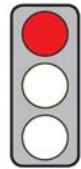


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Verordnung soll die Unabhängigkeit der Abschlussprüfer stärken und unter ihnen mehr Wettbewerb schaffen.

Betroffene: Unternehmen von öffentlichem Interesse, Abschlussprüfungsgesellschaften, Abschlussprüfer, Investoren, Kreditgeber.



Pro: –

Contra: (1) Für den Erlass einer Verordnung fehlt der EU die Kompetenz. Die Honorarregeln und das absolute Beratungsverbot verstoßen gegen das Recht auf unternehmerische Freiheit.

(2) Das verfolgte Ziel der Prüferunabhängigkeit lässt sich mit deutlich milderem Mitteln erreichen: statt Rotationsvorschriften Stärkung der Aufsicht, statt Honorarobergrenzen Offenlegungspflichten.

(3) Das absolute Beratungsverbot ist nicht notwendig: Wenn andere als die geprüften Unternehmen beraten werden, bestehen keine erhöhten Risiken für die Unabhängigkeit des Prüfers.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 779 vom 30. November 2011 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über spezifische **Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse**.

Kurzdarstellung

Soweit nicht anders angegeben, verweisen alle Artikelangaben auf den Verordnungsvorschlag.

► Geltungsbereich und Hintergrund

- Die Verordnung etabliert Anforderungen an die Abschlussprüfungen, die Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften (im Folgenden: Prüfer) für „Unternehmen von öffentlichem Interesse“ (im Folgenden: Unternehmen) durchführen (Art. 2).
- Eine Abschlussprüfung ist eine Prüfung des Jahresabschlusses eines Unternehmens durch Abschlussprüfer oder Prüfungsgesellschaften. Die Prüfung ist für eine Reihe von Unternehmen verpflichtend.
- Unternehmen von öffentlichem Interesse sind börsennotierte Unternehmen, Banken, Versicherungen, Wertpapierfirmen, Wertpapierabrechnungsstellen („Zentralverwahrer“), Abwickler von Wertpapiertransaktionen („zentrale Gegenparteien“), Investmentfonds („Organismen für gemeinsame Anlagen“, OGAW) und alternative EU-Investmentfonds („EU-AIF“) (Art. 1 Ziff. 2 lit. d der Richtlinie).
- Großunternehmen von öffentlichem Interesse (im Folgenden: Großunternehmen) sind (Art. 4)
 - die zehn größten börsennotierten Unternehmen in einem Mitgliedstaat, auf jeden Fall alle mit einer Marktkapitalisierung von durchschnittlich mehr als 1 Mrd. € in den letzten drei Jahren,
 - Banken, Versicherungen und Wertpapierfirmen mit einer Bilanzsumme von über 1 Mrd. €,
 - OGAW und EU-AIF, die Vermögenswerte von mehr als 1 Mrd. € verwalten.
- Der Verordnungsvorschlag wird begleitet von einem Richtlinienentwurf KOM(2011) 778 (im Folgenden: Richtlinie) zur Änderung der Richtlinie über Abschlussprüfungen (2006/43/EG). Darin werden die Zulassungsvorschriften für Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften überarbeitet.

► Rotationsvorschriften: Externe Rotation

- Prüfung durch einen Prüfer („Einzelprüfung“): Ein Prüfer darf ein Unternehmen höchstens sechs Jahre prüfen. Die Prüfungszeit kann auf höchstens zwei Mandate verteilt werden, von denen das erste mindestens zwei Jahre betragen muss. (Art. 33 Abs. 1 UAbs. 1 bis 3)
- Prüfung durch zwei Prüfer („Joint Audit“): Ein Prüfer darf ein Unternehmen höchstens neun Jahre prüfen. Die Prüfungszeit kann auf höchstens zwei Mandate verteilt werden. Es darf nur dann neun Jahre geprüft werden, wenn das erste Mandat an zwei Prüfer vergeben wurde und ununterbrochen sechs Jahre dauerte. (Art. 33 Abs. 1 UAbs. 4).
- Ausnahmsweise und auf Antrag können die nationalen Aufsichtsbehörden erlauben, dass ein Prüfer ein drittes Mandat bei Einzelprüfung von zwei Jahren, bei Joint Audits von drei Jahren annimmt (Art. 33 Abs. 3).
- Nach Ablauf der maximalen Laufzeit darf der Prüfer beim betreffenden Unternehmen vier Jahre keine Abschlussprüfung durchführen (Art. 33 Abs. 2, Abs. 3). Er muss seinem Nachfolger einen Übergabericht überreichen, um die „Kontinuität der Abschlussprüfung“ sicherzustellen. (Art. 33 Abs. 5 UAbs. 1)
- Für bestehende Vertragsbeziehungen zwischen Prüfern und Unternehmen gelten Übergangsbestimmungen (Art. 70).

► Rotationsvorschriften: Interne Rotation

- Der Prüfungsleiter („verantwortlicher Prüfungspartner“) darf nicht länger als sieben Jahre an der Prüfung beteiligt sein. Drei Jahre später darf er wieder an der Prüfung „mitwirken“ (Art. 33 Abs. 4 UAbs. 1).

- Für das übrige Personal muss der Prüfer ein „angemessenes graduelles Rotationssystem“ einführen, durch das nacheinander einzelne Personen eines Teams ausgetauscht werden (Art. 33 Abs. 4 UAbs. 2). Die europäische Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA erstellt unverbindliche Leitlinien zu diesem Rotationssystem (Art. 46 Abs. 3 lit. e).
- ▶ **Bestellung von Prüfern (obligatorisches Auswahlverfahren)**
 - Jedes Unternehmen muss für die Bestellung der Prüfer einen Prüfungsausschuss einrichten. Er muss aus Mitgliedern des Verwaltungs- und/oder Aufsichtsorgans und/oder von diesen bestimmten Personen bestehen. (Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 Art. 32 Abs. 3)
 - Der Prüfungsausschuss muss mindestens ein Angebot von einem Prüfer einholen, der im Prüfungsmarkt für Großunternehmen einen Marktanteil von weniger als 15 % aufweist (Art. 32 Abs. 3).
 - Der Prüfungsausschuss schlägt dem Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan mindestens zwei Prüfer vor, begründet seine Auswahl und gibt seine Präferenz an (Art. 32 Abs. 2 UAbs. 1 und 2). Das Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan schlägt der Gesellschafterversammlung oder der Aktionärshauptversammlung einen dieser Prüfer vor (Art. 32 Abs. 5). Die Versammlung bestellt den oder die Prüfer (Art. 37 Abs. 1 der Richtlinie 2006/43/EG).
- ▶ **Verbot der Erbringung prüfungsfremder Leistungen (Beratungsverbot)**
 - Prüfungsfremde Leistungen sind Leistungen, die mit einem Interessenkonflikt verbunden sind oder sein können (Art. 10 Abs. 3 UAbs. 3). Dazu zählen u.a. Steuerberatung, Buchhaltung und interne Revision. Die Kommission kann in delegierten Rechtsakten weitere prüfungsfremde Leistungen bestimmen (Art. 10 Abs. 6).
 - Ein Prüfer darf für das geprüfte Unternehmen grundsätzlich „weder direkt noch indirekt prüfungsfremde Leistungen“ erbringen (Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1). Bei bestimmten Leistungen mit nur potentiellm Interessenkonflikt sind Ausnahmen möglich; in diesem Fall muss – je nach Art der Leistung – der Prüfungsausschuss oder die zuständige Behörde zustimmen (Art. 10 Abs. 3 UAbs. 4 und 5).
 - Prüfungsgesellschaften dürfen überhaupt keine prüfungsfremden Leistungen erbringen (absolutes Beratungsverbot), wenn (Art. 10 Abs. 5)
 - mehr als ein Drittel ihrer mit Abschlussprüfungen erzielten Jahreseinnahmen von Großunternehmen stammen und
 - sie einem Netzwerk angehören, das in der EU Prüfungseinnahmen von jährlich über 1,5 Mrd. Euro erzielt.
 Dieses Verbot tritt drei Jahre nach Veröffentlichung der Verordnung in Kraft (Art. 72).
- ▶ **Unabhängigkeit vom geprüften Unternehmen**
 - Abschlussprüfer oder Prüfungsleiter einer Prüfungsgesellschaft dürfen erst zwei Jahre nach Ende ihrer Tätigkeit beim geprüften Unternehmen (Art. 8 Abs. 1)
 - „geschäftsführendes“ Mitglied des Verwaltungsorgans oder Mitglied des Aufsichtsorgans werden,
 - eine „wichtige“ Führungsposition übernehmen oder
 - Mitglied des Prüfungsausschusses werden.
- ▶ **Prüfungshonorare**
 - Prüfungshonorare dürfen nicht ergebnisabhängig sein (Art. 9 Abs. 1).
 - Für prüfungsverwandte Leistungen (z.B. die Prüfung von Zwischenabschlüssen) dürfen maximal 10% des Honorars für die Abschlussprüfung berechnet werden (Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 Abs. 2).
 - Übersteigen die von einem Unternehmen gezahlten Honorare 20% oder in zwei aufeinanderfolgenden Jahren 15% der Jahreshonorare eines Prüfers, muss der Prüfungsausschuss benachrichtigt werden. Wird die 15%-Grenze zweimal nacheinander überschritten, muss zusätzlich die zuständige Behörde informiert werden. Diese kann ein sofortiges Prüfungsverbot aussprechen oder eine Weiterprüfung für maximal zwei Jahre erlauben. (Art. 9 Abs. 3)
- ▶ **Zulassung von Prüfern und Aufsicht**
 - Jeder Mitgliedstaat muss eine Behörde für die Zulassung von Prüfern benennen (Art. 35 Abs. 1). Die Zuständigkeit kann an andere Behörden oder Einrichtungen, z.B. an eine Wirtschaftsprüferkammer, übertragen werden (Art. 1 Ziffer 3 lit. a lit. ii und Ziffer 16 der Richtlinie).
 - Eine Prüfungsgesellschaft darf nur zugelassen werden, wenn sich das Verwaltungs- oder Leitungsorgan „mehrheitlich“ (bisher: 75%) aus Abschlussprüfern zusammensetzt (Art. 1 Ziffer 3 lit. b der Richtlinie). Die Voraussetzung, dass die Mehrheit der Stimmrechte an der Gesellschaft von Abschlussprüfern gehalten werden muss, wird gestrichen.
 - Jeder Mitgliedstaat muss eine zentrale Behörde für die Aufsicht über Prüfer benennen. Dies kann die für die Zulassung zuständige Behörde sein. (Art. 35 Abs. 1)
- ▶ **Weitere Bestimmungen**
 - Die Aufsichtsbehörden können Sparkassen und Volksbanken, die nach nationalem Recht Mitglied einer nicht gewinnorientierten Prüfungsorganisation sein können oder müssen, von „bestimmten Bestimmungen“ der Verordnung befreien. Die Unabhängigkeit der Prüfer muss gewahrt sein (Art. 38 Abs. 5).
 - Die nationalen Aufsichtsbehörden müssen von den sechs größten Prüfungsgesellschaften für Großunternehmen in jedem Mitgliedstaat die Erstellung von Notfallplänen verlangen. Diese müssen Maßnahmen enthalten, die im Falle einer Insolvenz des Prüfers u.a. eine Ansteckung anderer Prüfungsgesellschaften vermeiden. (Art. 43 Abs. 2) Die Behörden können vorschreiben, auch Maßnahmen zur geordneten Abwicklung des Prüfers in die Pläne aufzunehmen (Art. 43 Abs. 3).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission argumentiert, dass ohne EU-Handeln „große Unterschiede bei den regulatorischen Rahmenbedingungen“ entstünden, die den Binnenmarkt „ernsthaft“ behindern würden. Auch seien viele Unternehmen grenzüberschreitend tätig. Ein harmonisierter Rechtsrahmen könne zudem Regulierungsarbitrage verhindern.

Politischer Kontext

Die Zulassung von Abschlussprüfern ist seit 1984 auf EU-Ebene geregelt (1984/253/EWG). 2006 wurden die Anforderungen an die Abschlussprüfung harmonisiert (2006/43/EG). Im Oktober 2010 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch zur Abschlussprüfung (KOM(2010) 561; s. [CEP-Analyse](#)). Darin waren noch verpflichtende Joint Audits vorgesehen. Im September 2011 begrüßte das Europäische Parlament in einem Initiativbericht zum Grünbuch im Wesentlichen die Vorschläge der Kommission.

Stand der Gesetzgebung

30.11.11 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Binnenmarkt

Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Recht (federführend), Berichterstatte für Verordnung und Richtlinie: Sajjad Karim (ECR-Fraktion, UK); Wirtschaft und Währung; Industrie, Forschung und Energie; Binnenmarkt und Verbraucherschutz

Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Recht (federführend); Finanzen; Wirtschaft ; Angelegenheiten der EU
Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm: Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)

Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)

Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Externe Rotation: Die gesetzliche Festlegung von Höchstlaufzeiten von Prüfungsmandaten ist ein schwerwiegender, ordnungspolitisch problematischer Eingriff in die Vertragsfreiheit. Zwar kann die Rotation Interessenkonflikten – etwa tendenziöse Prüfungen zur Sicherung von Folgeaufträgen – die aufgrund langjähriger Geschäftsbeziehungen zwischen Prüfer und geprüfem Unternehmen auftreten können, entgegenwirken. Allerdings ist mit ihr auch das Risiko weniger zuverlässiger Prüfungen verbunden, weil spezifische Kenntnisse über das geprüfte Unternehmen verloren gehen bzw. neu erlangt werden müssen. **Die mit Interessenkonflikten verbundenen Gefahren lassen sich mit einer Stärkung der Aufsicht** als deutlich milderem Mittel begegnen: Deckt die Aufsicht tendenziöse Prüfungen auf, schadet dies dem Ruf des Prüfers enorm. Aufgrund des entstehenden Drucks von Kreditgebern und Investoren müsste der Prüfer außerdem mit dem Verlust des Mandats rechnen.

Im Übrigen ist fraglich, ob die externe Rotation den Wettbewerb tatsächlich ankurbelt. Wie die Kommission selbst einräumt, hat sie in Italien – wo es seit 1974 Rotationsvorschriften gibt – „kaum Auswirkungen“ auf die Marktstrukturen [s. Folgenabschätzung SEC(2011) 1384, S. 172].

Positiv ist allerdings, dass die geplanten Rotationsvorschriften – anders als jene für Ratingagenturen (s. [CEP-Analyse](#)) – nicht dazu führen, dass große, international tätige Unternehmen die Prüfungsleistungen kleinerer Prüfer nachfragen müssen, die sich in diesem Marktsegment bisher nicht etablieren konnten. Grund dafür ist die Tatsache, dass die Abkühlphase mit vier Jahren kürzer ist als die zugelassene Mandatszeit von sechs Jahren und mehr (s. [CEP-Begleitdokument](#)). Dies ist sachgerecht: Als Folge der Komplexität internationaler Rechnungslegung ist eine gewisse Konsolidierung des Marktes für die Prüfung dieser Unternehmen kaum zu vermeiden. Heute teilen sich vier große Prüfer diesen Markt (Deloitte Touche, Ernst & Young, KPMG, PwC). Ein faktischer Zwang, kleinere Prüfer mit solchen komplexen Prüfungen zu beauftragen, wäre der Qualität der Prüfungen abträglich.

Beratungsverbot: Das absolute Verbot für umsatzstarke und auf Großunternehmen spezialisierte Prüfer, überhaupt **prüfungs fremde Leistungen zu erbringen**, zwingt diese dazu, entweder Geschäftsteile aufzugeben oder zu schrumpfen. Dies **ist sachlich nicht zu rechtfertigen. Wenn andere als die geprüften Unternehmen beraten werden, bestehen keine erhöhten Risiken für die Unabhängigkeit des Prüfers.** In allen anderen Fällen sollte eine wirksame Aufsicht den mit Interessenkonflikten verbundenen Gefahren begegnen. Zudem hängt die Unabhängigkeit der Prüfung nicht per se vom Umsatz des Prüfers oder der Größe seiner Mandanten ab. Mithin diskriminiert das Verbot betroffene Prüfungsgesellschaften ohne zureichenden Grund. Auch senkt es die Anreize für andere Gesellschaften, „groß“ zu werden, und für Beratungsunternehmen, auch Prüfungsleistungen anzubieten. Damit konterkariert die Kommission ihr Ziel, den Wettbewerb auf dem Abschlussprüfermarkt zu stärken.

Obergrenzen für Prüfungshonorare: Die Begrenzung von Prüfungshonoraren für prüfungsverwandte Leistungen schränkt die Vertragsfreiheit des Prüfers auf unangemessene Weise ein. **Die Kommission liefert keinen Beleg für einen Zusammenhang zwischen der Honorarhöhe und dem Grad der Abhängigkeit des Prüfers.** Und selbst wenn ein solcher Zusammenhang bestehen sollte, ließe sich die Unabhängigkeit des Prüfers durch weniger tiefgreifende Eingriffe als Preisobergrenzen stärken. **Vollkommen hinreichend sind die bestehenden Pflichten zur Offenlegung des Honorars** und der dafür getätigten Dienstleistung.

Die Begrenzung der Honorarhöhe kann zudem den Markteintritt neuer Prüfer erschweren. Insbesondere bei jungen Prüfungsgesellschaften ist die Zahl der Kunden anfangs relativ gering. Daher werden die Schwellen von 15% bzw. 20% schnell erreicht sein.

Eigentumsregeln: Die weitere Öffnung von Prüfungsgesellschaften für Investoren, die keine Abschlussprüfer sind, stellt keine Gefahr für die Unabhängigkeit dar, solange die Anteilseigner nicht auch direkt oder indirekt Mandanten sind. Denn auch diese Investoren haben ein Interesse am Prosperieren der Prüfungsgesellschaft, für das die Reputation der Unabhängigkeit wesentlich ist. Allerdings dürfte das mit dieser Öffnung verfolgte Ziel, das Wachstum bestehender Prüfer und Neugründungen zu fördern und so den Wettbewerb zu intensivieren, kaum zu erreichen sein. Denn dafür ist weniger Kapital als Humankapital entscheidend.

Notfallpläne: Die Pflicht zur Erstellung von Notfall- bzw. Abwicklungsplänen ist nicht sachgerecht, da auch große Prüfungsgesellschaften nicht systemrelevant sind. Ihr Ausfall gefährdet weder andere Gesellschaften noch belastet er die Volkswirtschaft als Ganzes.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Aufsichtsregeln selbst kann die EU zwar auf Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) stützen. Schwerpunkt des Vorschlags sind aber Regeln zur Unabhängigkeit der Prüfer. Diese Unabhängigkeit bezweckt den Schutz von Anlegern, Kreditgebern und Geschäftspartnern (vgl. Erwägungsgrund 7). Rechtsgrundlage ist daher der speziellere – und damit gegenüber Art. 114 AEUV vorrangige – Art. 50 Abs. 2 lit. g AEUV (Maßnahmen zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit). **Art. 50 AEUV erlaubt allerdings nur den Erlass von Richtlinien. Für den Erlass einer Verordnung fehlt der EU also die Kompetenz.**

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Siehe Vereinbarkeit mit EU-Recht.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Pflicht zur externen Rotation, die Begrenzung der Honorare für prüfungsverwandte Leistungen und das absolute Verbot prüfungsfremder Leistungen bei großen Prüfungsgesellschaften greifen in den Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 der Charta der Grundrechte der EU, GRCh) der Prüfer ein. Bezweckt wird eine Stärkung der Unabhängigkeit der Abschlussprüfer. Wenn man wie die Kommission (Erwägungsgrund 27) davon ausgeht, dass eine externe Rotation diese Unabhängigkeit verstärkt, ist ihre Einführung – unbeschadet der ökonomischen Kritik – rechtlich zulässig. **Die Honorarregeln und das absolute Beratungsverbot verstoßen jedoch gegen das Recht auf unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh).** Denn zur Unterbindung von Interessenkonflikten genügen Offenlegungspflichten für Honorare und das Verbot, für ein und denselben Mandanten Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen zu erbringen.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

In Deutschland werden Prüfer von der Wirtschaftsprüferkammer beaufsichtigt, die der Fachaufsicht der Abschlussprüferaufsichtskommission und der Rechtsaufsicht des Bundeswirtschaftsministeriums untersteht. Die Aufsicht über die Prüfungseinrichtungen der Sparkassen- und Giroverbände sowie der Genossenschaften führen die Fachministerien der Länder. **Die Einrichtung einer zentralen nationalen Aufsichtsbehörde verstößt gegen den föderalen Aufbau des deutschen Staates (Art. 83 f. des Grundgesetzes).**

In Deutschland werden die Abschlüsse von Sparkassen und Volksbanken von verbandseigenen Prüfungseinrichtungen durchgeführt. Ob dieses gesetzliche Dauermandat erhalten bleiben kann, ist unsicher. Denn die Verordnung sieht lediglich vor, dass die nationalen Aufsichtsbehörden Sparkassen und Volksbanken von „bestimmten Bestimmungen“ ausnehmen können (Art. 38 Abs. 5).

Zusammenfassung der Bewertung

Rotationsvorschriften sind unnötig: Der Gefahr von Interessenkonflikten lässt sich auch mit einer stärkeren Aufsicht begegnen. Das absolute Beratungsverbot und die Obergrenzen für Prüfungshonorare verstoßen gegen das Recht auf unternehmerische Freiheit. Das absolute Beratungsverbot ist nicht zu rechtfertigen; wenn andere als die geprüften Unternehmen beraten werden, bestehen keine erhöhten Risiken für die Unabhängigkeit des Prüfers. Das mit den Honorarobergrenzen verfolgte Ziel der Unabhängigkeit des Prüfers lässt sich auch mit der Pflicht zur Honoraroffenlegung erreichen. Die Öffnung von Prüfungsgesellschaften für Investoren stellt keine Gefahr für die Unabhängigkeit der Prüfer dar. Die EU hat keine Kompetenz für den Erlass einer Verordnung.