



WIRTSCHAFTSPRÜFERKAMMER

Körperschaft des  
öffentlichen Rechts

[www.wpk.de/oeffentlichkeit/stellungnahmen/](http://www.wpk.de/oeffentlichkeit/stellungnahmen/)

### **Stellungnahme zum Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Durchführung der Jahresabschlußprüfung bei Eigenbetrieben und prüfungspflichtigen Einrichtungen (Nordrhein-Westfalen)**

Die WPK hat mit Schreiben vom 8. Juni 2018 gegenüber dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen zum Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Durchführung der Jahresabschlußprüfung bei Eigenbetrieben und prüfungspflichtigen Einrichtungen wie nachfolgend wiedergegebene Stellung genommen.

Die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Mitglieder alle Wirtschaftsprüfer, vereidigten Buchprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Buchprüfungsgesellschaften in Deutschland sind. Die WPK hat ihren Sitz in Berlin und ist für ihre über 21.000 Mitglieder bundesweit zuständig. Ihre gesetzlich definierten Aufgaben sind unter [www.wpk.de](http://www.wpk.de) ausführlich beschrieben. Die WPK ist im Transparenzregister der Europäischen Kommission unter der Nummer 025461722574-14 eingetragen.

---

Aus unserem Mitgliederkreis wurden wir auf den Entwurf der Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Durchführung der Jahresabschlußprüfung bei Eigenbetrieben und prüfungspflichtigen Einrichtungen aufmerksam gemacht.

Wir begrüßen die beabsichtigte Harmonisierung des § 1 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über die Durchführung der Jahresabschlußprüfung bei Eigenbetrieben und prüfungspflichtigen Einrichtungen (im Folgenden: VO) mit § 2 Abs. 6 VO und die damit beabsichtigte praxisorientierte Ausgestaltung der Frist für das gemeindliche Recht, einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorzuschlagen. Zeitgemäß sind auch die angedachten redaktionellen Anpassungen der VO.

## 1. Keine externe Rotation bei Unternehmen der öffentlichen Hand

Wenngleich auch sachgerecht ist, den Verweis des § 1 Abs. 2 Satz 3 VO auf den durch das Abschlussprüfungsreformgesetz (AReG) gestrichenen § 319a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 HGB anzupassen, sehen wir die beabsichtigte Einführung einer externen Rotation des Abschlussprüfers, mit der deutlich über den Regelungsgehalt der bestehenden Norm hinausgegangen würde, überaus kritisch. Hierbei ist uns bewusst, dass der Public Corporate Governance Codex des Landes Nordrhein-Westfalen ebenfalls eine externe Rotation nach Prüfung maximal fünf aufeinanderfolgender Jahres- oder Konzernabschlüsse vorsieht. In diesem Zusammenhang begrüßen wir auch, dass die Entwurfsbegründung sich eingehend mit dem „Ob“ einer externen Rotation und insbesondere mit der zulässigen Prüfungsdauer auseinandersetzt.

Gleichwohl möchten wir betonen, dass die Wirtschaftsprüferkammer die Einführung einer externen Rotation im kommunalen Bereich überaus kritisch sieht. Es erscheint nicht nur fraglich, ob die mit der Rotation verfolgten Ziele tatsächlich erreicht werden können. Vielmehr überwiegen die negativen Auswirkungen der externen Rotation auf die Abschlussprüfung etwaige Stärkungen im Bereich der Unbefangenheit deutlich. Der bundesdeutsche Gesetzgeber scheint ebenfalls dieser Auffassung zu sein, da es für die überwiegende Mehrheit der privatwirtschaftlichen Unternehmen keine gesetzlichen externen Rotationsanforderungen an den Abschlussprüfer gibt (vgl. § 318 Abs. 1a HGB, der sich ausschließlich auf Prüfungsmandate nach Artikel 17 Abs. 1 Unterabs. 2 VO (EU) Nr. 537/2014 bezieht).

Allein für den Bereich der Unternehmen von öffentlichem Interesse (Public Interest Entities) sind im Rahmen der europäischen Abschlussprüfungsreform verpflichtende externe Rotationsanforderungen erlassen worden. Der Kreis der Unternehmen von öffentlichem Interesse umfasst Unternehmen mit Kapitalmarktorientierung („börsennotierte Unternehmen“) sowie bestimmte Banken und Versicherungen. Diesen Unternehmen wird eine besondere Bedeutung für die europäischen Kapitalmärkte unterstellt, mit der die strenge Regulierung der Abschlussprüferbestellung mittels externer Rotation gerechtfertigt werden soll.

Die Rotationsanforderungen sehen eine Höchstbestelldauer des Abschlussprüfers von grundsätzlich 10 Jahren vor (vgl. Art. 17 Abs. 1 VO (EU) Nr. 537/2014). Der deutsche Gesetzgeber hat hier aus gutem Grund das Mitgliedstaatenwahlrecht zur Verlängerung der Höchstbestelldauer auf 20 Jahre (bei Ausschreibung) bzw. auf 24 Jahre (bei Joint Audit) vollumfänglich ausgeübt (vgl. § 318 Abs. 1a HGB), um die nachteiligen Effekte der externen Rotation auf die Prüfungsqualität zu minimieren (ausgenommen Banken und Versicherungen, bei denen keine Verlängerungsoption greift). Für den Bereich der übrigen prüfungspflichtigen Unternehmen steht die Einführung der externen Rotation nicht zur Diskussion.

Vor diesem Hintergrund erscheint es höchst fragwürdig, dass im Bereich der Prüfung der hier gegenständlichen Eigenbetriebe und prüfungspflichtigen Einrichtungen, bei denen wir eine den Unternehmen von öffentlichem Interesse vergleichbare besondere Bedeutung für den Kapitalmarkt nicht erkennen, externe Rotationsfristen – teilweise auch ohne gesetzliche Grundlage – vorzufinden sind bzw. im vorliegenden Fall normiert werden sollen.

Im vorliegenden Fall verwundert die Einführung der externen Rotation besonders, weil die interne Rotation bei der Prüfung von Eigenbetrieben und prüfungspflichtigen Einrichtungen erst im Jahr 2012 eingeführt wurde. Uns ist nicht nachvollziehbar, wie sich innerhalb von 6 Jahren zeigen sollte, dass das mit der internen Rotation verfolgte Ziel nicht erreicht werden kann.

**Die Wirtschaftsprüferkammer spricht sich deutlich gegen eine externe Rotation im Bereich der Unternehmen der öffentlichen Hand aus.**

Ein Überblick zu den negativen Auswirkungen der externen Rotation ist als **Anlage** beigefügt.

## **2. Allenfalls Beibehaltung der internen Rotation**

Wir dürfen darauf aufmerksam machen, dass auch die bereits bislang in der VO vorgesehene interne Rotation auf europäischer Ebene allein für den Bereich der Unternehmen von öffentlichem Interesse vorgesehen ist (vgl. Art. 17 Abs. 7 VO (EU) Nr. 537/2014). Auch § 319a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 HGB a. F. bezog sich allein auf Unternehmen von öffentlichem Interesse. Wegen der besonderen Bedeutung dieser Unternehmen für den Kapitalmarkt ist eine Rotation im Bereich deren Abschlussprüfungen auch nachvollziehbar.

**Über diese Prüfungen hinausgehend sehen wir allerdings keinen Bedarf für eine interne Rotation.**

**Sollte dennoch an einer Rotation festgehalten werden, sollte diese keinesfalls über die bereits bislang geregelte interne Rotation hinausgehen.**

Nach Streichung des § 319a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 HGB könnte die interne Rotation durch Übernahme des früheren Wortlauts der HGB-Norm in die VO geregelt werden. § 1 Abs. 1 Satz 3 VO sollte danach durch folgende Sätze ersetzt werden:

<sup>3</sup>§ 319 Absatz 2, 3 und 4 des Handelsgesetzbuchs findet sinngemäß Anwendung.

<sup>4</sup>Ein Wirtschaftsprüfer ist außerdem von der Abschlussprüfung ausgeschlossen,

*wenn er bei dem Eigenbetrieb oder der prüfungspflichtigen Einrichtung bereits in sieben oder mehr Fällen verantwortlich war; dies gilt nicht, wenn seit seiner letzten Beteiligung an der Prüfung des Jahresabschlusses zwei oder mehr Jahre vergangen sind.*

Will man aus politischen Gründen einen Gleichklang mit dem europäischen Recht zur Prüfung von Unternehmen von öffentlichem Interesse schaffen, wäre allenfalls auch denkbar, den bestehenden Verweis auf § 319a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 HGB durch einen Verweis auf Art. 17 Abs. 7 VO (EU) Nr. 537/2014 zu ersetzen. Einen legitimen Zweck hierfür sehen wir jedoch nicht.

---

Wir würden uns freuen, wenn unsere Anregungen im weiteren Verfahren berücksichtigt werden. Inhaltlich haben wir unsere Ausführungen auf Fragestellungen beschränkt, die die berufliche Stellung und Funktion unserer Mitglieder betreffen.

---

### **Negative Auswirkungen der externen Rotation auf die Abschlussprüfung**

- Die externe Rotation kann sich – gerade bei Erst- und Zweitprüfungen – negativ auf die Prüfungsqualität auswirken. Das für eine qualitativ hochwertige Abschlussprüfung notwendige mandatsbezogene Fachwissen (bspw. Ausgestaltung des Geschäftsmodells, Prozesse und Strukturen, bilanzielle Besonderheiten) sowie das für die Abschlussdurchführung erforderliche Vertrauensverhältnis zwischen Prüfer und Mandant gehen bei einem Prüferwechsel verloren und müssen vom Folgeprüfer erst aufgebaut werden.
- Vorgaben zur externen Rotation ignorieren die zunehmende Komplexität der inner- und außerbetrieblichen Strukturen. Der Abschlussprüfer hat sich im Rahmen des risikoorientierten Prüfungsansatzes intensiv mit den wirtschaftlichen und rechtlichen Besonderheiten des Mandanten auseinanderzusetzen. Dazu bildet er unter anderem regelmäßig im Rahmen eines mehrjährigen Prüfungsplans prüferische Risikoschwerpunkte. Regelmäßige Wechsel des Abschlussprüfers behindern eine intensivere Auseinandersetzung mit unternehmerischen Risiken, Abläufen und Kontrollen.
- Gleichzeitig kann jeder externe Prüferwechsel einen erheblichen Mehraufwand für das Personal im Rechnungswesen des zu prüfenden Unternehmens bedeuten. Durch den Austausch des gesamten Prüfungsteams gehen zwischen Unternehmen und bisherigem Prüfer eingespielte Prozesse und Kommunikationswege verloren.
- Der externe Wechsel des Abschlussprüfers kann letztlich auch dem Informationsbedürfnis von Aufsichtsrat, Beirat, Prüfungsausschuss schaden. So kann beispielsweise die Befassung mit neuen Ansprechpersonen und abweichenden Prüfungstechniken, Berichtsformaten und Kommunikationsformen zu Reibungsverlusten führen. Vorzugswürdig erscheint eine Intensivierung und Verstetigung der Zusammenarbeit zwischen den für die Überwachung des Unternehmens zuständigen Personen und dem Abschlussprüfer. Nur durch eine frühzeitige Kommunikation können Prüfungsschwerpunkte festgesetzt sowie Erweiterungen des Prüfungsgegenstandes vereinbart werden, so dass die Aufsichtsgremien des geprüften Unternehmens ihre Aufsichtsfunktion optimal wahrnehmen können.
- Letztlich dürfte die externe Rotation eine Marktkonzentration befördern und ein Dumping der Prüfungshonorare befördern. Da die Prüfungsleistungen auf kommunaler Ebene regelmäßig ausschreibungspflichtig sind, entsteht unter den WP-Praxen zwangsläufig ein Preiskampf. Kleinere und mittlere Praxen, die seit längerer Zeit auf kommunaler Ebene prüfen und eine entsprechende Expertise aufgebaut haben, können diesem Preisdruck gegenüber größeren Praxen erfahrungsgemäß kaum standhalten. Die externe Rotation wird mittelfristig also zu einer Verdrängung dieser hochspezialisierten kleinen und mittleren Praxen durch große Praxen führen. Dies schwächt nicht nur den Wettbewerb, sondern wird sich zudem zulasten der Prüfungsqualität auswirken. Da auch die größeren Praxen wirtschaftlich arbeiten müssen, wird auch unter deren Mandatsbetreuung ein Qualitätsverlust unvermeidbar sein.