



WIRTSCHAFTSPRÜFERKAMMER

Körperschaft des
öffentlichen Rechts

**Stellungnahme
der Wirtschaftsprüferkammer
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
eines Gesetzes zur Fortentwicklung
der haushaltsnahen Getrennterfassung
von wertstoffhaltigen Abfällen
(BT-Drs. 18/11274)**

Berlin, den 15. März 2017
GG 34/2016

Ansprechpartner: Ass. jur. Robert Kamm
Wirtschaftsprüferkammer
Postfach 30 18 82, 10746 Berlin
Rauchstraße 26, 10787 Berlin
Telefon: 0 30 - 72 61 61 - 147
Telefax: 0 30 - 72 61 61 - 287
E-Mail: Berufsrecht@wpk.de
www.wpk.de

Geschäftsführer: RA Peter Maxl Telefon: 0 30 - 72 61 61-110 Telefax: 0 30 - 72 61 61-104 E-Mail: peter.maxl@wpk.de
Dr. Reiner J. Veidt Telefon: 0 30 - 72 61 61-100 Telefax: 0 30 - 72 61 61-107 E-Mail: reiner.veidt@wpk.de

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 ausführlich beschrieben. Die WPK ist im Transparenzregister der Europäischen Kommission unter der Nummer 025461722574-14 eingetragen.

Der unter Artikel 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen vorgesehene Entwurf des Verpackungsgesetzes (VerpackG-E) sieht die Errichtung einer sog. Zentralen Stelle mit umfangreichen Befugnissen vor.

Insbesondere soll diese Zentrale Stelle ein Prüferregister führen, in das sowohl Sachverständige als auch Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer und Steuerberater aufgenommen werden, die ihr gegenüber die Absicht anzeigen, Prüfungen nach § 11 Abs. 1 Satz 2 VerpackG-E durchzuführen.

Das Register verfolgt vorrangig den Zweck, dass die Zentrale Stelle Aufsichtsfunktionen über die registrierten Prüfer wahrnehmen kann. Die Aufsicht soll sich, soweit Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer Vollständigkeitserklärungen prüfen, auf die Einhaltung der nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 28 VerpackG-E zu entwickelnden Prüfleitlinien beziehen. Verstöße gegen diese können durch eine Entfernung aus dem Prüferregister sanktioniert werden, was zum Entfall der Prüfungsbefugnis nach § 11 Abs. 1 Satz 2 VerpackG-E führt.

Wir begrüßen, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung von der noch im Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums vorgesehenen Schulungspflicht für Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer absieht. Dies ist sachgerecht, da bereits die umfassende berufsrechtliche Verpflichtung von Wirtschaftsprüfern und vereidigten Buchprüfern zur Fortbildung die fachliche Qualifikation dieser Prüfer sicherstellt und die Erfüllung dieser Fortbildungspflicht im Rahmen eines effektiven Aufsichtssystems nachgehalten wird.

Aus Sicht des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer/vereidigten Buchprüfer sind jedoch weiterhin die Einführung eines Prüferregisters für Wirtschaftsprüfer/vereidigten Buchprüfer und vor allem die Errichtung eines zusätzlichen Aufsichtssystems nicht nachvollziehbar. Beide Regelungsvorschläge lehnen wir entschieden ab.

Auch regen wir an, den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer/vereidigten Buchprüfer in die Erstellung der Prüfleitlinien einzubeziehen.

I. Aufsicht und Prüferregister

1. Keine zusätzliche Aufsicht über Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer durch die Zentrale Stelle

Der VerpackG-E sieht in § 27 Abs. 4 ein Aufsichtssystem vor, zu dessen Wahrnehmung die Zentrale Stelle ermächtigt ist. Neben der Einhaltung der Schulungspflicht für Sachverständige bezieht sich diese Aufsicht auf die Einhaltung der in den Prüfleitlinien verankerten fachlichen Regeln.

Für Angehörige des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer/vereidigten Buchprüfer sieht der VerpackG-E damit eine Aufsicht vor, die inhaltlich bereits durch die Wirtschaftsprüferkammer als Organ der beruflichen Selbstverwaltung des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer und vereidigten Buchprüfer wahrgenommen wird. Die Aufsicht der Wirtschaftsprüferkammer bezieht sich auf die Einhaltung der Berufspflichten. Diese umfassen unter anderem die Wahrung gesetzlicher Anforderungen und die Beachtung fachlicher Regeln (§ 4 Abs. 1 Berufssatzung für Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer [BS WP/vBP]). Ordnet das Gesetz die Anwendung konkreter Prüfleitlinien an, sind diese also von Wirtschaftsprüfern/vereidigten Buchprüfern auch anzuwenden.

Das Berufsrecht der Wirtschaftsprüfer/vereidigten Buchprüfer sieht nicht nur eine anlassbezogene Aufsicht vor, sondern zudem zwei Aufsichtssysteme mit präventivem Ansatz, namentlich das Qualitätskontrollsystem nach §§ 57a ff. Wirtschaftsprüferordnung (WPO) und die Inspektionen nach § 62b WPO.

Die Einführung eines zusätzlichen Aufsichtssystems begründet nicht nur zusätzlichen bürokratischen Aufwand, sondern vor allem auch die Gefahr der – grundrechtlich bedenklichen – doppelten Sanktionierung von Berufsrechtsverletzungen.

Wir raten daher dringend davon ab, ein zusätzliches Aufsichtssystem für Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer einzurichten.

Die besondere verpackungsspezifische Fachkunde der Zentralen Stelle ließe sich auch dergestalt in Berufsaufsichtsverfahren vor der Wirtschaftsprüferkammer integrieren, dass die Zentrale Stelle verpflichtet wird, ihr bekannt werdende Verstöße gegen die Prüfleitlinien, ggf. mit entsprechender Stellungnahme, bei der Wirtschaftsprüferkammer anzuzeigen. Auf diesem Weg ließe sich das bewährte Aufsichtssystem der beruflichen Selbstverwaltung als einheitliches Aufsichtssystem im Falle des Verstoßes gegen fachliche Regeln bei Prüfungen nach § 11 Abs. 1 Satz 2 VerpackG-E besonders effektiv umsetzen.

2. Abschaffung des Prüferregisters zugunsten eines Sachverständigenregisters

Unter Berücksichtigung vorgenannter Anregung entfiere auch der Grund für die Aufnahme von Wirtschaftsprüfern/vereidigten Buchprüfern in ein Prüferregister. Ohne eine eigene Aufsicht durch die Zentrale Stelle würde ein Prüferregister i. S. d. § 27 VerpackG-E lediglich bürokratischen Aufwand verursachen, ohne dass ein Nutzen hieraus erkennbar wäre.

Ein Sachverständigenverzeichnis, wie es § 27 VerpackG-E in der Fassung des ersten Referentenentwurfs vom 10. August 2016 noch vorsah, ermöglicht eine Aufsicht über diejenigen Prüfer, die nicht bereits durch Berufskammern beaufsichtigt werden, während die Aufsicht im Übrigen durch die Selbstverwaltungskörperschaften wahrgenommen wird.

Wir regen daher an, von der Einführung eines Prüferregisters abzusehen und das Register auf die Erfassung von Sachverständigen zu beschränken.

Der Vollständigkeit halber dürfen wir auch darauf aufmerksam machen, dass die Möglichkeit der Anforderung eines geeigneten Nachweises über die Berufsberechtigung (§ 27 Abs. 2 Satz 2 VerpackG-E) im Falle von Angehörigen des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer/vereidigten Buchprüfer entbehrlich ist. Die Wirtschaftsprüferkammer führt ein elektronisches Berufsregister (§§ 37 ff. WPO), das sämtliche Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Wirtschaftsprüfungs- und Buchprüfungsgesellschaften erfasst. Dieses Register ist unter www.wpk.de/register abrufbar.

4. Formulierungsvorschläge

Zur Umsetzung der vorgenannten Aspekte im VerpackG-E regen wir folgende Änderung des **§ 27 VerpackG-E** an:

„§ 27

Registrierung von Sachverständigen und sonstigen Prüfern

- (1) *Die Zentrale Stelle nimmt Sachverständige, die ihr gegenüber anzeigen, dass sie beabsichtigen, Prüfungen nach § 8 Absatz 1 Satz 2, § 11 Absatz 1 Satz 2 oder § 17 Absatz 2 durchzuführen, in ein Prüferregister auf und veröffentlicht dieses im Internet. Die Zentrale Stelle kann die Aufnahme in das Prüferregister ablehnen, wenn der Sachverständige ihr auf Anforderung keinen geeigneten Nachweis über eine Berechtigung nach § 3 Absatz 15 Nummer 1 bis 4 vorlegt.*
- (2) ~~*Die Zentrale Stelle nimmt Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und vereidigte Buchprüfer, die ihr gegenüber anzeigen, dass sie beabsichtigen, Prüfungen nach § 11 Absatz 1 Satz 2 durchzuführen, in eine gesonderte Abteilung des Prüfer-*~~

~~registers auf. Die Zentrale Stelle kann die Aufnahme in das Prüferregister ablehnen, wenn der Wirtschaftsprüfer, Steuerberater oder vereidigte Buchprüfer ihr auf Anforderung keinen geeigneten Nachweis über seine Berufsberechtigung vorlegt.~~

- ~~(3)~~ — Die Zentrale Stelle bietet mindestens einmal jährlich eine Schulung zu ihrem Softwaresystem einschließlich der Datenformate sowie zur Anwendung der Prüfleitlinien nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 28 an. Registrierte Sachverständige sind verpflichtet, innerhalb eines Jahres nach ihrer Aufnahme in das Prüferregister und sodann alle fünf Jahre an einer dieser Schulungen teilzunehmen. Kommt ein registrierter Sachverständiger seiner Pflicht nach Satz 2 nicht nach, kann die Zentrale Stelle ihn bis zur erfolgten Teilnahme an einer Schulung aus dem Prüferregister entfernen.
- ~~(4)(3)~~ Die Zentrale Stelle kann einen registrierten Sachverständigen ~~oder einen nach Absatz 2 registrierten Prüfer~~ für bis zu drei Jahre aus dem Prüferregister entfernen, wenn er wiederholt und grob pflichtwidrig gegen die Prüfleitlinien verstoßen hat.
- ~~(4)~~ Werden der Zentralen Stelle Verstöße sonstiger Prüfer gegen die Prüfleitlinien bekannt, meldet sie diese der für die Aufsicht über den Prüfer zuständigen Berufskammer. Die Meldung soll eine begründete Stellungnahme der Zentralen Stelle enthalten.“

Ergänzend wäre bei Übernahme dieser Änderungsvorschläge auch **§ 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 27 VerpackG-E** wie folgt anzupassen:

- „27. ~~nimmt Sachverständige und sonstige Prüfer nach erfolgter Anzeige gemäß § 27 Absatz 1 oder 2 in das Prüferregister auf und veröffentlicht dieses im Internet, kann gemäß § 27 Absatz 1 Satz 2 oder Absatz 2 Satz 2 entsprechende Nachweise fordern und eine Aufnahme in das Prüferregister im Einzelfall ablehnen sowie gemäß § 27 Absatz 4 einen registrierten Sachverständigen oder sonstigen Prüfer aus dem Register entfernen,“~~

II. Einbringung berufsständischen Sachverständs bei Erarbeitung der Prüfleitlinien

Kritisch sehen wir ebenfalls, dass die Prüfleitlinien von der Zentralen Stelle und ausschließlich im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt entwickelt werden sollen (§ 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 28 VerpackG-E).

Angesichts der weit überwiegenden Prüfung von Vollständigkeitserklärungen durch Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer (im Jahr 2015 nahezu 70 %) ist nicht nachvollziehbar, warum der Sachverstand dieses Berufsstands in die Erarbeitung der Leitlinien nicht einfließen soll.

Hierbei ließe sich neben fachlichen Aspekten auch berücksichtigen, dass Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer zahlreichen Berufspflichten unterliegen, die Umweltgutachtern, unabhängigen Sachverständigen oder IHK-Sachverständigen fremd sind. Eine Beteiligung des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer/vereidigten Buchprüfer bei der Erarbeitung der Prüfleitlinien würde einer möglichen Kollision der Prüfleitlinien mit berufsrechtlichen Vorgaben frühzeitig entgegenwirken.

Wir regen daher an, **§ 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 28 VerpackG-E** wie folgt zu ergänzen:

„28. ist befugt, im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt und der Wirtschaftsprüferkammer Prüfleitlinien zu entwickeln, die von den Systemprüfern und den registrierten Sachverständigen sowie von Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern und vereidigten Buchprüfern bei Prüfungen im Rahmen dieses Gesetzes zu beachten sind,“

III. Keine zusätzliche Schulungspflicht für Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer

Bereits eingangs begrüßten wir, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung im Gegensatz zum Referentenentwurf auf die Einführung einer (zusätzlichen) Fortbildungspflicht für Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer verzichtet.

Da uns bekannt ist, dass sich eine Interessengruppe dafür einsetzt, diese Pflicht für Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer und Steuerberater wieder in § 27 VerpackG-E aufzunehmen, sehen wir uns veranlasst, auch insoweit näher ausführen.

Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer sind bereits berufsrechtlich verpflichtet, sich fachlich fortzubilden (§ 43 Abs. 2 Satz 4 WPO, § 5 BS WP/vBP). Diese Fortbildungspflicht soll die Fachkenntnisse und die Fähigkeit zu deren Anwendung, aber auch das Verständnis der Berufspflichten auf einem ausreichend hohen Stand halten. Ihren Schwerpunkt soll die Fortbildung in der ausgeübten oder beabsichtigten Berufstätigkeit des WP/vBP haben (§ 5 Abs. 4 Satz 2 BS WP/vBP). Die berufsrechtlich vorgesehene Fortbildung soll einen Umfang von 40 Stunden jähr-

lich nicht unterschreiten, wobei mindestens 20 Stunden hiervon durch strukturierte Fortbildungsmaßnahmen i. S. d. § 5 Abs. 2 BS WP/vBP zu erbringen sind (§ 5 Abs. 5 BS WP/vBP).

Ist ein Wirtschaftsprüfer/vereidigter Buchprüfer Prüfer von Vollständigkeitserklärungen, muss er danach in der Regel auch Fortbildungen besuchen, die ihm die notwendigen Kenntnisse über die Regelungen des Verpackungsgesetzes und die maßgeblichen Prüflinien vermitteln. Hierzu kann der Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer beispielsweise auch Schulungsveranstaltungen nach § 27 Abs. 3 Satz 1 VerpackG-E wahrnehmen.

Wir sprechen uns daher ausdrücklich dafür aus, Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer und Steuerberater nicht vom Angebot dieser Schulungsveranstaltungen auszuschließen, sondern Ihnen in der Praxis auch ohne Schulungspflicht nach dem VerpackG-E die Möglichkeit einzuräumen, an den Schulungsveranstaltungen der Zentralen Stelle teilzunehmen.

Die Einhaltung der berufsrechtlichen Fortbildungspflicht wird im Rahmen eines effektiven Aufsichtssystems nachgehalten.

Die Einführung einer außerhalb des Berufsrechts liegenden Fortbildungspflicht für Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer ist dem deutschen Rechtssystem bislang unbekannt, was insbesondere auf die umfangreichen Fortbildungsverpflichtungen nach § 5 BS WP/vBP zurückzuführen sein dürfte.

Uns ist im Übrigen auch nicht erkennbar, warum eine über die berufsrechtlich geforderte Fortbildungspflicht hinausgehende spezielle Schulungspflicht hinsichtlich des Verpackungsrechts erforderlich sein sollte. In der Einleitung der Entwurfsbegründung (Seite 46) wird ausgeführt, dass der Wettbewerb auf der Ebene der dualen Systeme in den vergangenen Jahren teilweise durch offenkundigen Missbrauch und systematische Umgehung einzelner Regeln der Verpackungsverordnung erheblich verzerrt wurde. Den Medien ist zu entnehmen, dass insbesondere Schwachstellen des Systems der Verpackungsverordnung dazu geführt haben, dass immer weniger Verpackungsmengen angemeldet wurden, als tatsächlich bei den Systembetreibern eingingen. Dies habe zu einer erheblichen Lücke zwischen den Einnahmen der Systembetreiber und ihren Ausgaben geführt.

Diese Lücken waren jedoch nicht auf mangelhafte fachliche Kenntnisse des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer/vereidigten Buchprüfer zurückzuführen, sondern auf die Möglichkeiten, die das System der Verpackungsverordnung den maßgeblichen Wirtschaftsteilnehmern eingeräumt hat. Zuvörderst sei insoweit auf die Problematik der Schwellenwerte nach § 10 Abs. 4 Satz 1 VerpackV verwiesen. Werden diese unterschritten, ist nur auf Verlangen eine Vollständigkeitserklärung abzugeben. Dieses System ist im Grundsatz auch in § 11 Abs. 4 VerpackG-E angelegt. Daneben habe es, wie dies auch die Entwurfsbegründung andeutet, problematische Ge-

staltungsmöglichkeiten durch die Instrumente der Eigenrücknahme und der Branchenlösung gegeben. Insoweit habe man versucht, mit der 7. Novelle der Verpackungsverordnung Abhilfe zu schaffen.

Eingriffsmöglichkeiten durch Angehörige des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer/vereidigten Buchprüfer sehen wir nicht.

Vielmehr dürfen wir auf die im IDW-Prüfungshinweis „Prüfung der Vollständigkeitserklärung für in den Verkehr gebrachte Verkaufsverpackungen“ (IDW PH 9.950.3) und die in diesem vorgesehene Sorgfalt des jeweiligen Prüfers aufmerksam machen. Der Prüfungshinweis sieht ausgabebezogene Prüfungshandlungen vor (vgl. dort Abschnitt 5.2.). So soll sich der Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer beispielsweise die Absatzstatistik vorlegen lassen, aus der sich die Stückzahl der in der Vollständigkeitserklärung zu berücksichtigenden Verkaufsverpackungen sowie deren Gewicht in Kilogramm ergeben sollten. Zur Verprobung der erklärten Verpackungsmengen kann der Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer beispielsweise eine Produktions- oder Beschaffungsstatistik heranziehen, um anhand der produzierten Stückzahlen – unter Berücksichtigung von Bestandsveränderungen – die in Verkehr gebrachten Mengen pro Materialart abschätzen zu können (a. a. O. Tz. 21). Zur Prüfung der Gewichtsermittlung soll der Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer in vorhandene Wiegenachweise Einsicht nehmen und er soll die angegebenen Gewichte durch Nachwiegen einzelner Verkaufsverpackungen prüfen. Durch Abstimmungen hat sich der Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer zu vergewissern, dass sich die Erklärung über das angesetzte Gewicht auch tatsächlich auf die Verkaufsverpackungen bezieht, die in dem betreffenden Posten der Vollständigkeitserklärung berücksichtigt sind (a. a. O. Tz. 30).

Da Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer bei der Erfüllung ihrer Aufgaben fachliche Regeln zu beachten haben (§ 4 Abs. 1 BS WP/vBP), gehen wir davon aus, dass derartige bzw. vergleichbare Prüfungshandlungen in der Praxis auch tatsächlich vorgenommen werden.

Zusätzliche Schulungspflichten sind nach unserem Dafürhalten nicht geeignet, Mängel zu beheben, die im System selbst angelegt sind.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Anregungen in den Ausschussberatungen Berücksichtigung finden. Inhaltlich haben wir unsere Ausführungen auf Fragestellungen beschränkt, die die berufliche Stellung und Funktion unserer Mitglieder betreffen.

An:

Deutscher Bundestag – Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
– Innenausschuss
– Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Zur Kenntnisnahme:

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit –
Referat Ressourcenproduktivität in der Kreislaufwirtschaft, Wertstoffrückgewinnung (WR II 6)
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – Referat Freie Berufe (VII B 3)
Bundeskartellamt
Bundesrechtsanwaltskammer
Bundessteuerberaterkammer
Bundesnotarkammer
Patentanwaltskammer
Bundesverband der Freien Berufe
Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V.
Deutscher Buchprüferverband e. V.
wp.net e. V. Verband für die mittelständische Wirtschaftsprüfung
Deutscher Wirtschaftsprüferverein e. V.
Deutscher Steuerberaterverband e. V.
Deutscher Anwaltverein e. V.
Deutscher Richterbund e. V.
Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
European Federation of Accountants and Auditors for SMEs