

An die Mitglieder des Rechtsausschusses
des Europäischen Parlaments



Bundessteuerberaterkammer
KÖRPERSCHAFT DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Abt. Berufsrecht

Unser Zeichen: Hu/Di
Tel.: +49 30 240087-11
Fax: +49 30 240087-99
E-Mail: berufsrecht@bstbk.de

9. Oktober 2012

Freiwillige Prüfungen durch Steuerberater sicherstellen Änderung des Vorschlags für eine Richtlinie des EP und des Europäischen Rates KOM (2011) 778/2 zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen notwendig

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundessteuerberaterkammer ist die Spitzenorganisation des steuerberatenden Berufs und vertritt circa 90.000 Steuerberater, Steuerbevollmächtigte und Steuerberatungsgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland.

Ein wesentlicher Bestandteil der Ausbildung und Arbeit von Steuerberatern ist die Erstellung von Jahresabschlüssen für alle Gesellschaftsformen. Bestandteil der Arbeit der Steuerberater ist auch die nach der derzeitigen Rechtslage zulässige Durchführung freiwilliger Prüfungen. Dieser Bereich der Tätigkeit der Steuerberater ist durch die vorgesehene Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2006/43/EG betroffen (Richtlinienvorschlag KOM (2011) 778/2).

Der genannte Richtlinienentwurf sieht vor, dass nunmehr auch der Bereich der freiwilligen Prüfung allein durch Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften durchgeführt werden kann und wird von der EU-Kommission damit begründet, dass nur so die Einheitlichkeit der Prüfung sichergestellt wird. Wir treten diesem Ansinnen unter anderem aus folgenden Erwägungen entschieden entgegen:

- Die Einheitlichkeit der Prüfung ist bereits durch die derzeitige Rechtslage sichergestellt.
- Es besteht kein öffentliches Interesse daran, dass der Bereich der freiwilligen Prüfungen ausschließlich Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften vorbehalten wird.



Seite 2

- Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie geht mit erheblichen bürokratischen Belastungen einher.

Wir würden uns freuen, mit Ihnen über diese Problematik ins Gespräch zu kommen.

In der Anlage erhalten Sie unsere ausführliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen
i. V.

Thomas Hund
stellv. Hauptgeschäftsführer

Anlage

Verteiler:
Präsidenten
Mitglieder des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments



Stellungnahme

zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates KOM (2011) 778/2 zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen

Abt. Berufsrecht

Telefon: +49 30 240087-17

Telefax: +49 30 240087-99

E-Mail: berufsrecht@bstbk.de

9. Oktober 2012

Vorbemerkung

Der Richtlinienvorschlag betrifft zwar in erster Linie den Markt der gesetzlichen Abschlussprüfungen und den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer. Zentrale Punkte sind jedoch auch für die übrigen Vertreter der Berufsstände mit freiberuflicher Selbstverwaltung und insbesondere für den Berufsstand der Steuerberater von Bedeutung. Zwar weisen die beiden Berufsstände in ihren Aufgabenstellungen signifikante Unterschiede auf. Insbesondere die öffentlichrechtlichen Pflichtaufgaben der Wirtschaftsprüfer sind bei den übrigen Freien Berufen – auch den Steuerberatern – in dieser Form nicht vorhanden. Gleichwohl geht der Vorschlag der EU-Kommission in drei zentralen Punkten über das erforderliche Maß hinaus und stellt damit die freiberufliche Selbstverwaltung in ihrer Grundausrichtung in Frage.

Der Vorschlag, die öffentliche Aufsicht über den Beruf der Wirtschaftsprüfer ausschließlich auf eine vom Berufsstand unabhängige Behörde zu übertragen, ist dazu geeignet, ganz allgemein das System der freiberuflichen Selbstverwaltung in Frage zu stellen. Auch die Lockerung der Eigentumsregeln, die vorsieht, dass ein Mitgliedstaat nicht vorschreiben darf, dass ein Mindestanteil am Kapital oder an den Stimmrechten in einer Prüfungsgesellschaft von Abschlussprüfern oder Prüfungsgesellschaften gehalten wird, kann Auswirkungen auf die Steuerberater haben. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Rahmen der Evaluierung der Dienstleistungsrichtlinie diese Vorschriften auch bei Steuerberatern und anderen Berufsgruppen in Frage gestellt werden. Zuletzt wirft die Neuregelung, die vorsieht, dass auch auf freiwilliger Basis geprüfte Abschlüsse von kleinen Unternehmen unter den Begriff „Abschlussprüfung“ fallen, die Frage auf, ob in der Folge auch die Prüfer freiwilliger Abschlüsse die von der Richtlinie vorgesehene Qualifikation besitzen müssen.

1. Ausdehnung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf freiwillige Prüfungen

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht vor, die Definition der „Abschlussprüfung“ grundlegend zu ändern. Der Richtlinienentwurf ändert zu diesem Zweck unter Artikel 1 Nr. 2a) den Begriff Abschlussprüfung. Zukünftig soll der Begriff Abschlussprüfung auch diejenigen Prüfungen des Jahresabschlusses umfassen, die von kleinen Unternehmen auf freiwilliger Basis durchgeführt werden.

Dieser Vorschlag führt zu einer weitreichenden Ausweitung des Anwendungsbereichs der Abschlussprüferrichtlinie. Der Vorschlag hat zur Folge, dass freiwillige Abschlussprüfungen nicht prüfungspflichtiger Unternehmen nur noch von Abschlussprüfern oder Prüfungsgesellschaften durchgeführt werden können, die von dem jeweiligen Mitgliedstaat zugelassen wurden. Bislang können diese Prüfungen auch durch solche Berufsgruppen durchgeführt werden, die nicht als Abschlussprüfer im Sinne der Richtlinie zugelassen sind.

Die Europäische Kommission begründet ihren Vorschlag damit, dass angestrebt wird, die Einheitlichkeit der Prüfung zu gewährleisten.

Die Bundessteuerberaterkammer lehnt die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie aus verschiedensten Gründen ab.

– Einheitlichkeit der Prüfung ist durch das Berufsrecht der Steuerberater bereits sichergestellt

Zunächst geht die Europäische Kommission in ihrer Begründung unzutreffend davon aus, dass nur durch die Einbeziehung der freiwilligen Prüfungen in den Anwendungsbereich der Richtlinie die Einheitlichkeit der Prüfung gewährleistet werden kann. Dabei verkennt sie, dass die Einheitlichkeit der Abschlussprüfung bereits nach der Berufsordnung der Steuerberater (BOStB) gewährleistet ist. Denn die Grundsätze, die den Prüfungshandlungen zugrunde liegen, sind die Gleichen, unabhängig davon, ob ein Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer sie durchführt. Dies ist den Steuerberatern berufsrechtlich vorgeschrieben. Insoweit ist es nicht notwendig, die freiwilligen Prüfungen in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufzunehmen, um die angestrebte Einheitlichkeit der Prüfungen zu gewährleisten.

– Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Steuerberater ist unverhältnismäßig

Darüber hinaus ist mit der Ausweitung der Definition ein erheblicher Eingriff in die freie Berufsausübung der hiervon betroffenen Steuerberater verbunden, da ihnen die bisher mögliche Aufgabe der freiwilligen Prüfung entzogen wird.

Dieser Eingriff ist aber nicht von dem mit der Richtlinie verfolgten Zweck gedeckt. Dieser liegt insbesondere darin, das Schutzinteresse der Öffentlichkeit am Bestand großer prüfungspflichtiger Kapitalgesellschaften sicherzustellen. Aufgrund dieses Schutzinteresses ist es erforderlich und geboten, die Abschlussprüfung ausschließlich einer bestimmten Berufsgruppe, die mit der Prüfung von derartigen Gesellschaften in besonderer Weise vertraut ist, vorzubehalten. Dies ist jedoch bei nicht prüfungspflichtigen Gesellschaften gerade nicht der Fall. Vielmehr steht bei diesen Prüfungen das Eigeninteresse der Gesellschaft und Gesellschafter an der Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses im Vordergrund. Mit Blick auf dieses Interesse ist eine so weitreichende Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit nicht zu rechtfertigen. Dies gilt insbesondere aufgrund der eingangs erwähnten strengen Vorgaben bei einer Prüfung durch einen Steuerberater.

– **Ausweitung des Anwendungsbereichs führt zu unnötigen bürokratischen Hindernissen**

Mit der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie geht auch eine unnötige Ausweitung bürokratischer Hürden einher. Denn die für die verpflichtende Abschlussprüfung bestehenden Sicherungssysteme wären auch auf den Bereich der freiwilligen Prüfung auszudehnen. So müsste beispielsweise die Qualitätssicherungsprüfung nach Artikel 29 der Richtlinie 2006/43/EG auf die freiwillige Prüfung ausgedehnt werden.

2. Verlagerung der Berufsaufsicht über die Wirtschaftsprüfer von der Wirtschaftsprüferkammer (WPK) auf eine vom Berufsstand unabhängige öffentliche Stelle

Der genannte Vorschlag, der eine Verlagerung der Aufsicht über den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer über die bereits bestehende Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) hinaus auf eine öffentliche berufsstandsunabhängige Stelle vorsieht, leitet einen grundsätzlichen Bruch mit dem in Deutschland bestehenden System der unabhängigen beruflichen Selbstverwaltung der Freien Berufe ein. Denn selbst nach der bisherigen Regelung ist die WPK noch eingeschaltet in den Vollzug der Berufsaufsicht. Davon kann nach der geplanten Regelung künftig keine Rede mehr sein.

Dabei hat sich das seit dem 19. Jahrhundert bestehende System der freiberuflichen Selbstverwaltung insgesamt bewährt. Es weist im Vergleich zu einer Regulierung durch den Staat entscheidende Vorteile auf. Das gilt nicht nur für die Wirtschaftsprüfer, sondern insbesondere für das System der Selbstverwaltung der Steuerberater, das auf eine sehr erfolgreiche 50-jährige Geschichte zurückblickt. Die Freiberuflichkeit und die berufliche Selbstverwaltung prägen seit 1961 die Berufsausübung der Steuerberater. Sie schaffen die Voraussetzung dafür, den Beruf frei vom Staat und im Interesse des Mandanten ausüben zu können. Der Steuerberater nimmt somit seit 50 Jahren als Organ der Steuerrechtspflege eine zentrale gesellschaftliche Aufgabe im Interesse des Gemeinwohls wahr.

– Die Berufskammern stellen die Einhaltung der durch Bundesgesetz vorgeschriebenen Berufspflichten im Interesse des Allgemeinwohls sicher

Die Europäische Kommission begründet die Verlagerung der Berufsaufsicht auf eine öffentliche vom Berufsstand der Wirtschaftsprüfer unabhängige Behörde damit, dass hierdurch gewährleistet werde, dass die öffentliche Aufsichtsbehörde für Abschlussprüfer ihre Aufgaben unabhängig und wirksam wahrnehmen könne. Sie verkennt dabei, dass dies bereits durch das gegenwärtige System der freiberuflichen Selbstverwaltung gewährleistet ist. Das gilt für die Wirtschaftsprüferkammer, aber auch für das übrige deutsche Kammerwesen. Es gehört zu den Besonderheiten der Selbstverwaltung von Freien Berufen in Deutschland – und ist damit ein Hauptunterscheidungsmerkmal gegenüber dem Regelungszustand in den meisten europäischen Mitgliedstaaten –, dass sie von Berufskammern wahrgenommen werden, die als Körperschaft des öffentlichen Rechtes organisiert sind. Sie üben mittelbare Staatsverwaltung aus, sind damit ein Teil der staatlichen Verwaltung und nehmen die ihnen kraft Gesetzes übertragenen staatlichen Aufgaben wahr. Die Berufsgesetze beschreiben diese Aufgaben der Kammern im Einzelnen; dazu gehört insbesondere die Überwachung der Einhaltung der Berufspflichten. Damit garantieren sie die ordnungsgemäße Berufsausübung im Interesse des Gemeinwohls. Die berufsständische Selbstverwaltung unterliegt der Aufsicht des Staates. Er stellt sicher, dass die zugrundeliegenden Gesetze beachtet werden. Wollte man das Modell, das die Europäische Kommission für die Wirtschaftsprüfer vorsieht, auch bei anderen Freien Berufen umsetzen, hätte das für den Steuerberater folgende Konsequenz:

Der Steuerberater vertritt seinen Mandanten gegenüber dem Staat, insbesondere gegenüber den Finanzbehörden. Mit diesem System ist es nicht vereinbar, die Aufsicht über Steuerberater auf den Staat zu übertragen. Dies wäre das Ende einer unabhängigen steuerberaterlichen Berufsausübung.

– Die Selbstverwaltung entlastet den Staat

Die berufsständische Selbstverwaltung nutzt dem Staat, weil dieser hierdurch von Aufgaben entlastet wird, die er nicht notwendigerweise selbst ausführen muss, sondern die auch von den Berufskammern – zum Teil sogar besser – wahrgenommen werden können. Zahlreiche hoheitliche Aufgaben, die früher vom Staat wahrgenommen wurden, sind deshalb bereits von den Berufskammern übernommen worden. Die hierdurch freigesetzten personellen Ressourcen kann der Staat an anderer Stelle wieder einsetzen, ohne dass hierdurch eine weitere Kostenbelastung entsteht. Da dem Staat durch die berufsständische Selbstverwaltung auch sonst keine zusätzlichen Kosten entstehen (Kostenneutralität), stellt die Selbstverwaltung eine echte finanzielle Entlastung des Staates dar. Durch die beschriebene Staatsaufsicht über die Kammern ist sichergestellt, dass dem Staat die letztinstanzliche Aufsicht über den Berufsstand erhalten bleibt.

– Die Selbstverwaltung fördert Demokratie und Dezentralisierung

Das Prinzip der Selbstverwaltung steht für mehr Demokratie und Dezentralisierung. Die Entscheidungen werden nicht zentral vom Staat getroffen, sondern durch die Berufsangehörigen selbst bzw. durch von diesen demokratisch gewählte Vertreter in den Gremien der Berufskammern. Das hat auch den Vorteil größerer Flexibilität, da die Berufskammern aufgrund ihrer Sachkompetenz und ihrer Nähe zu den Berufsangehörigen den zu entscheidenden Sachverhalt besser beurteilen können.

– Selbstverwaltung dient dem Verbraucherschutz und der Qualitätssicherung

Von dem System der berufsständischen Selbstverwaltung profitiert aber auch der Verbraucher selbst. Im Falle der Pflichtprüfung durch Abschlussprüfer wären dies die Kapitalanleger. Bei den Steuerberatern wird durch die von den Berufskammern ausgeübte Berufsaufsicht über die Berufsangehörigen sichergestellt, dass diese die gesetzlichen Berufspflichten beachten sowie die sonstigen berufsrechtlichen Regelungen einhalten. Die Berufsaufsicht dient damit unmittelbar dem Verbraucherschutz.

Die Europäische Kommission berücksichtigt in der Begründung des Richtlinienvorschlags zudem nicht, dass die Qualität der Aufsicht insbesondere durch die Nähe der Berufskammern zu den Berufsangehörigen erhöht wird. Sie kann im Vergleich zu einer Staatsaufsicht vielfach sogar besser und effektiver ausgeübt werden. Als entscheidender Vorteil erweist sich dabei die Qualifikation der Berufsaufsicht. Denn für Steuerberater, aber auch für Wirtschaftsprüfer, stellt die Qualifikation als Berufsträger innerhalb der Berufsaufsicht einen entscheidenden Vorteil bei der Wahrnehmung ihrer Überwachungsaufgaben dar. Die Vertrautheit mit dem Beruf und seinen besonderen Anforderungen erleichtert die Aufsicht und macht sie gleichzeitig effektiver. Damit dient diese Form berufsständischer Selbstverwaltung der Sicherung der Qualität der Dienstleistung.

3. Liberalisierung der Vorschriften über das Eigentum an Prüfungsgesellschaften (Kapitalbindung)

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht eine Liberalisierung der Vorschriften über das Eigentum an Prüfungsgesellschaften vor. Den Mitgliedstaaten wird untersagt zu verlangen, dass ein Mindestanteil des Kapitals oder der Stimmrechte einer Prüfungsgesellschaft von Abschlussprüfern oder Prüfungsgesellschaften gehalten werden muss. Zur Begründung wird unter anderem angeführt, dass dadurch der Kreis der möglichen Eigentümer erweitert wird und Prüfungsgesellschaften leichter Kapital aufnehmen können. Diese Argumente nutzt die Europäische Kommission teilweise auch bei der Überprüfung der Anteilseigneranforderungen im Rahmen der Evaluierung der Dienstleistungs-Richtlinie, vgl. KOM (2011) 20.

Damit sind auch die Steuerberater von diesen offensichtlich generellen Überlegungen der Europäischen Kommission betroffen. Wiederum werden die Gründe, welche die Vorschriften über das Eigentum an Berufsgesellschaften rechtfertigen, nicht hinreichend zur Kenntnis genommen. Denn im Ergebnis hätte eine Abschaffung der Kapitalbindung weitreichende Folgen. Insbesondere käme es zu einem Verlust der Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Berufsträger sowie zu einer Einschränkung der Qualität.

– Berufsfremde Gesellschafter gefährden die Unabhängigkeit der Beratung

Bei der Berufsgesellschaft handelt es sich lediglich um eine besondere Form der Ausübung des Berufs. Dementsprechend müssen die in der Gesellschaft zusammengeschlossenen Berufsangehörigen in der Lage sein, ihren Beruf unabhängig, d. h. ohne Einflussnahme Berufsfremder, auszuüben. Die gebotene Unabhängigkeit der Berufsausübung wäre gefährdet, wenn auch gewerbliche Investoren Anteilseigner sein könnten. Eine Fremdbeteiligung mit entsprechender Gewinnerwartung der Anteilseigner könnte dazu führen, dass diese Einfluss auf die Geschäftstätigkeit der Berufsgesellschaft nehmen, um den Umsatz und den Gewinn der Gesellschaft zu steigern. Ein Investor, der sich an einer Gesellschaft beteiligt, hat vorrangig Interesse an einer guten Rendite. Es liegt auf der Hand, dass hier Interessenkonflikte drohen.

– Finanzkapital ist kein wesentlicher Faktor für die Ausübung der Dienstleistungen der Freien Berufe

Freiberufliche und damit höhere Dienstleistungen sind nicht kapitalintensiv. Der Kapitalbedarf zur Gründung einer Berufsgesellschaft ist, verglichen mit der Aufnahme einer industriellen Produktion, nur gering. Entscheidend für den Markterfolg sind daher nicht die Kapitalausstattung, sondern das in der Gesellschaft gebundene Humankapital sowie das Knowhow der Mitarbeiter. Das Kapital berufsfremder Anteilseigner kann aber weder im selben Maße zur Bildung des für den Erfolg der Gesellschaft entscheidenden Humankapitals beitragen, noch kann es fehlendes Humankapital ersetzen.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission ist im Übrigen nicht dazu geeignet, eine bei den Wirtschaftsprüfern bestehende Marktkonzentration aufzubrechen. Dies zeigt die Situation bei den Steuerberatungsgesellschaften. Obwohl auch hier eine strikte Kapitalbindung besteht, ist der Markt der Steuerberatungsgesellschaften sehr diversifiziert und von kleinen und mittleren Gesellschaften geprägt. So haben von den derzeit existierenden 8.416 Steuerberatungsgesellschaften über 90 % lediglich 1 bis 3 Geschäftsführer. Im Übrigen können sich Berufsgesellschaften problemlos im Wege der Kreditaufnahme Kapital beschaffen. Im Gegensatz zu einer Fremdbeteiligung hat dies aber den Vorteil, dass sich das Problem der möglichen Einflussnahme auf die Unabhängigkeit nicht stellt.

– **Inhabergeführte Berufsgesellschaften haben ein persönliches Interesse an der Einhaltung hoher Qualitätsstandards**

Berufsträger, die zugleich an der Berufsgesellschaft beteiligt sind, haben an der Einhaltung von Qualitätsstandards ein höheres Interesse als von berufsfremden Inhabern angestellte Berufsträger. Denn die persönliche Bindung der an der Gesellschaft beteiligten Steuerberater ist regelmäßig höher als die der nur angestellten Beschäftigten. Dies hat unmittelbaren Einfluss auf die Einhaltung der beruflichen und fachlichen Standards, weil aufgrund dieser Bindung der berufsangehörige Anteilseigner an dem langfristigen Erfolg der Gesellschaft ein Interesse hat. Das Interesse von an der Gesellschaft beteiligten Steuerberatern ist in der Regel auch längerfristiger Natur, da der Gesellschaftsanteil regelmäßig erst nach Jahrzehnten ausgezahlt werden soll und nicht auf kurzfristige Rendite angelegt ist.

– **Die Entscheidungshoheit über die Ausgestaltung der Eigentumsvorschriften obliegt nicht dem europäischen Gesetzgeber**

In der Entscheidung in der Rechtssache DocMorris hat der EuGH klargestellt, dass die Mitgliedstaaten bei der Frage, ob es weniger einschneidende Regelungen zum Schutz eines Rechtsgutes gibt, einen Wertungsspielraum haben. Ist der deutsche Gesetzgeber also der Ansicht, dass die Regeln zur Kapitalbindung ein probates Mittel sind, ein bestimmtes Rechtsgut zu schützen, so liegt dies in seinem Beurteilungsspielraum. Er allein bestimmt über die Frage des Schutzniveaus.

Da die Europäische Kommission auch bei Steuerberatern die Anteilsanforderungen überprüft, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der deutsche Gesetzgeber mit dem Steuerberatungsgesetz den Schutz des Rechtsgutes Steuerrechtspflege sicherstellt. Berufsfremde Interessen, die im Widerspruch zu den Grundsätzen der freien Berufsausübung stehen, sind damit ausgeschlossen. Für die Erreichung dieses Ziels sieht der deutsche Gesetzgeber keine gleich wirksamen, aber weniger einschneidenden Mittel.