprechenden Kenntnissen in der Abschlussprüfung und/oder juristischen Fachkenntnissen.
- Das **Personal** der APAK und der WPK im Bereich der Prüferaufsicht wurde zum 17. Juni 2016 gesetzlich auf die APAS übergeleitet, so dass eine hohe Kontinuität in der Durchführung der Aufsichtsaufgaben sichergestellt ist.
- Die **Finanzierung** der APAS wird zu rund 70 % über Gebühren und zu rund 30 % über Haushaltsmittel erfolgen.

## E. Weitere Aufgaben der APAS

Im Rahmen ihrer Aufsicht über die Abschlussprüfer und Abschlussprüfungsgesellschaften stellen sich für die APAS **zusätzliche Aufgaben**. Von besonderer Bedeutung ist dabei eine verstärkte Interaktion mit anderen Behörden und mit Stellen der Finanzmarktaufsicht:

- *National*: vor allem BAFin und DPR.
- *International*: CEAOB, IFIAR, Basel Committee, FSB, EBA, EIOPA.

Auch wenn ein Austausch über konkrete Einzelsachverhalte nur mit einzelnen bestimmten Institutionen gesetzlich zulässig ist, so möchte die APAS insgesamt den **Stakeholder-Dialog** insbesondere zum Thema Prüfungsqualität intensivieren.

## F. CEAOB (Art 30 der VO 537/2014/EU)

Auf europäischer Ebene wurde das **Committee of European Audit Oversight Bodies (CEAOB)** gegründet; es fungiert als Ausschuss der Prüferaufsichten zum Zwecke der Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsstellen.

Die Arbeit des CEAOB findet vor allem in den verschiedenen Untergruppen statt:

- Inspektionen;
- anlassbezogene Berufsaufsicht;
- Marktbeobachtung;
- Standardsetzung und
- Beurteilung der Adäquanz und Äquivalenz von internationalen Prüferaufsichten.

## G. International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR)

Die IFIAR ist die **internationale Vereinigung der unabhängigen Prüferaufsichten** und existiert seit 2006. Auch hier findet die Sach- und Facharbeit in den diversen Arbeitsgruppen statt. IFIAR ist ein wichtiges Forum zur Möglichkeit wirksamer grenzüberschreitender Aufsicht und zum fachlichen Austausch über internationale Best Practices in der Prüferaufsicht.

Von besonderer Bedeutung ist der **jährliche Inspektionsworkshop** mit einem umfassenden Erfahrungsaustausch zur Durchführung von Inspektionen. Weitere **wichtige Aktivitäten** sind die Organisation einer jährlichen Umfrage zu den Inspektionsergebnissen (IFIAR Inspection Survey) – seit 2013 – sowie die Durchführung einer Umfrage zur anlassbezogenen Berufsaufsicht (2014 Report on Enforcement Regimes).

## H. Agenda der APAS (national)

Zu den aktuellen **Agenden des APAS auf nationaler Ebene** gehören insbesondere:

- Eine der wesentlichen Aufgaben ist die **Überwachung der Einhaltung neuer Vorschriften der EU-Regulierung**. Dies betrifft insbesondere die Regelungen zur Unabhängigkeit, hier auch den Bereich der externen Rotation. Regelungen hinsichtlich der Publizität von Berufspflichtverletzungen bei Wirtschaftsprüfern und Berufsgesellschaften sind in Deutschland unter Berücksichtigung des Datenschutzes neu umzusetzen.
- Der **weitere Aufbau der APAS** umfasst verschiedene Aspekte. Dazu gehört insbesondere zunächst auch das Recruitment von Mitarbeitern (die APAS muss als Arbeitgeber für Wirtschaftsprüfer bekannt gemacht werden). Darüber hinaus stellen sich fachliche Themen wie die Etablierung einer Entscheidungspraxis in den Beschlusskammern.
- Auch die **Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsprüferkammer** ist weiter zu gestalten. Dies umfasst vor allem die Etablierung einer Systemaufsicht in der Fachaufsicht über die Berufsaufsicht und über die Qualitätskontrolle, bei Letzterer insbesondere auch das Zusammenspiel von Inspektionen und Qualitätskontrollen bei sogenannten „gemischten Praxen“.
- Die APAS hat sich ferner zum Ziel gesetzt, **Entwicklungen im Bereich der Abschlussprüfung** wie zB die zunehmende Technologisierung aus Aufsichtsperspektive aktiv zu begleiten.
- Daneben soll die **Interaktion mit Stakeholdern** intensiviert werden. Dies betrifft vor allem den Kontakt zu Prüfungsausschüssen (diese haben sich bei PIE-Unternehmen im Verfahren zur Abschlussprüferbestellung nunmehr erhöhten Anforderungen zu stellen).

## I. Agenda der APAS (international)

- Auf europäischer Ebene hat der Leiter der APAS den ersten Vorsitz im CEAOB übernommen. APAS ist in allen Untergruppen des CEAOB vertreten, so zB in der Untergruppe „**Inspektionen**“ des CEAOB, welche im Wesentlichen die Tätigkeit der European Inspections Subgroup (EAIG) fortsetzt. Hierzu gehört auch das Projekt einer Datenbank zu den Inspektionsfeststellungen. Aufbauarbeit wird auch in der Untergruppe „**Marktbeobachtung**“ zu leisten sein.
- Auf internationaler Ebene wird die APAS als Mitglied des Advisory Council von IFIAR das Projekt der **Neustrukturierung von IFIAR** begleiten und darüber hinaus auch ihre **bilateralen Kooperationen** zB im Rahmen der Durchführung von gemeinsamen Inspektionen weiter ausbauen.

## J. Vorhandene Regularien

Folgende Regularien der APAS sind Grundlage ihrer Tätigkeit:

- **Geschäftsordnung:**  
Diese regelt insbesondere den internen Aufbau der APAS und das Beschlusskammernsystem.  
[http://www.bafa.de/bafa/de/apas/publikationen/go\\_apas\\_17062016.pdf](http://www.bafa.de/bafa/de/apas/publikationen/go_apas_17062016.pdf)
- **Verfahrensordnung:**  
[http://www.bafa.de/bafa/de/apas/publikationen/vo\\_apas.pdf](http://www.bafa.de/bafa/de/apas/publikationen/vo_apas.pdf)
- **Gebührenordnung:**  
<http://www.bafa.de/bafa/de/apas/rechtsgrundlagen/index.html>

## II. Abschlussprüferaufsicht in der Schweiz

*Vortrag von Frank Schneider, EMBA, eidg. dipl. Wirtschaftsprüfer,  
Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)*

### A. Situation in der Schweiz

In der Schweiz gab es keine externe Qualitätssicherung vor dem Jahr 2008; ausgenommen waren hiervon die Prüfer von Finanzinstituten. Per 1.7.2007 trat das **Revisionsaufsichtsgesetz (RAG)** in Kraft. Durch dieses wurden Inspektionen von Revisionsunternehmen, welche **Gesellschaften des öffentlichen Interesses prüfen**, eingeführt. Per 1.1.2015 wurden die **Kompetenzen der FINMA auf die Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)** im Bereich der Aufsichtsprüfung übertragen. Es besteht weiterhin kein Peer-Review-System des Schweizer Berufsstandes für Prüfer von Non-PIEs; die externe Qualitätssicherung beschränkt sich bis heute auf die Inspektionen bei PIE-Prüfern.

Im Bereich der externen Qualitätssicherung wirkt sich aus, dass viele Unternehmen der Schweiz international ausgerichtet sind, insbesondere Aktivitäten am

US-amerikanischen Markt entfalten (zB Nestlé, Roche, Novartis und die Schweizer Großbanken). Seit April 2011 finden **PCAOB Joint Inspections** statt.

Die Zusammenarbeit mit den nationalen Prüferaufsichten anderer Länder basiert auf Memoranda of Understanding (MoU). Derzeit existieren zehn solcher MoU. Aktuell ist noch kein MoU mit Österreich vorhanden, jedoch für die nahe Zukunft in Aussicht genommen.

Die EU-Audit-Reform vom 17. Juni 2016 hat indirekte Auswirkungen, es kam jedoch zu keinen Gesetzesanpassungen in der Schweiz.

Ein wesentlicher Faktor des Berufsstandes in der Schweiz sind konkurrierende Berufsverbände (zB ExpertSuisse/TreuhandSuisse/veb.ch).

## B. Organisation der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)

Die RAB ist eine **selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes**. Sie verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Ihre Lokalitäten sind in Bern und Zürich. Sie ist administrativ dem EJPD (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement) zugeordnet und fachlich unabhängig und weisungsungebunden.

Ihre Finanzierung erfolgt über Gebühren und Abgaben. Das Budget 2016 betrug rund 6 Mio €, es werden keine Steuergelder zur Finanzierung der RAB verwendet.

Das Personal der RAB ist privatrechtlich angestellt. Sie verfügt aktuell über rund 30 Mitarbeitende (davon 26 Vollzeitstellen).

Die RAB ist Mitglied des International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR).

## C. Aufgaben der RAB

Die Mission der RAB ist die ordnungsgemäße Erfüllung und Sicherstellung der Qualität von Revisionsdienstleistungen (Art 1 Abs 2 RAG). Sie ist für die drei Bereiche Zulassung, Aufsicht und Enforcement zuständig:

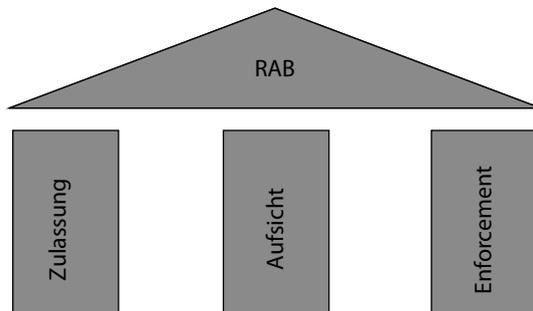


Abbildung 3: Die drei Säulen der RAB

## D. Kritische Erfolgsfaktoren für die Aufsicht

Die kritischen Erfolgsfaktoren für eine effiziente Aufsicht sind aus Sicht der RAB folgende:

- Risikoorientierte Gestaltung der Aufsicht.
- Internationale Zusammenarbeit mit anderen nationalen Aufsichten:
  - Wesentlich ist die Mitgliedschaft und Tätigkeit in internationalen Organisationen.
  - Daneben nimmt die RAB an der bilateralen Zusammenarbeit mit einzelnen nationalen Aufsichten auf der Grundlage von Memoranda of Understanding (MoU) teil.
- Eine weitere Voraussetzung einer effizienten Aufsicht bildet die Finanzierung der RAB; eine gesicherte und ausreichende Finanzierung ist wichtig für Rekrutierung von erfahrenen Inspektoren (mit Wirtschaftsprüfer-Qualifikation).
- Einen weiteren Erfolgsfaktor bildet die Zusammenarbeit von Juristen und Wirtschaftsprüfern.
- Die RAB legt Wert auf das Stakeholder Management. Herr *Schneider* erläuterte in diesem Zusammenhang, dass in früheren Jahren der Fokus zu sehr auf die WP-Branche gelegt wurde und andere Stakeholder vernachlässigt wurden. In letzter Zeit wurden daher andere Stakeholder wie insbesondere Verbände, Politik, Investoren und Prüfungsausschüsse verstärkt eingebunden.

Die Mitgliedschaft im **International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR)** bildet für die RAB einen wesentlichen Faktor der internationalen Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches mit anderen nationalen Aufsichtsorganisationen.

Die IFIAR hat derzeit rund 50 nationale Aufsichtsorganisationen als Mitglieder. Insbesondere für die globale Aufsicht über internationale Netzwerke von Prüfungsgesellschaften (vor allem die „Big-6-Prüfungsgesellschaften“) ist die Zusammenarbeit im Rahmen der IFIAR sehr bedeutend. Der Austausch von Know-how, die Kontakte mit Investoren und die Zusammenarbeit im Bereich des Standard-Settings im Rahmen der IFIAR sind für die RAB unverzichtbar. Der Know-how-Austausch wird vor allem durch die seitens der IFIAR veranstalteten „Inspection Workshops“ gefördert.

## E. Trends in der Aufsicht und in der Wirtschaftsprüfung

Trotz des Oligopols durch große Prüfungsnetzwerke ist ein **intensiver Wettbewerb** am Wirtschaftsprüfungsmarkt vorhanden. Durch die verpflichtende externe Rotation, die durch die EU-Audit-Reform eingeführt wurde, kam es zu einer Verstärkung des Wettbewerbs.

Gleichzeitig ist durch die erhöhten Anforderungen an Abschlussprüfer – vor allem durch die Verschärfungen im Bereich der internen und externen Qualitätssicherung – der **Eintritt in den Wirtschaftsprüfungsmarkt schwieriger** geworden.

Im Bereich der Wirtschaftsprüfung ist vor allem im Bereich **Big Data und Datenanalyse** durch den vermehrten Einsatz von EDV-Analysetools erhöhte Innovation feststellbar. Dies äußert sich einerseits in einer erweiterten Risikoanalyse und in verbesserten Fraud Analytics. In manchen Bereichen, die bisher nur stichprobenweise geprüft werden konnten, ist durch EDV-Prüfungstools nunmehr eine 100-%-Abdeckung möglich geworden. Diese Innovationen haben Auswirkungen auf Prüfer, Audit Committees und Aufsichtsbehörden.

Ein weiterer Trend ist die vermehrte Auslagerung von Prüfungshandlungen auf **Shared Service Centers**.

Im Bereich der **Audit Committees** ist eine erhöhte Professionalisierung durch Besetzung mit höher qualifizierten Mitgliedern zu erkennen.

Zur einfacheren Messbarkeit der Qualität von Abschlussprüfungen wurden „**Audit Quality Indicators**“ entwickelt. Sie ermöglichen auch die bessere Vergleichbarkeit der Prüfungsqualität der einzelnen Prüfungsgesellschaften.

Der Bereich der **Geldwäscheprüfung** wird nunmehr durch Abschlussprüfer und Aufsichtsorganisationen forciert. Seitens der RAB wird dies als besonders wesentlich für den Finanzplatz Schweiz erachtet.

Die **Erweiterung der Berichterstattung** (etwa Bericht über „Key Audit Matters“) ist ebenfalls ein wesentlicher Trend, da er wesentliche zusätzliche Informationen an die Leser von Prüfungsberichten liefert.

## F. Relevante Rechtsvorschriften für die Prüferaufsicht in der Schweiz

Folgende Gesetze und Verordnungen stellen die **Rechtsgrundlagen für die Prüferaufsicht** in der Schweiz dar:

- **Gesetze**
  - Revisionsaufsichtsgesetz (RAG; SR 221.302);
  - OR und ZGB (SR 220, 210).
- **Verordnungen des Bundesrates**
  - Revisionsaufsichtsverordnung (RAV; SR 221.302.3);
  - Handelsregisterverordnung (HRegV; SR 221.411).
- **Verordnungen der RAB**
  - über die Beaufsichtigung von Revisionsunternehmen (SR 221.302.33);
  - über den elektronischen Zugriff auf die nicht öffentlich zugänglichen Daten (SR 221.302.32).

## G. Rundschreiben der RAB

Die RAB erlässt selbst Rundschreiben, die für die Prüferaufsicht bzw die geprüften Abschlussprüfer bzw Prüfungsgesellschaften relevant sind. Aktuell sind dies die Rundschreiben

- über die Angaben im Gesuch um Zulassung und die einzureichenden Unterlagen (RS 1/2007);
- über die Anerkennung von Prüfungsstandards (RS 1/2008);
- über den umfassenden Revisionsbericht an den Verwaltungsrat (RS 1/2009);
- über die Berichterstattung der staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen an die Aufsichtsbehörde (RS 1/2010);
- über die interne Qualitätssicherung in Revisionsunternehmen (RS 1/2014);
- über die Angaben zu den für die Prüfung bedeutsamen Sachverhalten im Revisionsbericht an die GV (RS 1/2015).

## III. Die neue Abschlussprüferaufsicht in Österreich

*Vortrag von Mag. Peter Hofbauer, Vorstand der APAB*

### A. Aufnahme der Tätigkeit der APAB

Die APAB (Abschlussprüfer-Aufsichtsbehörde) hat mit 1. Oktober 2016 ihre behördliche Tätigkeit aufgenommen. Der Vorstand, dem Herr Mag. *Peter Hofbauer* und Herr Mag. *Martin Santer* angehören, wurde im September 2016 bestellt. Die APAB konnte weitgehend auf dem AeQ (Arbeitsausschuss für externe Qualitätsprüfungen) und der QKB (Qualitätskontrollbehörde) aufbauen. Das vorhandene Register der QKB und das Vermögen des AeQ wurden von der APAB übernommen. Durch diese Kontinuität war eine schnelle und effiziente Aufnahme der Tätigkeit der APAB sichergestellt. Der Beirat QPK (Qualitätsprüfungskommission) übernimmt das Know-how des AeQ aus dem alten System. Die ehemaligen Mitglieder des AeQ werden voraussichtlich zu Mitgliedern der neuen QPK werden, bis dato ist aber noch keine formale Bestellung erfolgt.

Bis zum Jahresende 2016 ist die APAB in den Räumlichkeiten des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) untergebracht, bis dahin sollen eigene Büroräumlichkeiten gefunden werden.

Der Aufbau des Inspektionensystems wird aller Voraussicht nach bis zum 2. Quartal 2017 abgeschlossen sein, danach sollen die ersten Inspektionen durchgeführt werden.

### B. Führungsgrundsätze der APAB

Herr Mag. *Hofbauer* präsentierte sodann einige der Leitlinien, die sich der Vorstand der APAB gegeben hat.