

Führt die Neuordnung der Berufsaufsicht und externen Qualitätskontrolle der Wirtschaftsprüfer nach dem APAREG zu einer erhöhten Prüfungsqualität?

Velte, Patrick; Stawinoga, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Velte, P., & Stawinoga, M. (2016). Führt die Neuordnung der Berufsaufsicht und externen Qualitätskontrolle der Wirtschaftsprüfer nach dem APAREG zu einer erhöhten Prüfungsqualität? *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 9(1), 135-159. <https://doi.org/10.3224/dms.v9i1.23646>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Patrick Velte/Martin Stawinoga

Führt die Neuordnung der Berufsaufsicht und externen Qualitätskontrolle der Wirtschaftsprüfer nach dem APAREG zu einer erhöhten Prüfungsqualität?

Zusammenfassung

Die Ausgestaltung des Systems der externen Aufsicht und Qualitätskontrolle im Berufsstand der Wirtschaftsprüfer leistet einen wesentlichen Beitrag zur Reputation gesetzlich vorgeschriebener Abschlussprüfungen aufseiten der Öffentlichkeit. In diesem Kontext stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die externe Qualitätskontrolle der Wirtschaftsprüfer im Sinne einer Selbstverwaltung verankert oder unter staatliche Aufsicht gestellt wird. Wenngleich das Prinzip der Selbstverwaltung des Berufsstands eine hinreichende Flexibilität und Expertise der Qualitätskontrolle gewährleistet, wurde die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit dieser externen Überwachungstätigkeit in jüngerer Zeit zunehmend in Frage gestellt. Als Reaktion auf den Abschluss der europäischen Prüferreform im Jahre 2014 wurde zum Ende des Jahres 2015 auf nationaler Ebene eine weitreichende Anpassung der präventiven und anlassbezogenen Berufsaufsicht durch das Abschlussprüferaufsichtsgesetz (APAREG) vorgenommen. Prüfungsgesellschaften, die Unternehmen des öffentlichen Interesses nach § 319a HGB prüfen, werden durch eine neue Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) überwacht. Kontrovers diskutiert wird, welche Ausstrahlungswirkungen auch auf Nicht-§ 319a HGB-Mandate bzw. mittelständische Prüfungsgesellschaften zu erwarten sind. Der vorliegende Aufsatz geht nach einer agency-theoretischen Fundierung und einer Analyse der normativen Entwicklung auf die empirische Prüfungsforschung am US-amerikanischen Kapitalmarkt zur ökonomischen Wirkung von Untersuchungen des Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) ein. Ferner

Abstract

Does the reorganization of auditor oversight and external quality control in Germany according to the APAREG lead to increased audit quality?

The design of the external inspections and quality control of auditing process contributes to the credibility of statutory annual audits. The external inspection can be basically conducted either in form of self-administration or take place under a regulatory oversight. Although the self-administration is characterized by a considerable level of flexibility, the independence and credibility of the external oversight has been recently questioned. As a reaction to the European audit reform the German legislator has changed the national auditing regulation in December 2015 and implemented an independent state supervision authority, which especially oversees the auditing process of public interest entities (PIEs). Auditors entrusted with the assurance of PIEs are subject to the supervision by the newly implemented authority (so called Abschlussprüferaufsichtsstelle – APAS) organized under the German Federal Office for Economic Affairs and Export Control. One of the main issues under discussion is the spillover effect of this regulatory reform on the external oversight of the assurance of non-PIEs. Based upon the agency theory this article investigates, how this European regulatory reform has been transformed into the national auditing regulation in Germany and includes the results of the empirical audit research for the US-american Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB). Under special consideration of commensurability several selected aspects of the auditor oversight regulation reform will be discussed.

werden ausgewählte Regulierungen der präventiven und anlassbezogenen Berufsaufsicht nach dem APAReG kritisch vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit gewürdigt.

Schlagworte: Wirtschaftsprüfung, Abschlussprüferaufsicht, Staatliche Regulierung, Prüfungsqualität

Key words: Auditing, auditor oversight system, government oversight, audit quality

1 Einleitung

Seit der Einführung der gesetzlichen Abschlussprüfung in Deutschland ist diese aufgrund ihrer Öffentlichkeitsfunktion durch eine staatliche Einflussnahme charakterisiert. Ausfluss ist die verpflichtende Beurteilung der Rechnungslegung mittelgroßer und großer Kapitalgesellschaften und ihnen gesetzlich gleichgestellten Unternehmen (z.B. kapitalistische Personenhandelsgesellschaften, Genossenschaften) durch den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer. Diese Vorbehaltsaufgabe der Wirtschaftsprüfer soll zum einen das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rechnungslegung erhöhen und zum anderen durch die Zusammenfassung und Beurteilung des Prüfungsergebnisses in einem Bestätigungsvermerk (uneingeschränkt, eingeschränkt, versagt) eine Signalwirkung zur Sicherstellung einer angemessenen Prüfungsqualität erzeugen.

Wenngleich die gesetzliche Abschlussprüfung die Qualität der Rechnungslegung positiv beeinflusst, besteht aus Sicht der Principal-Agent-Theorie das Risiko von Interessenkonflikten zwischen Abschlussprüfer und Kapitalmarkt. Daher kommt dem System der externen Berufsaufsicht eine zentrale Bedeutung zu (vgl. zur Notwendigkeit *Marten/Maccari-Peukert/Ratzinger-Sakel* 2012, S. 969f.; *Paulitschek* 2009, S. 73ff.). Konzeptionell kann die externe Qualitätssicherung im Sinne einer Selbstverwaltung des Berufsstands ausgestaltet oder unter staatliche Aufsicht gestellt werden.

Die externe Aufsicht über den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer war in Deutschland bislang primär durch das Prinzip der Selbstverwaltung geprägt, welche insbesondere durch die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) wahrgenommen wurde. Durch die Selbstverwaltung konnte eine angemessene Flexibilität bei der Fortentwicklung der Wirtschaftsprüfung, die in Deutschland eine freiberufliche Tätigkeit darstellt, gewährleistet werden. Wenngleich diese Berufsstandsvertretung der Rechtsaufsicht durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) untersteht und die Wirtschaftsprüfer bis Juni 2016 durch die Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) beaufsichtigt werden, wurde die Durchführung von externen Qualitätskontrollen durch dem Berufsstand angehörende Prüfer (sog. Peer Reviews) seit der letzten Finanzkrise 2008/09 auf europäischer Ebene zunehmend kritisiert.

Vor diesem Hintergrund ist nach dem Abschluss der europäischen Reform der Abschlussprüfung (vgl. *Richtlinie 2014/56/EU* 2014, L 158/196ff. sowie *Verordnung 537/2014* 2014, L 158/77ff.) eine staatliche Prüferaufsicht bei der Prüfung von Unternehmen von öffentlichem Interesse (sog. Public Interest Entities – PIEs) zwingend. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen die europarechtlichen Vorgaben bis Juni 2016 in nationales Recht transformieren. Der deutsche Bundestag und Bundesrat haben am 03.12. und 18.12.2015 das Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz (APAReG) verabschiedet (vgl. *APAReG* 2015, S. 1ff.; überdies *Boerner/Zwirner* 2016, S. 90; *Hundt* 2016, S. 91). Neben dem APAReG führt die EU-Reform der Abschlussprüfung auch zu zahlrei-

chen Anpassungen des deutschen Gesellschafts- und Handelsrechts, die wiederum Gegenstand des geplanten Abschlussprüfungsreformgesetzes (AReG) sind (z.B. Einführung einer externen Rotation, Trennung von Prüfung und Beratung; vgl. hierzu auch *Hoffmann* 2016, S. M5; *Lanfermann* 2016, S. 29ff.; *Oser* 2016, S. I; *Velte* 2015, S. 482ff.).

Zentrale Aspekte des APAREG sind die Abschaffung der Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) zugunsten einer unabhängigen Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS), die beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) angesiedelt wird. Des Weiteren wird diese Behörde anlassbezogen sowie anlassunabhängig Inspektionen hinsichtlich der Qualitätssicherungssysteme bei Wirtschaftsprüfern oder Prüfungsgesellschaften mit PIE-Mandaten durchführen.

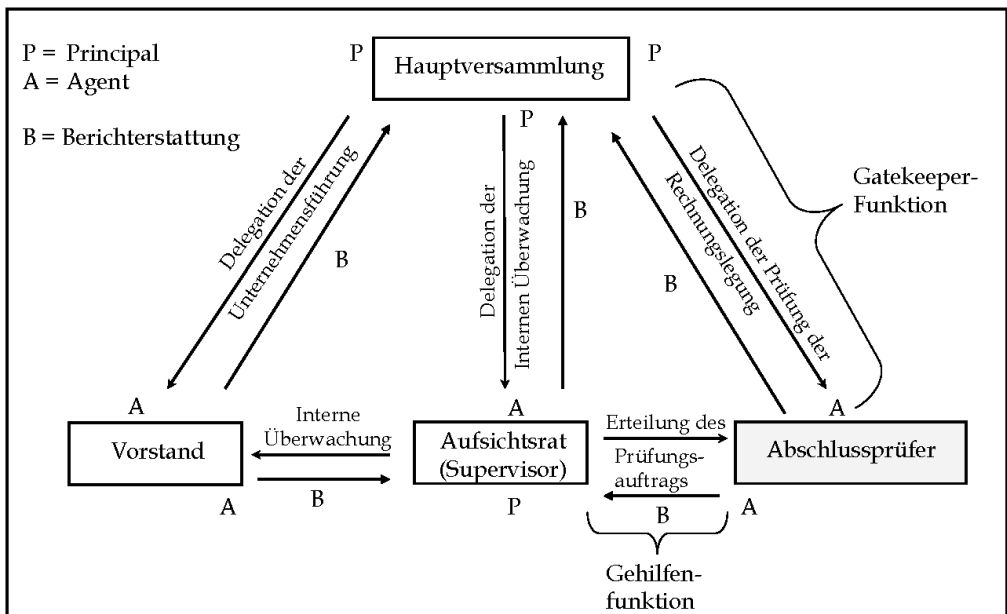
Der vorliegende Beitrag greift diese aktuelle und kontrovers diskutierte Themenstellung auf und verdeutlicht auf der Grundlage einer Erörterung zentraler Reformvorschläge des APAREG, inwiefern die Aufsicht und externe Qualitätskontrolle beim Berufsstand der Wirtschaftsprüfer ausgestaltet sein wird. Hierbei wird deutlich, dass sich die europäische Reform der Abschlussprüfung stark an den im Jahr 2002 durch den Sarbanes-Oxley Act (SOA) (vgl. *Sarbanes-Oxley Act* 2002, 116 Stat. 745ff.) erlassenen US-Regulierungen zur Berufsaufsicht orientiert (insbesondere die Einrichtung des sog. Public Company Oversight Board – PCAOB; vgl. hierzu *Gabor* 2006, S. 48ff.). Der derzeitige Erkenntnisstand der US-amerikanischen empirischen Prüfungsforschung wird im Bereich der Abschlussprüferaufsicht schwerpunktmäßig dahingehend untersucht, inwiefern die behördliche Überwachungstätigkeit (sog. PCAOB-Inspections) mit einer Steigerung der Prüfungsqualität in Verbindung steht (vgl. hierzu auch *Abernathy/Barnes/Stefaniak* 2013, S. 30ff.). Schließlich wird die Transformation der EU-Vorgaben durch das APAREG dargestellt und kritisch gewürdigt. Die Analyse erfolgt hierbei unter dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit der Reformmaßnahmen aus Sicht des Berufsstands. Der europäische Prüfungsmarkt für PIEs ist seit vielen Jahren hochkonzentriert und wird von den sog. Big Four-Prüfungsgesellschaften dominiert. Ausfluss dieser Anbieterkonzentration sind negative Preisentwicklungen für Prüfungsleistungen, die unter dem Stichwort „Low Balling“ diskutiert werden und die Prüfungsqualität beeinträchtigen können. Die EU wollte mit der Verabschiedung der modifizierten Achten EG-Richtlinie und der neuen Verordnung im Jahre 2014 einen weiteren Marktaustritt von mittelständischen Praxen verhindern. Gerade in EU-Mitgliedstaaten, wie Deutschland, mit ausgeprägten mittelständischen Gesellschaften (z.B. mittelgroße GmbHs), die gleichzeitig der externen Pflichtprüfung unterliegen, steht die Verlagerung der Selbstverwaltung hin zu einer Staatsaufsicht mit wesentlichen Auswirkungen auf die Mandatsstruktur der Prüfungsgesellschaften in Verbindung.

2 Agency-theoretische Fundierung der Berufsaufsicht und externen Qualitätskontrolle

Die ökonomische Notwendigkeit der Abschlussprüfung lässt sich durch eine Vielzahl von theoretischen Erklärungsansätzen darlegen. Vorwiegend wird in der Prüfungsforschung auf die Principal-Agent-Theorie abgestellt (vgl. einstufig *Ross* 1973, S. 134ff.; *Jensen/Meckling* 1976, S. 305ff.; doppelstufig *Tirole* 1986, S. 181ff.). Die klassischen Agency-Konflikte zwischen Management und Kapitalmarkt (Informationsasymmetrien und Interessenkonflikte) sollen durch die Tätigkeit des Abschlussprüfers reduziert werden (vgl.

ausführlich *Velte/Weber* 2011, S. 223ff.). Durch die Beurteilung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung trägt der Wirtschaftsprüfer zur Vertrauensbildung bei (sog. Gatekeeper-Funktion). Zugleich unterstützt er im dualistischen System der Unternehmensverfassung den Aufsichtsrat bei der Überwachung der Geschäftsführung (sog. Gehilfenfunktion). *Abbildung 1* gibt einen Überblick über die Prinzipal-Agent-Beziehungen in einer deutschen Aktiengesellschaft.

Abbildung 1: Der Abschlussprüfer im Kontext der doppelstufigen Principal-Agent-Theorie (*Velte/Weber* 2011, S. 226)



Zur Sicherstellung einer angemessenen Prüfungsqualität bedarf es der Implementierung eines wirksamen Systems der Aufsicht und Qualitätskontrolle des Wirtschaftsprüfers, da dieser analog zum Vorstand und Aufsichtsrat dem Risiko von Interessenkonflikten unterliegen kann und gegenüber den Aktionären über einen Informationsvorsprung verfügt. Bei fehlender Unabhängigkeit könnte der Abschlussprüfer beispielsweise zu Zugeständnissen in der Testierung einer fehlerhaften Rechnungslegung bereit sein, um eine künftige Wiederwahl beim Mandanten zu erreichen und/oder lukrative Zusatzaufträge (z.B. Beratungsmandate) zu erlangen. Vor dem Hintergrund dieser möglichen Agency-Konflikte stellt sich unter konzeptionellen Gesichtspunkten die Frage, ob die Berufsaufsicht als Selbstverwaltung oder Staatsaufsicht ausgestaltet werden sollte (vgl. *Lenz* 2016, S. 876). Während die Selbstverwaltung im Sinne einer Qualitätskontrolle durch Berufsangehörige (Peer Reviews) den Vorteil einer erhöhten fachlichen Expertise beinhaltet, kann nach der sog. Krähen-theorie die Unabhängigkeit der Kontrolltätigkeit eingeschränkt sein. Die Peer Review-Prüfer würden dann regelmäßig geringe Anreize für eine überdurchschnittliche Tiefe der Überwachungshandlungen besitzen. Wenngleich die staatliche Aufsicht die Unabhängigkeit der Überwachungstätigkeit sicherstellt und damit zur Vertrauensbildung der Öffentlichkeit in die Qualität der Abschlussprüfung beitragen kann, ist der Aufbau rech-

nungslegungs- und prüfungsrelevanter Expertise in dieser Gestaltungsalternative regelmäßig mit größeren Kapazitätsproblemen verbunden.

Infolgedessen bietet sich aus nationaler Sicht, analog zum zweistufigen Modell der Durchsetzung der kapitalmarktorientierten Rechnungslegung durch die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung e.V. (DPR) und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), idealtypisch eine Kombination der staatlichen und berufsständischen Überwachungstätigkeit an. So sollen die jeweiligen Nachteile beider Verfahren kompensiert werden; folglich soll eine symbiotische Wirkung auf eine wirksame Ausgestaltung des Systems der externen Aufsicht beim Berufsstand der Wirtschaftsprüfer erzeugt werden. Die EU-Reform der Abschlussprüfung und die nationale Umsetzung in Deutschland verdeutlichen, dass die Standardsetzer der Treuhänderfunktion einer berufsständischen Selbstverwaltung der Wirtschaftsprüfer nicht mehr gänzlich vertrauen und mit der Staatsaufsicht eine neue Überwachungsinstanz implementieren. Damit werden neue Principal-Agent-Strukturen zwischen einer Behörde (Principal) und Wirtschaftsprüfern (Agenten) geschaffen, welche einerseits die Unabhängigkeit der Überwachungstätigkeit stärken und andererseits neue Agency-Kosten auslösen.

3 Normative Entwicklung der externen Qualitätskontrolle und Berufsaufsicht in der EU und in Deutschland

Als Startpunkt der Diskussion zur externen Qualitätssicherung des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer gilt die im Jahre 1996/97 durch das Bundesministerium der Justiz (BMJ) eingesetzte Arbeitsgruppe zur Fortentwicklung des Bilanzrechts und des Rechts der Abschlussprüfung, welche erstmals eine regelmäßige Überwachung der Tätigkeit der Wirtschaftsprüfer durch Berufsstandsvertreter (Peer Review) empfohlen hatte. Auch die EU-Kommission hatte die Mindestanforderungen an Qualitätssicherungssysteme für die Abschlussprüfung in den Mitgliedstaaten bereits in der Empfehlung vom 21.11.2000 konkretisiert (vgl. *Empfehlung der Kommission* 2000, L91/91ff.). Demnach wurden zwei Modelle der externen Qualitätskontrolle vorgestellt (Peer Review oder Behörde).

Der deutsche Gesetzgeber hatte sich daraufhin in der Vierten WPO-Novelle im Jahre 2000 zunächst für ein reines Peer Review-System entschieden. Mit dem Bilanzrechtsreformgesetz (BilReG) aus dem Jahre 2004 wurden nicht nur in den §§ 319, 319a HGB die Unabhängigkeitsanforderungen an den Abschlussprüfer erweitert. Auch wurde in § 319 Abs. 1 Satz 3 HGB kodifiziert, dass der Abschlussprüfer ab dem Geschäftsjahr 2006 für die Durchführung sämtlicher gesetzlich vorgeschriebener Abschlussprüfungen eine gültige Bescheinigung über die Teilnahme an der externen Qualitätskontrolle gem. § 57a WPO besitzen muss. Damit wurde die bloße Nachweisfunktion der Teilnahmebescheinigung zur handelsrechtlichen Voraussetzung für die wirksame Ausübung der gesetzlichen Vorbehaltsaufgabe des Abschlussprüfers. Im anderen Fall ist die Abschlussprüfung seither unzulässig und ein geprüfter und festgestellter Jahresabschluss infolgedessen nach § 256 Abs. 1 Nr. 3 AktG nichtig.

Das klassische Peer Review-System wurde im Zeitablauf als Reaktion auf den Sarbanes-Oxley Act (SOA) und als Vorwegnahme der damals geplanten Novellierung der Achten EG-Richtlinie durch die Einrichtung der Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) als „modifizierte Selbstverwaltung“ ergänzt. Die durch das Abschlussprüferaufsichtsgesetz (APAG) aus dem Jahre 2004 implementierte APAK steht unter der Rechtsaufsicht des BMWi und verkörpert eine nicht-rechtsfähige sowie beruhsfremde Aufsichtsinstanz. Im

Rahmen einer Letztentscheidungskompetenz und eines Zweitprüfungsrechts wurden der APAK umfangreiche Informations- und Einsichtsrechte zugesprochen. Bedingt durch die Umsetzung der damaligen modifizierten Achten EG-Richtlinie aus dem Jahre 2006 wurde die Kompetenz der APAK um die Durchführung von anlassunabhängigen Sonderuntersuchungen bei der Prüfung von PIEs durch das Berufsaufsichtsreformgesetz (BARefG) (sog. 7. WPO-Novelle; vgl. hierzu *Naumann/Hamann* 2007, S. 901ff.) verbreitert. Gleichzeitig wurde der Turnus der externen Qualitätskontrolle von drei auf sechs Jahre für die Prüfer von nicht-kapitalmarktorientierten Unternehmen verlängert. Zudem sind Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die gesetzlich vorgeschriebene Abschlussprüfungen bei Unternehmen des öffentlichen Interesses prüfen, zur Veröffentlichung eines Transparenzberichts verpflichtet (vgl. § 55c Abs. 1 Satz 1 WPO a.F. und neuerdings Art. 13 Verordnung (EU) 537/2014). Dieser Bericht ist ebenfalls Prüfungsgegenstand der APAK und auf der Internetpräsenz der WPK einsehbar. Eine Beschreibung der Rechts-, Leitungs- und Eigentümerstruktur der Prüfungsgesellschaft sowie des internen Qualitätssicherungssystems sind u.a. zentrale Bestandteile des Transparenzberichts nach der neuen EU-Verordnung. *Tabelle 1* zeigt die zentralen Unterschiede zwischen der externen Qualitätskontrolle und der anlassunabhängigen Sonderuntersuchung vor dem APAREG.

Tabelle 1: Vergleich zwischen externer Qualitätskontrolle der WPK und anlassunabhängiger Sonderuntersuchung der APAK vor dem APAREG (in Anlehnung an *Marten/Quick/Ruhnke* 2015, S. 600)

	Externe Qualitätskontrolle	Anlassunabhängige Sonderuntersuchung
Kontrollleur	Praxisfremder Berufskollege (peer)	Angestellter Inspektor der WPK
Turnus	Alle drei Jahre bei Durchführung von Abschlussprüfungen bei Unternehmen des öffentlichen Interesses, ansonsten alle sechs Jahre	Jährlich oder mindestens alle 3 Jahre je nach Anzahl der Mandate bei Unternehmen des öffentlichen Interesses
Gegenstand	Angemessenheit und Wirksamkeit des internen Qualitätssicherungssystems	Auftragsabwicklung, internes Qualitätssicherungssystem und aktueller Transparenzbericht
Resultat	Gesamturteil zum Qualitätssicherungssystem	Einzelfeststellungen zu Berufspflichtverletzungen
Verhältnis zur Berufsaufsicht	Organisatorisch und personell getrennt (Firewalls)	Direkt bei der Berufsaufsicht angesiedelt

Bereits kurz nach Veröffentlichung der Empfehlung der EU-Kommission vom 06.05.2008 (vgl. Empfehlung der Kommission 2008, L 120/20) wurden erste nationale Überlegungen zu einer 8. WPO-Novelle angestellt, wobei die externe Qualitätskontrolle in modifizierter Form in den Inspektionen der APAK aufgehen sollte. Die Ausstrahlungswirkung der APAK hätte sämtliche gesetzlichen Abschlussprüfungen einbezogen (vgl. *Maccari-Peukert* 2011, S. 1129). Infolge der europäischen Reformdiskussion nach der Finanzkrise 2008/09, die zwischen dem Grünbuch zur Abschlussprüfung im Jahre 2010 und dem Abschluss der Reform im Jahre 2014 geführt wurde, wurde die nationale Weiterentwicklung der Berufsaufsicht bis dahin zurückgestellt.

4 Bestandsaufnahme der US-amerikanischen empirischen Prüfungsforschung zur ökonomischen Wirkung von PCAOB-Inspektionen

Das Nebeneinander von Peer Review- und Monitoring-System in Deutschland ist als Ausfluss eines Entwicklungspfades von einem ursprünglich reinen Peer Review-System zu einem (vermehrten) Monitoring-System zu qualifizieren. Einen wesentlichen Motor für diese Veränderung stellt die US-amerikanische Berufsaufsicht durch das privatrechtliche (gemeinnützige) Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) dar. Seit dem SOA führt das PCAOB anstelle der früheren Peer Reviews des American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) regelmäßig externe Qualitätskontrollen und anlassbezogene Untersuchungen bei Wirtschaftsprüfern durch, die an einer US-Börse gelistete Unternehmen prüfen. Damit wurde in den USA die Selbstregulierung des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer faktisch abgeschafft (vgl. *Herkendell* 2007, S. 124), um die aus der Principal-Agenten-Theorie resultierenden Interessenkonflikte und Informationsasymmetrien zwischen Wirtschaftsprüfer und Kapitalmarkt zu reduzieren.

Für den deutschen Prüfungsmarkt ist die empirische Forschung zu den Sonderuntersuchungen der APAK unterrepräsentiert, da abweichend zum PCAOB die APAK lediglich einen komprimierten jährlichen Tätigkeitsbericht publiziert, der keine individuellen Fehlerfeststellungen beinhaltet. Dennoch konnte *Maccari-Peukert* in einer empirisch-quantitativen Erhebung in Deutschland für die Geschäftsjahre 1998-2008 folgern, dass die Einführung des Peer Review und der APAK-Untersuchungen bei „finanziell angeschlagenen“ Unternehmen aus dem CDAX mit einem positiven Einfluss auf die Prüfungsqualität (gemessen mithilfe der inversen Wahrscheinlichkeit, ein Going Concern-Testat durch den Wirtschaftsprüfer zu erhalten) verbunden ist. Mittels einer strukturierten Befragung von Prüfungsausschuss- und Aufsichtsratsvorsitzenden wurde zudem ein Meinungsbild über die Eignung und Relevanz ausgewählter Aspekte der bislang existierenden Verfahren zur externen Qualitätssicherung nachgezeichnet (vgl. *Marten/Maccari-Peukert/Ratzinger-Sakel* 2012, S. 967). Hierbei ergab sich, dass die Mehrheit der Befragten in Bezug auf das Verfahren der Qualitätssicherungsprüfung die Verfahrensaspekte „Prüfungssystematik“ und „Maßnahmen gegenüber den Geprüften“ als sehr wichtig eingestuft haben. Hinsichtlich des Qualitätssicherungsprüfers wurde den Aspekten „hauptberufliche Tätigkeit“ sowie „Verantwortung und Sanktionen“ die höchste Relevanz zugesprochen (vgl. *Marten/Maccari-Peukert/Ratzinger-Sakel* 2012, S. 968).

In Abgrenzung zur Minderzahl der Untersuchungen in Deutschland hat sich die empirische Prüfungsforschung am US-amerikanischen Kapitalmarkt seit vielen Jahren mit der ökonomischen Wirkung von Qualitätskontrollen auseinandergesetzt. Eine eindeutige Überlegenheit von Peer Reviews oder Inspektionen des PCAOB konnte allerdings nicht nachgewiesen werden. Eindeutig ist auch nicht, inwiefern die externe Qualitätskontrolle überhaupt die Prüfungsqualität beeinflusst. In Bezug auf das Peer Review hat *Anantharaman* keinen Nachweis erbracht, dass die Ergebnisse die tatsächlich angebotene Prüfungsqualität widerspiegeln (vgl. *Anantharaman* 2007, S. 55ff.), während *Casterrella/Jensen/Knechel* einen entsprechenden Nachweis erbringen können (vgl. *Casterrella/Jensen/Knechel* 2009, S. 713).

Analoge (heterogene) Ergebnisse liegen auch für die PCAOB-Inspektionen vor. Während z.B. *Lennox/Pittman* vor oder nach der Untersuchung kein abweichendes Niveau der

Prüfungsqualität (approximativ gemessen auf Basis der Prüfungshonorare) wiederfinden (vgl. *Lennox/Pittman* 2010, S. 84), zeigen *Carcello/Hollingsworth/Mastroli*, dass die Prüfungsqualität (approximativ gemessen auf Basis des inversen Ausmaßes der abnormalen Periodenabgrenzungen) nach der ersten und zweiten Inspektion ansteigt (vgl. *Carcello/Hollingsworth/Mastroli* 2011, S. 85). *Tabelle 2* stellt die bisherigen US-amerikanischen Studienergebnisse erstmalig für das deutschsprachige Schrifttum zusammen (vgl. für das englischsprachige Schrifttum *Abernathy/Barnes/Stefaniak* 2013, S. 46ff.; *Löhlein/Müßig* 2014, S. 14ff.).

Tabelle 2: US-Studienergebnisse zur ökonomischen Wirkung von PCAOB-Inspektionen (eigene Darstellung)

Publikationsjahr	Autoren	Stichprobe	Variablen/Methodik	Wesentliche Ergebnisse
2004	<i>Read/Rama/Raghunandan</i>	155, 144, 206 und 270 Aufgaben von SEC-Prüfungen	Interviews	<ul style="list-style-type: none"> • Kleine Prüfungsfirmen geben SEC-Prüfungen wegen PCAOB-Inspektionen auf
2006	<i>Zhang/Gunny</i>	5.795 Beobachtungen und 178 Prüfer	Archivstudie: Abhängige Variablen: Abnormale Periodenabgrenzungen, nachträgliche Ergebnisanpassungen und Going-Concern-Testate	<ul style="list-style-type: none"> • PCAOB-Inspektion mit dreijährigem Turnus sind mit einer geringeren Prüfungsqualität verbunden, sofern die Berichte schwerwiegende Fehler enthalten (Anzeichen für aktuelle Prüfungsqualität)
2007	<i>Hermanson/Houston/Rice</i>	316 PCAOB-Berichte	Abhängige Variable: Untersuchungsergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> • 60 Prozent der untersuchten Gesellschaften weisen Defizite in der Prüfungsqualität auf
2008	<i>Hermanson/Houston</i>	20 Prüfungsgesellschaften	Analyse der Charakteristika von Firmen, deren Defizite auf der Internetseite der PCAOB veröffentlicht wurden	<ul style="list-style-type: none"> • Niedrige Prüfungsqualität wird durch eine Unterbesetzung der Prüfungsgesellschaft hervorgerufen
2009	<i>Glover/Prawitt/Taylor</i>	Keine eigenständige (explizite) Stichprobe, sondern grundlegende Abstimmung mit Regulatoren und Prüfern	Beurteilung des PCAOB-Inspektionsprozesses	<ul style="list-style-type: none"> • Inspektoren weisen teilweise nicht notwendige Expertise für die Durchführung einer Inspektion vor
	<i>Hermanson/Houston</i>	116 PCAOB Berichte (kleiner Gesellschaften)	Vergleich der Ergebnisse der erstmaligen mit der zweiten Untersuchung	<ul style="list-style-type: none"> • PCAOB-Inspektionen tragen zur Optimierung des Prüfungsangebots bei
2010	<i>Daugherty/Tervo</i>	146 Vertreter kleiner registrierter Prüfungsgesellschaften	Befragung	<ul style="list-style-type: none"> • Kleine Prüfungsgesellschaften berichten häufiger, dass die erstmalige PCAOB-Inspektion eher negative Auswirkungen auf ihre Tätigkeit hat
	<i>Lennox/Pittman</i>	545 PCAOB-Inspektionen und 1.001 Peer Reviews	Archivstudie: Abhängige Variablen: Uneingeschränktes Peer Review-Testat bzw. Resultat der PCAOB-Inspektion	<ul style="list-style-type: none"> • Kein Zusammenhang zwischen dem Marktanteil der Prüfungsgesellschaft und dem Inhalt der PCAOB-Inspektionen • Mandanten interpretieren dagegen die Angabe der Schwachstellen im Rahmen des Peer Review-Berichts als hochinformativ (infolge der Mehrangaben im Vergleich zum PCAOB-Bericht)
	<i>Newman/Oliverio</i>	115 Unternehmen	Befragung	<ul style="list-style-type: none"> • Mehrheit der Gesellschaften ist der Einschätzung, dass PCAOB-Inspektionen notwendig und effektiv sind

Publikationsjahr	Autoren	Stichprobe	Variablen/Methodik	Wesentliche Ergebnisse
	<i>Robertson/Houston</i>	142 Studierende in der Rolle als nicht-institutionelle Investoren	Experiment: Wahrnehmung des Investors über die Glaubwürdigkeit zukünftiger Prüfungen Ausmaß des Verstoßes	<ul style="list-style-type: none"> Glaubwürdigkeit zukünftiger Prüfungen wird durch die Ausgestaltung der PCAOB-Berichte beeinträchtigt – insbesondere inwiefern die Inspektionen Verstöße eindämmen bzw. verhindern können
2011	<i>Carcello/Hollingsworth/Mastroia</i>	PCAOB-Inspektionsberichte für das Jahr 2005 (Big Four-Prüfungen)	Archivstudie: Abhängige Variable: Ausmaß der diskretionären Periodenabgrenzungen	<ul style="list-style-type: none"> Sinkende diskretionäre Periodenabgrenzungen im ersten Jahr nach der PCAOB-Inspektion (sofern zuvor positive Periodenabgrenzungen vorlagen) Sinkende diskretionäre Periodenabgrenzungen auch im zweiten Jahr nach der PCAOB-Inspektion, die größer als nach dem ersten Jahr ausfallen
	<i>Daugherty/Dickins/Tervo</i>	748 Inspektionsergebnisse von Prüfern, welche alle drei Jahren überprüft werden	Freiwilliger/unfreiwilliger Mandantenverlust Art des Mangels und Qualitätskontrollthemen	<ul style="list-style-type: none"> Mängel und deren Berichterstattung führen dazu, dass der Prüfer einseitig seitens des Mandanten gewechselt wird Mängel bei Prüfungen von Unternehmen des öffentlichen Interesses: Prüfer entbindet sich eher freiwillig vom Mandat
	<i>DeFond/Lennox</i>	Kleine Prüfungsgesellschaft mit Marktaustritt für PIEs	Charakteristika der Prüfungsgesellschaften	<ul style="list-style-type: none"> Marktaustritt von über 600 Prüfern mit weniger als 100 SEC-Mandaten und geringerer Prüfungsqualität nach Einführung des SOA Mandanten erhalten durch die Übernahme durch andere Prüfungsgesellschaften eine höhere Prüfungsqualität
	<i>Gramling/Krishnan/Zhang</i>	407 dreijährig untersuchte Gesellschaften	Archivstudie Abhängige Variablen: Going-Concern-Testate	<ul style="list-style-type: none"> Gesellschaften mit Fehlerfeststellungen seitens der PCAOB geben eher einen Going-Concern Hinweis ab
	<i>Landis/Jerris/Braswell</i>	339 Inspektionsberichte von dreijährig geprüften Gesellschaften mit Prüfungsmängeln	Im Rahmen der Inspektion aufgedeckte Mängel Im Rahmen der Inspektion aufgedeckte Mängel nach Fehlertyp	<ul style="list-style-type: none"> Mehrheit der Prüfungsmängel basiert auf unsachgemäßen Handlungen in Zusammenhang mit einzelnen Bilanzposten
	<i>Offermanns/Peek</i>	224 Inspektionsberichte der ersten und 134 der zweiten Runde	Prüfungsqualität Im Rahmen der Inspektion aufgedeckte Mängel	<ul style="list-style-type: none"> Offenlegung im Rahmen der Inspektion aufgedeckter Mängel ruft signifikante Marktreaktionen hervor
2012	<i>Anantharaman</i>	407 Peer Review Berichte und Berichte erstmaliger PCAOB Inspektionen	Inhaltsanalyse des Inspektionsergebnisses (Peer Review und PCAOB)	<ul style="list-style-type: none"> Art des Reviewer hat Einfluss auf das Prüfungsergebnis Sofern ein Unternehmen den Peer Review-Prüfer eigenständig auswählt, erhält es vorteilhaftere Ergebnisse als nach einer PCAOB-Inspektion
	<i>Blankley/Kerr/Wiggins</i>	1081 Antwortschreiben von Prüfungsgesellschaften, welche alle drei Jahre von der PCAOB geprüft werden	Interviews	<ul style="list-style-type: none"> Gesellschaften mit Fehlerfeststellungen lehnen PCAOB-Inspektionen eher ab
	<i>Church/Shefchik</i>	Inspektionsberichte (großer Prüfungsmandate)	Inspektionsergebnis	<ul style="list-style-type: none"> Abnehmender Trend bei den identifizierten Prüfungsmängeln von 2004-2009

Publikationsjahr	Autoren	Stichprobe	Variablen/Methodik	Wesentliche Ergebnisse
	<i>Ragothaman</i>	106 PCAOB Inspektions-Berichte und 2.355 AICPA Peer Review Reports	Vergleich der Qualitätskontrollmängel in PCAOB- und Peer Review-Berichten	<ul style="list-style-type: none"> • PCAOB Inspektoren sind intensiver als Peer Reviews
2013	<i>Abbott/Gunny/Zhang</i>	521 dreijährig überprüfte Gesellschaften	Abberufung des Wirtschaftsprüfers Inspektionsberichte	<ul style="list-style-type: none"> • Mandanten wechseln eher ihren Prüfer, sofern ein Fehler in der Rechnungslegung identifiziert wurde
	<i>Bishop/Hermanson/Houston</i>	175 Inspektionsergebnisse einer erstmaligen und 56 Ergebnisse einer zweiten Untersuchung eines internationalen Unternehmens	Inhaltsanalyse der Inspektionsergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Über die Hälfte der Inspektionsberichte enthält Hinweise auf identifizierte Prüfungsmängel
	<i>Gunny/Zhang</i>	527 PCAOB-Inspektionen (dreijährig durchgeführt)	Archivstudie: Abhängige Variable: diskretionäre Periodenabgrenzungen; nachträgliche Ergebnisberichtigungen; Erhalt eines Going Concern-Testats	<ul style="list-style-type: none"> • Höhere diskretionäre Periodenabgrenzungen und nachträgliche Ergebnisberichtigungen bei Unternehmen, dessen Prüfungsgesellschaft alle drei Jahre einer PCAOB-Inspektion unterliegen und deren Ergebnis mit (schweren) Defiziten endet
	<i>Houston/Stefanika</i>	107 Partner großer Wirtschaftsprüfungsgesellschaften	Interviews: Auffassung/Eindruck der Partner über die PCAOB-Inspektion & den internen Qualitätsüberprüfungsprozess	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfer gehen grundsätzlich davon aus, dass der Peer Reviewer im Rahmen interner Qualitätskontrollmaßnahmen ein besseres Verständnis über die Prüfung entwickelt als der PCAOB-Prüfer • Prüfer gehen davon aus, dass der PCAOB-Prüfer eher auf das Finden von Prüfungsmängeln fokussiert ist
	<i>Lamoreaux</i>	4670 Beobachtungen von in den USA gelisteten Unternehmen	Archivstudie: Abhängige Variable: Going Concern-Testate Fehler-/Mängelberichte	<ul style="list-style-type: none"> • Sofern eine Prüfungsgesellschaft der Überwachung durch die PCAOB unterliegt, werden vermehrt Going Concern-Aussagen/Meinungen getroffen sowie Fehler im Bereich der internen Kontrollen zum Ausdruck gebracht

In einer Tendenzaussage lässt sich festhalten, dass die bisherigen Studien eine qualitätserhöhende Wirkung von PCAOB-Inspektionen teilweise bestätigen können. Inwiefern die Berufsaufsicht durch das PCAOB, wie durch den SOA erhofft, auch mit positiven Marktreaktionen (z.B. geringeren Kapitalkosten bzw. erhöhter Unternehmensperformance) in Verbindung steht, bleibt unklar. Zudem ist die Aussagekraft der bisherigen US-amerikanischen Studien aus folgenden Aspekten zu relativieren: Neben der Heterogenität der verwendeten qualitativen und quantitativen Forschungsdesigns, Stichproben und Zeiträume ist insbesondere kritisch zu würdigen, dass die häufig eingesetzten Variablen zur Schätzung der Prüfungsqualität (bspw. diskretionäre Periodenabgrenzungen, Going-Concern-Testate für finanziell angeschlagene Unternehmen, nachträgliche Ergebnisanpassungen) lediglich eine unzureichende Schätzung der Prüfungsqualität widerspiegeln.

5 Kritische Würdigung ausgewählter Inhalte des Abschlussprüferaufsichtsreformgesetzes (APAReG)

5.1 Motivation des Gesetzgebers

Das APAReG dient der Umsetzung der Richtlinie 2014/56/EU sowie der Einführung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 (vgl. hierzu *Lücke/Stöbener/Giesler* 2015, S. 1578). Während die EU-Richtlinie bis zum 17.06.2016 in den Mitgliedstaaten in nationales Recht transformiert werden muss, gilt die Verordnung mit diesem Datum unmittelbar. Aufgrund einer Vielzahl von Mitgliedstaatenwahlrechten in der EU-Verordnung bedarf es ebenfalls nationaler Rechtsakte. Der am 01.07.2015 vorgelegte Regierungsentwurf für ein APAReG (vgl. *Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 1ff.; überdies *Lenz* 2015, S. 213ff.; *Tebben* 2015, S. 738ff.) wurde am 03.12. und 18.12.2015 durch den Bundestag und Bundesrat beschlossen (vgl. *APAReG* 2015, S. 1ff.). Der nationale Gesetzgeber hatte „im Wesentlichen eine 1:1-Umsetzung“ (*Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 1) der EU-Regulierungen angestrebt, sodass Mitgliedstaatenwahlrechte in weitem Umfang ausgeübt werden, um die berufliche Selbstverwaltung durch die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) zu wahren bzw. wenn möglich zu stärken (vgl. *Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 67ff.). So darf ein Teil der berufsaufsichtsrechtlichen Aufgaben weiterhin unter der Letztverantwortung der berufsunabhängigen Aufsichtsbehörde auf eine berufsständige Einrichtung, wie die WPK, übertragen werden (Mitgliedstaatenoption). „Soweit die in der Richtlinie und der Verordnung vorgesehenen Mitgliedstaatenoptionen dies erlauben, wird daher die bestehende Selbstverwaltung der Wirtschaftsprüfer in der Wirtschaftsprüferkammer als Selbstverwaltungskörperschaft des öffentlichen Rechts erhalten“ (*Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 68).

Es wird davon ausgegangen, dass den betreffenden Wirtschaftsprüfern und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durch die neuen Vorgaben „im Schnitt keine Mehrbelastungen“ (*Ausschuss für Wirtschaft und Energie* 2015, S. 2) entstehen. Mit der Zurückdrängung des Peer Review zugunsten des staatlichen Monitoring ist abweichend zur Intention des europäischen Regulierers allerdings nicht zwangsläufig eine Stärkung der Qualität der Abschlussprüfung verbunden. So können die künftigen Inspektionen der APAS als Markteintrittsbarriere mittelständischer Prüfungsgesellschaften fungieren und mithin die Konzentrationsentwicklungen am deutschen Prüfungsmarkt erhöhen. Daher werden die Reformmaßnahmen des APAReG im Folgenden unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit kritisch gewürdigt, wobei maßgeblich die Interessen der mittelständischen Prüfungsgesellschaften einzubeziehen sind, um einer weitergehenden Anbieterkonzentration durch die sog. Big Four-Prüfungsgesellschaften bei der Prüfung von PIEs entgegenzuwirken.

5.2 Organisationale Einbettung

Die öffentliche und fachliche Aufsicht der WPK wurde bislang durch die APAK durchgeführt (§ 66a WPO a.F.). Die dort angestellten Kommissionsmitglieder aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Finanzwesen und Rechtsprechung durften nach § 66a Abs. 2 WPO a.F. in den letzten fünf Jahren vor ihrer Ernennung keine persönlichen Mitglieder der WPK und mithin keine Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer sein. Wenn-

gleich die Mitglieder formell vom Berufsstand unabhängig sind, war die APAK mit ehrenamtlichen Mitgliedern besetzt. Aufgrund ihres Status als nicht-rechtsfähige Personengemeinschaft eigener Art war die APAK zudem nicht befugt, Verwaltungsakte zu erlassen.

Durch die EU-Reform wurde die Implementierung einer Berufsaufsichtsbehörde mit eigenem Haushalt und Mitarbeiterstab zur Durchführung anlass(un)abhängiger Inspektionen und zum Erlass von Verwaltungsakten notwendig (vgl. *Lücke/Stöbener/Giesler* 2015, S. 1580). Eine Ausübung des Berufs des Abschlussprüfers, die Anstellung bei einem Abschlussprüfer bzw. einer Prüfungsgesellschaft oder anderweitige Verbindungen scheiden zur Generierung einer angemessenen Unabhängigkeit nach Artikel 26 Abs. 5 EU-Verordnung für eine Berufung als Inspektor aus. Zudem ist eine dreijährige Abkühlungsperiode für Teilhaber oder Angestellte eines Abschlussprüfers oder einer Prüfungsgesellschaft oder für anderweitig mit ihr verbundene Personen vorgesehen, ehe sie Inspektionen durchführen können (vgl. *Kelm/Schneiß/Schmitz-Herkendell* 2016, S. 61). Diese Unabhängigkeitsregeln stehen in einem Spannungsverhältnis zum gleichzeitigen fachlichen Anforderungsprofil des Inspektors. Die durch die WPK befürwortete „besitzstandswahrende Personalüberleitung“ (*Wirtschaftsprüferkammer* 2015a, S. 5) von der APAK auf die APAS nach § 613a BGB (einschließlich des Führungspersonals) konnte nicht realisiert werden. Da die APAS nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Einrichtung einer Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle die APAK am 17.06.2016 ablöst, können sich kurzfristige Ressourcenprobleme bei der Suche nach fachlich einschlägigem Personal ergeben, die allerdings eine ausreichende Unabhängigkeit von der WPK sicherstellen. Der jährliche Personal- und Sachaufwand zur Einrichtung dieser Stelle wird mit 10,5 Mio. € beziffert (vgl. *Ausschuss für Wirtschaft und Energie* 2015, S. 2). Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die APAK seit ihrer Gründung im Jahre 2005 eine internationale Sichtbarkeit erlangt hatte, z.B. als Mitglied der European Group of Auditors' Oversight Bodies (EGAOB) und des International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR). Zudem hatten die APAK und das PCAOB am 12.04.2012 eine Kooperationsvereinbarung über gemeinsame Qualitätskontrollen geschlossen und den gegenseitigen Austausch der Arbeitspapiere und anderer Prüfungsunterlagen bei Prüfungsgesellschaften beschlossen, die deutsche Unternehmen mit einem Zweitlisting an einer US-Börse oder Tochterunternehmen US-amerikanischer Börsenkonzerne an der deutschen Börse prüfen (vgl. *PCAOB* 2012, S. 1ff.; überdies *Fölsing* 2012, S. 718ff.; *Fölsing* 2014, S. 14ff.). Insofern muss sich die neue APAS in den nächsten Jahren erst eine (inter)nationale Reputation aufbauen, sodass die empfundene Prüfungsqualität am Kapitalmarkt kurzfristig auch negativ ausfallen könnte.

Die Verortung der APAS beim BAFA überzeugt allerdings nicht gänzlich, da dieses Bundesamt bislang lediglich administrative Aufgaben in den Bereichen Außenwirtschaft, Wirtschaftsförderung und Energie wahrgenommen hat und keine Erfahrungen in der Beaufsichtigung von freien Berufen besitzt. Zu Recht wurde die BaFin, die im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) liegt und mit einer Vielzahl von Aufsichtsfunktionen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse betraut ist, als fachlich nahestehende Institution angesehen (vgl. *Lenz* 2015, S. 214). Auch wäre eine Ansiedlung beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) sachlogischer gewesen. Eine sachliche Begründung für dieselbe beim BAFA wird in der Gesetzesbegründung vermisst. Es wird lediglich im Schrifttum darauf hingewiesen, dass eine Übertragung der Aufgaben auf die BaFin innerhalb des Ressortkreises diskutiert wurde, diese

organisationale Einbettung am Ende jedoch nicht konsensfähig war (vgl. *Lücke/Stöbener/Giesler* 2015, S. 1580). Anzunehmen ist, dass bei einer Verortung der APAS bei der BaFin eine erhebliche Konzentration der Aufsichtsbefugnisse im Bereich der Rechnungslegung und Prüfung von Unternehmen des öffentlichen Interesses eintreten würde, die wohl Risiken birgt und ggf. die Akzeptanz bei kapitalmarktfernen Unternehmen beeinträchtigen könnte (vgl. *Lenz* 2015, S. 214). Die BaFin führt in Deutschland gemeinsam mit der DPR seit mehreren Jahren die Enforcement-Prüfung kapitalmarktorientierter Unternehmen durch (§ 342b HGB i.V.m. § 37n WpHG), wobei diese Prüfung keine zweite Abschlussprüfung darstellt (anlassbezogen, auf Verlangen der BaFin oder stichprobenartig). Bei einer Ansiedelung der APAS bei der BaFin würde das Risiko bestehen, dass die Ergebnisse etwaiger Fehlerfeststellungen im Rahmen der Enforcement-Prüfung automatisch mit konstatierten Mängeln im Qualitätskontrollsystem des Abschlussprüfers in Verbindung gebracht werden. Wenngleich die BaFin in den letzten Jahren im Rahmen der Kapitalmarktaufsicht eine erhöhte (inter-)nationale Sichtbarkeit und Reputation erlangt hat, scheint dem Gesetzgeber die Sicherstellung einer Machtbalance im Rahmen der Rechnungslegung und Abschlussprüfung wichtiger zu sein.

5.3 Präventive Berufsaufsicht

5.3.1 Externe Qualitätskontrolle

Die Bescheinigung über die Teilnahme an der externen Qualitätskontrolle i.S.d. § 57a Abs. 1 WPO i.V.m. § 319 Abs. 1 Satz 3 HGB stellt auch nach dem APAReG die Voraussetzung für die gesetzliche Abschlussprüfung dar. Möglich ist jedoch, eine Ausnahmeregelung von der Pflicht zur Teilnahme an diesem Verfahren bei der WPK zu erwirken.

Bezüglich des Zeitpunkts musste die wirksame Bescheinigung über die Teilnahme an der Qualitätskontrolle bzw. die Ausnahmegenehmigung berufsrechtlich spätestens bei Annahme des Prüfungsauftrages (§ 57a Abs. 1 Satz 1 WPO a.F.) und handelsrechtlich bereits zum Zeitpunkt der Wahl des Abschlussprüfers vorliegen. Die Bescheinigung musste ferner über die Gesamtdauer der Abschlussprüfung bestandskräftig sein. Dieses Verfahren der Teilnahmebescheinigung wurde insbesondere von mittelständischen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand in Verbindung gebracht (vgl. *Tebben* 2015, S. 740), sodass deren Änderung nach dem APAReG grundsätzlich Zustimmung findet (vgl. *Gesetzesentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 100). Als informatorischer Ersatz wurde für Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften nur noch eine Anzeigepflicht der Tätigkeit als gesetzlicher Abschlussprüfer nach § 57a Abs. 1 Satz 2 in § 38 Satz 1 Nr. 1 Buchst. h), Nr. 2 Buchst. f WPO im Berufsregister der WPK implementiert. Das Berufsregister, welches seit dem BAReG für die Öffentlichkeit elektronisch zugänglich ist (siehe hierzu <http://www.wpk.de/wpk/berufsregister>), stellt ein ideales Informationsmedium dar. Wenngleich nach Art. 15 Abs. 1 der EU-Richtlinie für Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften eine öffentliche Registrierungspflicht besteht, existiert keine Verpflichtung, explizit die Durchführung von gesetzlich vorgeschriebenen Abschlussprüfungen anzuzeigen. Dennoch ist die informationserhöhende Wirkung der Anzeigepflicht für die öffentliche Wahrnehmung der Qualitätskontrolle maßgeblich.

Die „entlastende“ Wirkung der Anzeige nach § 57a Abs. 1 Satz 2 WPO bis spätestens zwei Wochen nach Annahme eines Prüfungsauftrags ergibt sich daraus, dass zum Zeit-

punkt der erstmaligen Anzeige keine externe Qualitätskontrolle vorliegen muss. Ab diesem Zeitpunkt könnte jedoch jederzeit das Peer Review durch die WPK angeordnet werden. Negativ zu würdigen ist in diesem Zusammenhang, dass eine ausreichende Informationsbasis für die Qualitätskontrollprüfung erst bei der erstmaligen Erteilung des Bestätigungsvermerks vorliegt (vgl. u.a. *Wirtschaftsprüferkammer* 2015b, S. 10). Vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit aus Sicht mittelständischer Prüfungsgesellschaften hätte es sich angeboten, die Anzeigefrist im Berufsregister der WPK auf den Zeitpunkt der Erteilung des ersten Bestätigungsvermerks – sofern eine Prüfungsgesellschaft erstmals eine gesetzlich vorgeschriebene Abschlussprüfung durchführen wird – auszudehnen.

Bei einer fehlenden Eintragung in das Berufsregister oder einem fehlenden Registerauszug auf Antrag zur Vorlage beim Mandanten gelten die Konsequenzen aus § 319 Abs. 1 Satz 3 HGB auch nach dem APAREG, sodass eine gesetzliche Abschlussprüfung nicht zulässig und ein dennoch geprüfter festgestellter Jahresabschluss nach § 256 Abs. 1 Nr. 3 AktG nichtig ist (vgl. *Gesetzesentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 100). Der Eintritt einer Nichtigkeitsfolge für den Jahresabschluss bei fehlender Anzeige stellt einerseits eine Belastung für die geprüften Unternehmen und andererseits ein unverzichtbares Qualitäts- bzw. Gütekriterium für den Prüfungsausschuss bzw. Aufsichtsrat bei der Beauftragung des Abschlussprüfers dar. Für börsennotierte Aktiengesellschaften empfiehlt Rn. 7.2.1 des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK), dass der Aufsichtsrat bzw. Prüfungsausschuss schon vor der Unterbreitung des Wahlvorschlags des Abschlussprüfers von diesem eine Unabhängigkeitserklärung einholt. Gesetzlich verpflichtend ist lediglich eine nachträgliche Unabhängigkeitserklärung gem. § 321 Abs. 4a HGB als Teilmenge des Prüfungsberichts nach der Durchführung der Abschlussprüfung. IDW PS 345 sieht bislang auch vor, dass die Unabhängigkeitserklärung die Angabe des Abschlussprüfers zur Existenz einer Teilnahmebescheinigung nach § 57a WPO a.F. enthält. Damit sollte der Aufsichtsrat bzw. Prüfungsausschuss bislang beurteilen, inwiefern das interne Qualitätssicherungssystem des Abschlussprüfers den gesetzlichen und berufsständischen Anforderungen Rechnung trägt.

Die durch die WPK empfohlene Abschaffung der aktienrechtlichen Nichtigkeitsfolgen für den geprüften Jahresabschluss bei fehlender Anzeige im Berufsregister hätte Anreize aufseiten der Wirtschaftsprüfer gesetzt, die Anzeige zeitlich zu verzögern oder ggf. zu unterlassen. Zudem würde dem Aufsichtsrat bzw. Prüfungsausschuss ein zentrales Informationsinstrument zur Beurteilung der Qualität des Abschlussprüfers verloren gehen.

Der Zeitpunkt einer externen Qualitätskontrolle wird von der WPK unternehmensindividuell unter Risikogesichtspunkten innerhalb des Kontrollzyklus angeordnet. Bei Berufsangehörigen, die gesetzliche Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse nach § 319a HGB (PIEs) durchführen, war die Bescheinigung auf drei Jahre befristet, bei der Prüfung von sonstigen Unternehmen betrug der Zeitraum sechs Jahre (§ 57a Abs. 6 Satz 8 WPO a.F.). In Übereinstimmung mit Art. 29 Abs. 1 Buchst. h) der EU-Richtlinie wird die Frist zur Durchführung der Qualitätskontrolle nach § 57a Abs. 2 Satz 4 WPO nach dem APAREG einheitlich auf sechs Jahre verlängert. Allerdings sieht Satz 5 vor, dass die Qualitätskontrolle nach erstmaliger Anzeige nach spätestens drei Jahren stattzufinden hat. Diese Ungleichbehandlung führt zu einer übermäßigen Belastung und hätte sinnvollerweise vermieden werden können (vgl. hierzu auch *Institut der Wirtschaftsprüfer e.V.* 2015, S. 6).

§ 136 Abs. 1 Satz 1 WPO beinhaltet eine wichtige Übergangsregelung für das System der externen Qualitätskontrolle. Hiernach sollen Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprü-

fungsgesellschaften, die über eine wirksame Teilnahmebescheinigung oder Ausnahmeregelung nach § 57a WPO a.F. über den Wechselzeitpunkt hinaus verfügen, automatisch als gesetzlicher Abschlussprüfer nach dem 16.06.2016 in das Register eingetragen werden. Die Durchführung der nächsten Qualitätskontrolle beim Ablauf der Teilnahmebescheinigung (vgl. *Gesetzentwurf der Bundesregierung 2015*, S. 100) führt zu einem geregelten Übergang auf das neue Verfahren. Sofern die Teilnahmebescheinigung oder Ausnahmeregelung bis zum 31.07.2017 befristet ist, muss bis zu diesem Zeitpunkt eine Qualitätskontrolle durchgeführt werden. Bei Wirtschaftsprüfern und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die Unternehmen von öffentlichem Interesse prüfen und nach Art. 13 Abs. 2 Buchst. f) der EU-Verordnung einen Transparenzbericht vorlegen müssen, sollten nach Überarbeitung der Satzung für Qualitätskontrolle diese Informationen nicht erneut gegenüber der WPK angezeigt werden, um Informationsredundanzen zu vermeiden und den bürokratischen Aufwand zu begrenzen.

Während sich die externe Qualitätskontrolle nach § 57a Abs. 2 Satz 2 WPO a.F. auf alle betriebswirtschaftlichen Prüfungen im Sinne von § 2 Abs. 1 mit pflichtmäßiger oder freiwilliger Siegelführung erstreckte, sieht das APAREG eine Einschränkung auf Abschlussprüfungen nach § 316 HGB – mit Ausnahme der durch die APAS erfassten § 319a HGB-Mandate – und auf von der BaFin in Auftrag gegebene betriebswirtschaftliche Prüfungen vor. Eine externe Qualitätskontrolle wird mithin lediglich bei Wirtschaftsprüfern und Prüfungsgesellschaften relevant, die mittelgroße und große Unternehmen prüfen, die nicht im öffentlichen Interesse stehen. Infolge des hohen öffentlichen Interesses werden die von der BaFin in Auftrag gegebenen betriebswirtschaftlichen Prüfungen weiterhin von der Qualitätskontrolle erfasst (vgl. *Gesetzentwurf der Bundesregierung 2015*, S. 101). Diese punktuelle Erweiterung der § 316-Prüfungen ist nicht von der EU-Richtlinie eingefordert und entspricht nicht dem Ziel einer „1:1-Umsetzung“ in nationales Recht. Nach der Gesetzessystematik werden künftig von der BaFin in Auftrag gegebene Prüfungen lediglich dann in die Qualitätskontrollprüfung einbezogen, sofern der Wirtschaftsprüfer bzw. die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gesetzlich vorgeschriebene Abschlussprüfungen nach § 316 HGB durchführen. Diese Ungleichbehandlung erhöht das Risiko von Fehleinschätzungen bei den Abschlussadressaten bei der Beurteilung der Prüfungsqualität („Erwartungslücke“) und hätte in Sinne einer einheitlichen Vorgehensweise vermieden werden können.

5.3.2 Aufhebung des Verwertungsverbots

§ 57e Abs. 4 Satz 2 sah ebenso wie Abs. 5 WPO a.F. ein Verwertungsverbot von Feststellungen der präventiven Berufsaufsicht für repressive Aufsichtsverfahren bzw. die anlassbezogene Berufsaufsicht der WPK vor (sog. Firewall). Damit sollte die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen erhöht werden, um nicht befürchten zu müssen, dass Berufsrechtsverstöße aus der präventiven Berufsaufsicht mit Disziplinarmaßnahmen der anlassbezogenen Berufsaufsicht einhergehen. Dies schlägt sich in einer strikten Aufgabentrennung der Gremien in der WPK nieder. Während die Kommission für Qualitätskontrolle für die präventive Berufsaufsicht zuständig ist, ist der Vorstand der WPK für die anlassbezogene Berufsaufsicht verantwortlich. Allerdings galt die Firewall lediglich für Berufsrechtsverletzungen, die zu Maßnahmen nach § 57e Abs. 2f. WPO a.F. führten. Sofern von dem Wirtschaftsprüfer der geprüften Praxis z.B. keine oder falsche Mitteilungen an die WPK bei Durchführung der Qualitätskontrolle vorgenommen wurden, konnten diese

mangels Auslösung einer Maßnahme nach Abs. 2 bereits vor dem APAREG bei einem Berufsaufsichtsverfahren einbezogen werden. Im Hinblick auf den Informationsaustausch ist darauf hinzuweisen, dass auch die DPR nach § 342b Abs. 8 Satz 2 HGB und die BaFin nach § 37r Abs. 2 Satz 1 WpHG bereits vor dem APAREG Erkenntnisse über ein mögliches Fehlverhalten des Abschlussprüfers bei der Enforcement-Prüfung der Rechnungslegung kapitalmarktorientierter Unternehmen an die WPK weiterleiteten (§ 61a Satz 3 WPO a.F.) und bei Vorliegen von Fehlerfeststellungen diese entsprechend ein Berufsaufsichtsverfahren einleiteten. Sofern die WPK keine berufsrechtliche Maßnahme in Erwägung zog, war sie nach § 61a Satz 4 WPO a.F. verpflichtet, vor der Bekanntgabe der Entscheidung den Fall der APAK vorzulegen.

Infolge der Verpflichtung nach Art. 30 Abs. 1 EU-Richtlinie, für wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu sorgen und der Einmaligkeit im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten, wird mit dem APAREG die Firewall aufgehoben (vgl. § 57e Abs. 4f. WPO; übriges *Farr* 2016, S. 194). In der Gesetzesbegründung (vgl. *Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 106) wird eine Wahrung des Grundsatzes des Verbots der Verpflichtung zur Selbstbelastung angeführt. Neben der Beibehaltung der Regelung in § 57d Satz 3 WPO, wonach Mitwirkungen nicht im Wege des Verwaltungszwangs i.S.d. § 57e Abs. 3 WPO erzwungen werden können, wird auf die Auskunfts- und Vorlageverweigerungsrechte nach § 62 Abs. 2f. WPO abgestellt. Um einen wirkungsvollen Beitrag zur Qualitätssicherung der Abschlussprüfung zu leisten, ist die Abschaffung der bestehenden Firewall notwendig. Im anderen Fall kann aus den externen Qualitätskontrollen nicht die gewünschte „abschreckende“ Sanktionswirkung resultieren, da konstatierte Defizite im Qualitätssicherungssystem im Regelfall keine berufsaufsichtsrechtlichen Sanktionen der WPK nach sich ziehen würden. Auch unter besonderer Berücksichtigung der intendierten „1:1-Umsetzung“ der EU-Vorgaben und der Verhältnismäßigkeit der Regulierungen hätte die Aufrechterhaltung des Verwertungsverbots bei wesentlichen Mängeln im Qualitätskontrollsystem der Prüfungsgesellschaft keine qualitätsfördernden Effekte erzeugt.

5.3.3 Informationsaustausch zwischen APAS und WPK

Die anlassunabhängige Sonderuntersuchung der APAK nach § 62b WPO a.F. beinhaltete eine stichprobenhafte und risikoorientierte Überprüfung der Einhaltung der Berufspflichten bei

- einzelnen ausgewählten Teilbereichen der Abwicklung von Prüfungsaufträgen über gesetzlich vorgeschriebene Abschlussprüfungen bei Unternehmen des öffentlichen Interesses,
- bei ausgewählten Aspekten des Qualitätssicherungssystems der Wirtschaftsprüfungspraxis sowie
- beim aktuellen Transparenzbericht.

Sofern die geprüfte Praxis mehr als 25 Mandanten besitzt, bei denen im Vorjahr Abschlussprüfungen nach § 319a Abs. 1 Satz 1 HGB durchgeführt wurden, war jährlich mindestens eine anlassunabhängige Sonderuntersuchung durchzuführen, ansonsten betrug die Kontrollfrist durch die APAK maximal drei Jahre. Die externe Qualitätskontrolle nach § 57a WPO beschränkt sich dagegen als Systemprüfung (auch nach dem APAREG) auf eine Beurteilung der Angemessenheit (Aufbauprüfung) und Wirksamkeit (Funktionsprüfung) des internen Qualitätssicherungssystems. Bereits nach früherem Verständnis konn-

ten die Ergebnisse der Untersuchungen durch die APAK gem. § 62b Abs. 3 WPO a.F. bei der externen Qualitätskontrolle nach § 57a WPO a.F. herangezogen werden (vgl. hierzu auch *Poll* 2009, S. 495).

Bei Wirtschaftsprüfern und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die gesetzliche Abschlussprüfungen bei Unternehmen des öffentlichen Interesses durchführen oder bei Abschlussprüfungen im Sinne des § 134 Abs. 1 WPO sieht § 62b Abs. 1 WPO die Durchführung von Inspektionen nunmehr durch die APAS vor. Die Inspektion einer gesetzlichen Abschlussprüfung bei PIEs kann nach § 66a Abs. 6 Satz 1 WPO anlassbezogen (z.B. aufgrund von Mitteilungen der DPR oder der BaFin) oder anlassunabhängig (stichprobenartig) auftreten. In Art. 26 Abs. 6 der EU-Verordnung werden als Tätigkeiten der Inspektoren aufgeführt: Bewertung des Aufbaus des internen Qualitätssicherungssystems, angemessene Prüfung der Einhaltung der Qualitätssicherungsmaßnahmen in den Verfahren und eine Überprüfung der Prüfungsunterlagen von Unternehmen von öffentlichem Interesse zur Ermittlung der Wirksamkeit des internen Qualitätssicherungssystems sowie Bewertung des Inhalts des aktuellsten veröffentlichten jährlichen Transparenzberichts.

Die Vorgaben zur Qualitätssicherung bei der Prüfung von „sonstigen Unternehmen“ nach Art. 29 der EU-Richtlinie finden in diesem Fall keine Anwendung, sondern werden durch Art. 26 der EU-Verordnung überlagert. Diese Aufgaben können die Prüfer für Qualitätskontrolle mithin nach § 57a Abs. 5a Satz 1 WPO bei Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die gesetzliche Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse durchführen, nicht länger durchführen. Sofern keine Prüfung von Unternehmen des öffentlichen Interesses erfolgt, steht der Qualitätskontrollprüfer weiterhin in der Verantwortung, die Wirksamkeit des Qualitätssicherungssystems zu beurteilen und etwaige Mängel festzustellen (vgl. hierzu *WP-Handbuch* 2014, S. 1174f.). Die Differenzierung der Berufsaufsicht nach der Durchführung von Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse einerseits sowie sonstigen Unternehmen andererseits beeinträchtigt die Einheitlichkeit des Berufsstands. Um durch die Aufrechterhaltung der externen Qualitätskontrolle nach § 57a WPO bei sonstigen Unternehmen die Selbstverwaltung durch die WPK zu erhalten, war dieser Kompromiss nach dem APAREG allerdings notwendig.

Dennoch liegt ein zentraler Diskussionspunkt gem. § 57a Abs. 5a WPO im Informationsaustausch zwischen den WPK-Qualitätskontrollprüfern und den APAS-Inspektoren in sog. gemischten Praxen. Diese führen parallel sowohl gesetzliche Abschlussprüfungen von Unternehmen von öffentlichem Interesse als auch von sonstigen Unternehmen durch. Durch die Kombination von APAS-Inspektionen (bezogen auf die § 319a HGB-Mandate) und externe Qualitätskontrollprüfungen der WPK (bezogen auf Prüfungen von sonstigen Unternehmen) sind Abstimmungs- und Koordinationsschwierigkeiten vorprogrammiert, u.a. im Zeitpunkt der Prüfungen, der Prüfungsmethodik sowie in den unterschiedlichen Anforderungen an die Berichterstattung (vgl. *Abschlussprüferaufsichtskommission* 2015, S. 6). Aufgrund der Existenz eines einheitlichen Qualitätssicherungssystems (vgl. hierzu *Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 103) und der Vorgaben aus Art. 26 Abs. 2 Buchst. a) und b) der EU-Verordnung liegt die Bewertung des Aufbaus und der Wirksamkeit des Qualitätssicherungssystems insgesamt im Zuständigkeitsbereich der APAS (vgl. zur notwendigen Berücksichtigung der Inspektionsergebnisse § 57a Abs. 5a Satz 1f. WPO). Folgerichtig kann der Qualitätskontrollbericht nicht mehr länger ein Gesamturteil über das Qualitätssicherungssystem enthalten (vgl. hierzu *Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 103). Zur Generierung einer angemessenen Prüfungsqualität kommt da-

her der Zusammenarbeit zwischen den Inspektoren und Qualitätskontrollprüfern künftig eine wesentliche Bedeutung zu. Die Kodifizierung des gegenseitigen Informationsaustausches, zumindest eines Rückspracherechts des Qualitätskontrollprüfers bei den Inspektoren der APAS (vgl. hierzu auch *Institut der Wirtschaftsprüfer e.V.* 2015, S. 8), ist bedauerlicherweise nicht erfolgt. Die damit in Verbindung stehenden Abstimmungsprobleme können nicht nur zu einem Verzehr unnötiger Ressourcen aufseiten der Qualitätskontrollprüfung führen, sondern auch die Wahrnehmung der Öffentlichkeit in die Aussagekraft des APAREG beeinträchtigen.

5.4 Anlassbezogene Berufsaufsicht

Während im Rahmen der präventiven Berufsaufsicht – wie bereits ausgeführt – eine Schwächung der Selbstverwaltung des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer eintritt, führt das APAREG bei der anlassbezogenen Berufsaufsicht, d.h. bei der Einleitung von Maßnahmen bei Berufspflichtverletzungen, zu einer Stärkung der Selbstverwaltungskompetenz der WPK (vgl. hierzu auch *Tebben* 2015, S. 740). Vormalig konnte die WPK lediglich eine Rüge aussprechen, ggf. kombiniert mit einer Geldbuße von bis zu 50.000 € (§ 63 Abs. 1 Satz 3 WPO a.F.). Schwere Verstöße, die mit Geldbußen von 50.000 € bis zu 500.000 €, einem Tätigkeits- oder Berufsverbot von bis zu fünf Jahren oder im strengsten Fall sogar mit einem Berufsausschluss geahndet werden können, wurden durch die Berufsgeschichte entschieden (§ 68 WPO a.F.).

Im Unterschied zur jetzigen Rechtslage wird der Vorstand der WPK neben Rügen und Geldbußen auch andere berufsaufsichtsrechtliche Maßnahmen verhängen können (z.B. Verbot zur Ausübung bestimmter Tätigkeiten oder Berufsverbot von 1-5 Jahren; § 68 Abs. 1 Satz 2 WPO). Die Berufsgeschichte würde dann lediglich die verfügten Maßnahmen der WPK überprüfen. Da der APAS das Letztentscheidungsrecht nach § 66a Abs. 4 Satz 2 WPO zugesprochen wird, erhöhen sich die Möglichkeiten der anlassbezogenen Berufsaufsicht mittelbar auch bei der APAS deutlich (vgl. *Tebben* 2015, S. 740). Schwere Pflichtverstöße kommen in der Unternehmenspraxis lediglich relativ selten vor, sodass die Berufsgeschichte bislang regelmäßig lediglich die verhängten Rügen und Geldbußen der WPK im Nachgang überprüfen (vgl. *Tebben* 2015, S. 740). In § 68 Abs. 3 WPO wird ausgeführt, dass der Vorstand der WPK bei der Entscheidung über die Art und Höhe der berufsaufsichtsrechtlichen Maßnahmen insbesondere die Art, Schwere und Dauer der Pflichtverletzung, die Verantwortung des Berufsangehörigen für die Pflichtverletzung, die Höhe des daraus resultierenden Verstoßes, die Existenz früherer Verstöße und die Finanzkraft des Berufsangehörigen einbeziehen muss. Der Rechtsausschuss hatte zudem eine Einfügung in § 68 Abs. 3 Satz 4 WPO vorgenommen, wonach Rügen für fahrlässig begangene fachliche Fehler nur bei „einigem Gewicht“ (*Ausschuss für Wirtschaft und Energie* 2015, S. 72) verhängt werden können.

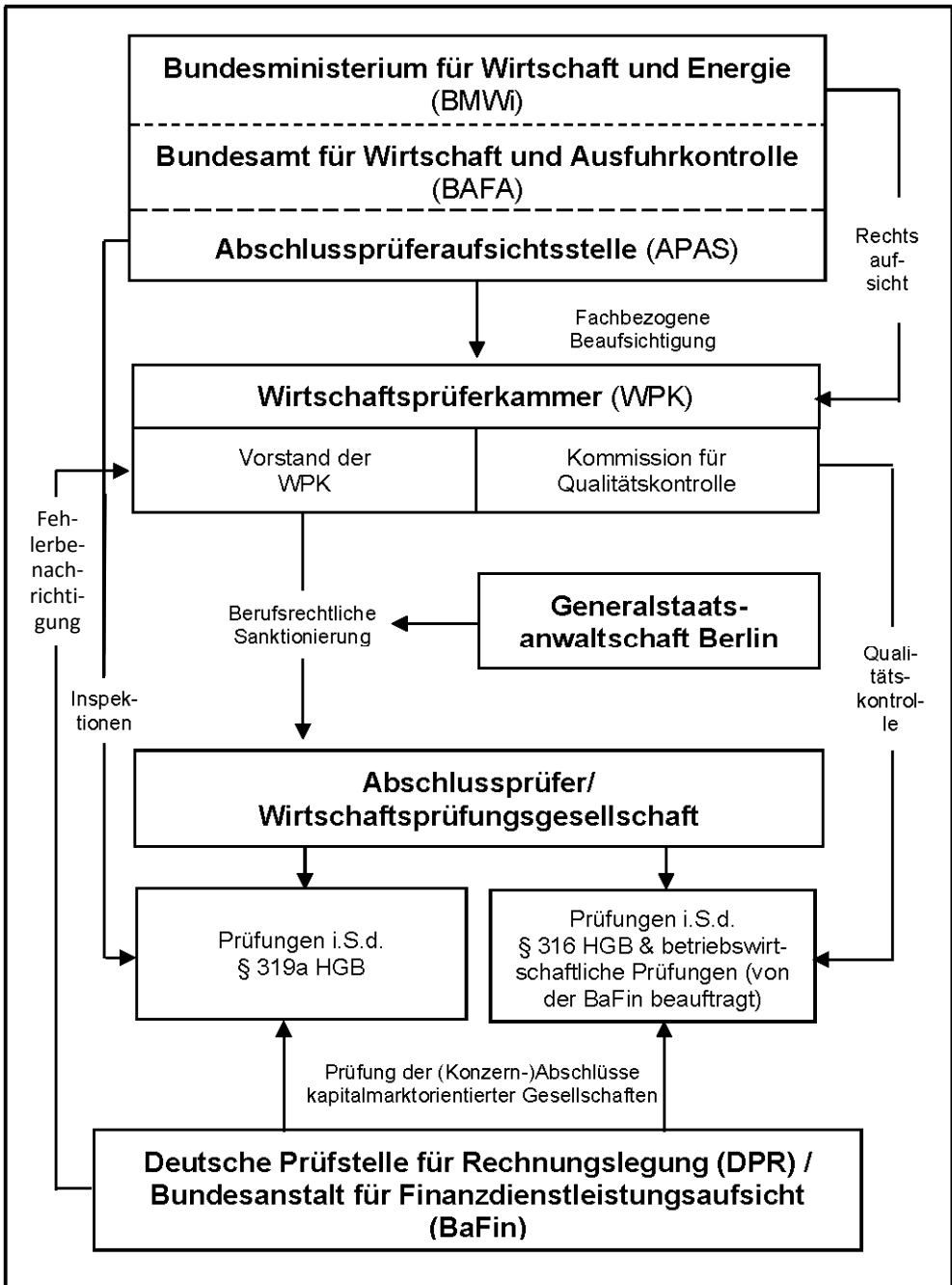
Die geringe praktische Bedeutung der Verhängung weitreichender Sanktionsmaßnahmen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Rüge für die betroffenen Wirtschaftsprüfer mit einem erheblichen Reputationsverlust verbunden ist und nach einer Rüge häufig keine lukrativen und öffentlichkeitswirksamen Mandate mehr an die betreffende Person bzw. Prüfungsgesellschaft vergeben werden. Damit wird sich die WPK im Regelfall auf einen Hinweis bzw. eine Belehrung beschränken, um eine negative Reputationswirkung und nachhaltige Berufsgefährdung zu begrenzen. Eine Ausweitung der vormalig

der Berufgerichtsbarkeit vorbehaltenen Maßnahmen für die WPK und implizit auch die APAS verletzt allerdings das Prinzip der Gewaltenteilung (vgl. *Verband für mittelständische Wirtschaftsprüfung* 2015, S. 19). Die Förderung der Selbstverwaltung der WPK bei Verhängung berufsaufsichtsrechtlicher Maßnahmen wird davon abhängen, in welchem Umfang die APAS künftig von ihrem Letztentscheidungsrecht Gebrauch macht. In einer Gesamtschau hätte sich systemkonform die Bewahrung der Berufgerichtsbarkeit angeboten, wobei keine deutliche Ausweitung der Maßnahmen gegenüber der jetzigen Berufspraxis zu erwarten ist und folglich keine wesentlichen Belastungen auf den Berufsstand zukommen. Auch tragen die geänderten „Rechtsschutzmöglichkeiten“ der betroffenen Berufsangehörigen in § 71a WPO durch einen erweiterten Instanzenzug (LG, OLG, BGH) zu dieser Auffassung bei.

In Analogie zur Öffentlichkeitswirkung von konstatierten Mängeln von Qualitätskontrollen und einem Fehlverhalten von Abschlussprüfern in den USA zielt das APAREG auf eine verstärkte Transparenz in § 69 Abs. 1 Satz 1 WPO ab. Die WPK und die APAS sollen demnach bestandskräftige Maßnahmen mit Angaben zu Art und Charakter des Verstoßes auf den Internetseiten publizieren. Das Mitgliedstaatenwahlrecht der EU-Richtlinie, auf eine Bekanntmachung personenbezogener Daten zu verzichten, hat der nationale Gesetzgeber genutzt (§ 69 Abs. 1 Satz 2 WPO). Wengleich eine personifizierte Angabe die Transparenz für die Unternehmensadressaten wesentlich vergrößert und höhere Abschreckungswirkungen erzielt hätte (vgl. *Lenz* 2015, S. 10), stellt diese für die Betroffenen einen massiven Reputationsverlust dar, der sich bei mittelständischen Prüfungsgesellschaften existenzbedrohend auswirken könnte (vgl. *Verband für mittelständische Wirtschaftsprüfung* 2015, S. 26). Im Sinne einer verhältnismäßigen Richtlinienumsetzung und Verhinderung von Marktaustritten von Prüfungsgesellschaften ist diese begrenzte Publizität zu begrüßen.

Die nachfolgende *Abbildung 2* fasst die Struktur der Berufsaufsicht und externen Qualitätskontrolle nach dem APAREG zusammen.

Abbildung 2: System der Aufsicht und externen Qualitätskontrolle im Berufsstand der Wirtschaftsprüfer (wesentliche Aktualisierung von *Herkendell*, 2007, S. 243)



6 Zusammenfassung

Ausgelöst durch die Finanzkrise 2008/09 und die im Jahre 2014 abgeschlossene EU-Reform der Abschlussprüfung befindet sich die präventive und anlassbezogene Berufsaufsicht sowie die externe Qualitätskontrolle des Wirtschaftsprüfers in einem dynamischen Änderungsprozess in Deutschland. Durch das Ende 2015 verabschiedete Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz (APAREG) wird die berufsständische Selbstverwaltung durch die WPK zugunsten der Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) im Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zurückgedrängt, wodurch eine Stärkung der Unabhängigkeit und Sicherstellung einer angemessenen Qualität der Abschlussprüfung erzielt werden soll.

Inwiefern die Regulierungsmaßnahmen des APAREG die Prüfungsqualität positiv beeinflussen, war Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Im Sinne einer bestrebten „1:1-Umsetzung“ der EU-Vorgaben und der Verhältnismäßigkeit der neuen „Staatsaufsicht“ gerade vor dem Blickwinkel mittelständischer Prüfungsgesellschaften wurden zentrale Reformmaßnahmen kritisch gewürdigt. Basierend auf einer agency-theoretischen Fundierung der Abschlussprüfung und Prüferaufsicht wurden zunächst die zentralen normativen Entwicklungsstufen der Prüferaufsicht nachvollzogen. Der Entwicklungspfad von einem reinen Peer Review- zu einem Monitoring-System wurde zunächst in den USA mit dem Sarbanes Oxley Act und der Gründung des Public Company Oversight Board (PCAOB) bestritten. Aus europäischer Sicht wurde diese Strategie als Reaktion auf die Qualitätseinbußen nach der Finanzkrise 2008/09 in der neu gefassten Richtlinie 2014/56/EU und der Verordnung (EU) 537/2014 aufgegriffen. Eine Bestandsaufnahme der US-amerikanischen empirischen Prüfungsforschung zu den ökonomischen Wirkungen der PCAOB-Inspektionen führte zu folgenden Tendenzaussagen. Während noch keine repräsentativen Ergebnisse zu den Marktreaktionen der PCAOB-Prüfungen vorliegen, konnten einige empirische Studien eine erhöhende Wirkung auf die Qualität der Abschlussprüfung nachweisen. Die Aussagekraft der bisherigen Studien ist allerdings eingeschränkt; sie eignen sich weder methodisch noch aufgrund der Systemunterschiede explizit für eine Beurteilung der Wirkung des APAREG. Dennoch ergeben sich hieraus wichtige Impulse für die empirische Prüfungsforschung in Deutschland. Im Rahmen der Analyse von zentralen Inhalten des APAREG konnte festgestellt werden, dass der nationale Gesetzgeber teilweise der Zielsetzung seiner „1:1-Umsetzung“ der europäischen Regulierungen und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht folgt. Das Risiko einer Überregulierung, welche mit einer erhöhten Konzentrationsentwicklung am deutschen Prüfungsmarkt und Fortsetzung der „negativen Preisspirale“ für Abschlussprüfungsleistungen einhergehen kann, darf künftig nicht unterschätzt werden. Insofern ist in Analogie zur parallelen Reform des Handels- und Gesellschaftsrechts infolge des AREG fraglich, ob die novellierte Berufsaufsicht und externe Qualitätskontrolle im Berufsstand der Wirtschaftsprüfer durch das APAREG die Qualität der Abschlussprüfung in Deutschland erhöht.

Literatur

- Abbott, L. J./Gunny, K. A./Zhang, T. C., 2013: When the PCAOB Talks, Who Listens? Evidence from Stakeholder Reaction to GAAP-Deficient PCAOB Inspection Reports of Small Auditors, in: *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 32. Jg., S. 1-31.
- Abernathy, J./Barnes, M./Stefaniak, C., 2013: A summary of 10 Years of PCAOB research: What have we learned?, in: *Journal of Accounting Literature*, 32. Jg., S. 30-60.
- Abschlussprüferaufsichtskommission, 2015: Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz (APAReG) Stellungnahme der APAK zum Referentenentwurf.
- Anantharaman, D., 2012: Comparing self-regulation and statutory regulation: Evidence from the Accounting profession, in: *Accounting, Organizations and Society*, 37. Jg., S. 55-77.
- APAReG, 2015: Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages – Gesetz zur Umsetzung der aufsichts- und berufsrechtlichen Regelungen der Richtlinie 2014/56/EU sowie zur Ausführung der entsprechenden Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 im Hinblick auf die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse (Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz – APAReG), Drucksache 593/15 vom 04.12.2015.
- Ausschuss für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/6282 –, Drucksache 18/6907.
- Bishop, C. C./Hermanson, D. R./Houston, R. W., 2013: PCAOB Inspections of International Audit Firms: Initial Evidence, in: *International Journal of Auditing*, 17. Jg., S. 1-18.
- Blankley, A. I./Kerr, D. S./Wiggins, C. E., 2012: A content analysis of CPA firms' correspondence following PCAOB inspections: 2004-2010, in: *Research in Accounting Regulation*, 24. Jg., S. 74-89.
- Boecker, D./Zwirner, C., 2016: Das APAAREG wurde verabschiedet – Umsetzung der EU-Vorgaben – ein Überblick über zentrale Neuerungen, in: *Deutsches Steuerrecht*, 54. Jg., S. 90-93.
- Carcello, J. V./Hollingsworth, C./Mastrolia, S. A., 2011: The effect of PCAOB inspections on Big 4 audit quality, in: *Research in Audit Regulation*, 23. Jg., S. 85-96.
- Casterrella, J. R./Jensen, K. L./Knechel, W. R., 2009: Is self-regulated peer review effective at signaling audit quality?, in: *The Accounting Review*, 84. Jg., S. 713-735.
- Church, B. K./Shefchik, L. B., 2012: PCAOB Inspections and Large Accounting Firms, in: *Accounting Horizons*, 26. Jg., S. 43-63.
- Daugherty, B./Tervo, W., 2010: PCAOB Inspections of Smaller CPA Firms: The Perspective of Inspected Firms, in: *Accounting Horizons*, 24. Jg., S. 189-219.
- Daugherty, B./Dickins, D./Tervo, W. A., 2011: Negative PCAOB inspections of triennially inspected auditors and involuntary and voluntary client losses, in: *International Journal of Auditing*, 15. Jg., S. 231-246.
- DeFond, M. L./Lennox, C. 2011: The effect of SOX on small auditor exits and audit quality, in: *Journal of Accounting and Economics*, 52. Jg., S. 21-40.
- Empfehlung der Kommission, 2000: Mindestanforderungen an Qualitätssicherungssysteme für die Abschlussprüfung in der EU, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L91/91-97.
- Empfehlung der Kommission, 2008: Empfehlung der EU-Kommission vom 06.05.2008 zur externen Qualitätssicherung bei Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften, die Unternehmen von öffentlichem Interesse prüfen.
- Farr, W.-M., 2016: APAReG: Neuerungen bei der externen Qualitätskontrolle, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 69. Jg., S. 188-194.
- Fölsing, P., 2012: Transatlantische Zusammenarbeit der Prüferaufsichten – Deutschland und die USA vereinbaren gemeinsame Qualitätskontrollen sowie den Austausch vertraulicher Informationen, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 65. Jg., S. 718-723.
- Fölsing, P., 2014: APAK und PCAOB – drei weitere Jahre zusammen – Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation von Prüferaufsichten, in: *WP Praxis*, 3. Jg., S. 14-18.
- Gabor, G., 2006: Systeme der externen Qualitätskontrolle im Berufsstand der Wirtschaftsprüfer, Wiesbaden: Deutscher-Universitätsverlag.

- Gesetzentwurf der Bundesregierung*, 2015: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der aufsichts- und berufsrechtlichen Regelungen der Richtlinie 2014/56/EU sowie zur Ausführung der entsprechenden Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 im Hinblick auf die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse (Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz – APAReG).
- Glover, S. M./Prawitt, D. F./Taylor, M. H.*, 2009: Audit Standard Setting and Inspection for U.S. Public Companies: A Critical Assessment and Recommendations for Fundamental Change, in: *Accounting Horizons*, 23. Jg., S. 221-237.
- Gramling, A. A./Krishnan, J./Zhang, Y.*, 2011: Are PCAOB-Identified Audit Deficiencies Associated with a Change in Reporting Decisions of Triennially Inspected Audit Firms?, in: *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 30. Jg., S. 59-79.
- Gunny, K. A./Zhang, T. C.*, 2013: PCAOB inspection reports and audit quality, in: *Journal of Accounting and Public Policy*, 32. Jg., S. 136-160.
- Herkendell, A.*, 2007: Regulierung der Abschlussprüfung – Eine Wirksamkeitsanalyse zur Wiedergewinnung des öffentlichen Vertrauens, Wiesbaden: Deutscher-Universitätsverlag.
- Hermanson, D. R./Houston, R. W./Rice, J. C.*, 2007: PCAOB Inspections of Smaller CPA Firms: Initial Evidence from Inspection Reports, in: *Accounting Horizons*, 21. Jg., S. 137-152.
- Hermanson, D. R./Houston, R. W.*, 2008: Quality Control Defects revealed in smaller firms' PCAOB inspection reports, in: *The CPA Journal*, 78. Jg., S. 36-40.
- Hermanson, D. R./Houston, R. W.*, 2009: Evidence from the PCAOB's Second Inspections of Small Firms – Driving Improvements in Auditing and Quality Control, in: *The CPA Journal*, 79. Jg., S. 58-60.
- Hoffmann, W.-D.*, 2016: Der Abschlussprüfer als des Fiskus Schildknappe?, in: *Der Betrieb*, 69. Jg., S. M5.
- Houston, R. W./Stefaniak, C. M.*, 2013: Audit Partner Perceptions of Post-Audit Review Mechanisms: An Examination of Internal Quality Reviews and PCAOB Inspections, in: *Accounting Horizons*, 27. Jg., S. 23-49.
- Hundt, I.*, 2016: Erwartungen an das Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz (APAReG) – Ein kritische Analyse, in *WP Praxis*, 5. Jg., S. 91-97.
- Institut der Wirtschaftsprüfer e.V.*, 2015: Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Abschlussprüferaufsichtsreformgesetzes (APAReG).
- Jensen, M./Meckling, W.*, 1976: Theory of the Firm. Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure, in: *Journal of Financial Economics*, 3. Jg., S. 305-360.
- Kelm, D./Schneiß, U./Schmitz-Herkendell, A.*, 2016: Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz – Neuordnung der Berufsaufsicht, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 69. Jg., S. 60-67.
- Lamoreaux, P. T.*, 2013: Does PCAOB Inspection Exposure Affect Auditor Reporting Decisions? Dissertation.
- Landis, M./Jerris, S. I./Braswell, M.*, 2011: An Account Analysis Of PCAOB Inspection Reports For Triennially-Inspected Audit Firms, in: *Journal of Business & Economics Research*, 9. Jg., S. 11-22.
- Lanfermann, G.*, 2016: Regierungsentwurf des Abschlussprüfungsreformgesetzes (AReG) – Umsetzung der EU-Abschlussprüferreform in Deutschland, in: *WP Praxis*, 5. Jg., S. 29-32.
- Lennox, C./Pittman, J.*, 2010: Auditing the auditors: Evidence on the recent reforms to the external monitoring of audit firms, in: *Journal of Accounting and Economics*, 49. Jg., S. 84-103.
- Lenz, R.*, 2016: Abschlussprüfungsaufsichtsreformgesetz: Die Prüfung der Prüfer, in: *Der Betrieb*, 69. Jg., S. 875-881.
- Lenz, R.*, 2015: Organisation und Aufgaben der Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle – Abschied von der Selbstverwaltung in der Wirtschaftsprüfung, in: *WP Praxis*, 4. Jg., S. 213-218.
- Löhlein, L./Müßig, A.*, 2014: What do we (not) know about U.S. audit oversight regulation? A literature review of 30 years of research, Working Paper.
- Lücke, A./Stöbener, A. R./Giesler, M.*, 2015: APAReG-RefE: Stärkung der Berufsaufsicht der Wirtschaftsprüfer, in: *Betriebs-Berater*, 70. Jg., S. 1578-1582.
- Maccari-Peukert, D.*, 2011: Peer Reviews, Inspektionen und Prüfungsqualität in Deutschland – Eine empirische Analyse, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 64. Jg., S. 1129-1139.

- Marten, K.-U./Maccari-Peukert, D./Ratzinger-Sakel, N. V. S., 2012: Qualitätssicherung: Ja, aber wie? – Eine Studie zur Wahrnehmung externer Qualitätssicherungsmaßnahmen durch Prüfungsausschuss- und Aufsichtsratsvorsitzende, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 65. Jg., S. 967-977.
- Marten, K.-U./Quick, R./Ruhnke, K., 2015: *Wirtschaftsprüfung – Grundlagen des betriebswirtschaftlichen Prüfungswesens nach nationalen und internationalen Normen*, 5. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Naumann, K.-P./Hamann, M., 2007: Reform des Berufsrechts der Wirtschaftsprüfer durch das BARefG, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 60. Jg., S. 901-911.
- Newman, B. H./Oliverio, M. E., 2010: PCAOB Triennial Inspections of Small Firms – Perceptions of No-Deficiency Reportings, in: *The CPA Journal*, 80. Jg., S. 62-67.
- Offermanns, M./Peek, E., 2011: *Investor Reactions to PCAOB Inspection Reports*, Working Paper.
- Oser, P., 2016: AREG-RegE: Neue Herausforderungen für Unternehmen von öffentlichem Interesse, in: *Betriebs-Berater*, 71. Jg., Heft 3, S. I.
- Paulitschek, P., 2009: *Aufsicht über den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer in Deutschland – Eine agencytheoretische Analyse*, Wiesbaden: Gabler Verlag.
- PCAOB, 2012: *Statement of Protocol between the Public Company Oversight Board of the United States and the Auditor Oversight Commission of Germany on Cooperation and the Exchange of Information related to the Oversight of Audit Firms*.
- Poll, J., 2009: Aktuelle Fragen zur Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 62. Jg., S. 493-496.
- Ragothaman, S., 2012: *Watching the Watchdogs: An Examination of the PCAOB Quality Control Inspection Reports on Triennially Inspected Audit Firms and the AICPA Peer Review Reports*, Working Paper.
- Read, W. J./Rama, D. V./Raghunandan, K., 2004: Local and Regional Audit Firms and the Market for SEC Audits, in: *Accounting Horizons*, 18. Jg., S. 241-254.
- Richtlinie 2014/56/EU, 2014: Richtlinie 2014/56/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen Text von Bedeutung für den EWR.
- Robertson, J. C./Houston, R. W., 2010: Investors' Expectations of the Improvement in the Credibility of Audit Opinions following PCAOB Inspection Reports with Identified Deficiencies, in: *Accounting and the Public Interest*, 10. Jg., S. 36-56.
- Ross, S., 1973: The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, in: *American Economic Review*, 63. Jg., S. 134-139.
- Sarbanes-Oxley Act*, 2002: Public Law 107-204, 30. Juli 2002.
- Tebben, T., 2015: Der Regierungsentwurf zum APAREG – Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Abschlussprüferaufsicht, in: *Unternehmensteuern und Bilanzen*, 17. Jg., S. 738-742.
- Tirole, J., 1986: Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, 2. Jg., S. 181-214.
- Velte, P., 2015: Der Referentenentwurf für ein Abschlussprüfungsreformgesetz – Wie wirken sich die geplanten Änderungen auf das Verhältnis zwischen Aufsichtsrat bzw. Prüfungsausschuss und Abschlussprüfer aus?, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 68. Jg., S. 482-491.
- Velte, P./Weber, S., 2011: Agency-theoretische Betrachtungen zur Gehilfen- und Gatekeeper-Funktion des Abschlussprüfers sowie potenzielle Zielkonflikte, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 63. Jg., S. 223-239.
- Verband für mittelständische Wirtschaftsprüfung*, 2015: *RegE APAREG – Erläuterungen der wp.net Kritikpunkte und Wünsche zur EU- und koalitionsvertragsgerechten 1:1-Umsetzung der Richtlinie*.
- Verordnung 537/2014* 2014: Verordnung (EU) Nr. 537/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/909/EG der Kommission Text von Bedeutung für den EWR.
- Wirtschaftsprüferkammer*, 2015a: *Stellungnahme der Wirtschaftsprüferkammer zum Referentenentwurf des Abschlussprüferaufsichtungsreformgesetzes (APAREG)*.

Wirtschaftsprüferkammer, 2015b: Stellungnahme der Wirtschaftsprüferkammer zum Regierungsentwurf des Abschlussprüferaufsichtsreformgesetzes (APAReG).

WP-Handbuch, 2014: Wirtschaftsprüfung, Rechnungslegung, Beratung, Band II, 14. Aufl., Düsseldorf: IDW-Verlag.

Zhang, T. C./Gunny, K., 2006: An Association between Earnings Quality and Regulatory Report Opinions in the Accounting Industry – AICPA Peer Review and PCAOB Inspections, Working Paper.

Anschrift der Autoren:

Prof. Dr. Patrick Velte, Inhaber der Professur für Accounting & Auditing an der Leuphana Universität Lüneburg, Scharnhorststr. 1, 21335 Lüneburg

E-Mail: Velte@leuphana.de (Korrespondenzadresse)

Dr. Martin Stawinoga, Wissenschaftlicher Oberassistent an der Professur für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Rechnungslegung und Wirtschaftsprüfungswesen, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr, Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg

E-Mail: stawinoga@hsu-hh.de