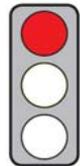


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Die Kommission präsentiert ihre Überlegungen, wie die Prüfung der Jahresabschlüsse von Unternehmen „verbessert“ werden kann.

Betroffene: Alle Unternehmen, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften.



Pro: Offenlegungspflichten und Höchstgrenzen für den zulässigen Umsatzanteil einzelner Kunden von Prüfungsgesellschaften können die Unabhängigkeit des Prüfers steigern.

Contra: (1) Für die Sicherstellung der Qualität von Abschlussprüfungen müssen weder Prüfungsaufträge öffentlich vergeben noch Beratungsleistungen verboten werden.

(2) Es gibt keine überzeugenden Argumente für Eingriffe der Kommission in die Struktur des Abschlussprüfermarktes.

(3) Prüfungsgesellschaften sind nicht systemrelevant. Notfall- und Abwicklungspläne sind nicht notwendig.

INHALT

Titel

Grünbuch KOM(2010) 561 vom 13. Oktober 2010: Weiteres **Vorgehen im Bereich der Abschlussprüfung:** Lehren aus der Krise

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Allgemeines

- Die derzeitige Abschlussprüfer-Richtlinie (2006/43/EG)
 - regelt die Tätigkeit und Zulassung von Abschlussprüfern,
 - legt die Aufgaben der Abschlussprüfer sowie ethische Grundsätze fest, die die Unabhängigkeit und Objektivität der Prüfer gewährleisten sollen,
 - sieht eine Aufsicht durch nationale Behörden vor (in Deutschland: die Wirtschaftsprüferkammer).
- Die Prüfung von Jahresabschlüssen durch zugelassene Abschlussprüfer ist gesetzlich vorgeschrieben, insbesondere für Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Richtlinie 78/660/EWG) sowie für Banken, Versicherungen und andere Finanzinstitute (Richtlinien 86/635/EWG und 91/674/EWG).
- Der Abschlussprüfer muss Auskunft darüber geben (Art. 51 Abs. 1 lit. c, Richtlinie 78/660/EWG), ob der Jahresabschluss des geprüften Unternehmens
 - im Einklang mit den Rechnungslegungsgrundsätzen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt und
 - den gesetzlichen Vorschriften entspricht.
- Die Kommission legt nun ein Grünbuch vor, um im „allgemeinen Kontext der Finanzmarktreform“ die künftige Rolle und den Umfang der Abschlussprüfung zu diskutieren. Governance-Regeln und eine verbesserte Aufsicht sollen zu mehr Wettbewerb und zu erhöhter Finanzmarktstabilität beitragen. (S. 3)

► Rolle des Abschlussprüfers

- Die Kommission bemängelt, dass Abschlussprüfer vernachlässigen, ob der Abschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt. Eine „wirtschaftliche Betrachtungsweise“ und eine „substanzuelle Überprüfung der Bilanz“ sollen dies ändern. (S. 8)
- Abschlussprüfungen sollen zukünftig auch „gewährleisten, dass keine Regulierungsarbitrage zwischen verschiedenen Rechtskreisen stattfindet.“ (S. 7)
- Die Kommission strebt eine größere Differenzierung im Prüfungsurteil an, um das geprüfte Unternehmen mit Wettbewerbern vergleichen zu können. Zu diesem Zweck will die Kommission im Prüfungsurteil Angaben vorschreiben über:
 - „potenzielle Risiken, sektorale Entwicklungen, Waren- und Wechselkursrisiken“ (S. 9)
 - künftige Risiken für das geistige Eigentum oder für immaterielle Vermögenswerte des Unternehmens,
 - zukunftsorientierte Analysen, z.B. über die finanzielle Solidität von Unternehmen.

► Governance und Unabhängigkeit von Prüfungsgesellschaften

- Die Kommission möchte „die Unabhängigkeit der Abschlussprüfer ausbauen und Interessenkonflikte angehen“ (S. 12/13).
- Die Kommission stört sich insbesondere daran, dass die Prüfungsgesellschaft von der zu prüfenden Gesellschaft beauftragt und bezahlt wird, und daran, dass sie in einigen Mitgliedstaaten neben der Prüfungsleistung auch Beratungsleistungen („Nichtprüfungsleistungen“) erbringen darf.

- Die Kommission will folgende Optionen prüfen:
 - die Bestellung, Vergütung und Festlegung der Dauer des Prüfungsauftrags durch einen Dritten, beispielsweise durch eine Regulierungsbehörde;
 - ein Verbot der Erbringung von „Nichtprüfungsleistungen“ (Beratung);
 - Offenlegungspflichten und Begrenzung der Einnahmen von einem einzigen Kunden, in Relation zu den Gesamteinnahmen;
 - die Lockerung der geltenden Vorschrift, dass die Mehrheit der Stimmrechte einer Prüfungsgesellschaft von Abschlussprüfern ausgeübt werden muss; die Kommission will die Aufnahme von externem Eigenkapital und damit die Gründung von Kapitalgesellschaften ermöglichen (S. 15); gleichzeitig soll gewährleistet werden, dass sich Kapitalgeber nicht in die inhaltliche Arbeit der Abschlussprüfer einmischen;
 - die Prüfung der Abschlüsse der Prüfungsgesellschaften durch öffentliche Einrichtungen;
 - den Ausbau der Corporate Governance in Anlehnung an die Verordnung über Ratingagenturen oder den britischen Governance-Kodex;
 - die Stärkung des Gruppenprüfers bei der Prüfung von international tätigen Unternehmen.
- **Konzentration und Marktstruktur**
 - Die Kommission kritisiert, dass über 90% der Entgelte für die Prüfung börsennotierter Gesellschaften von lediglich vier großen Prüfungsgesellschaften erzielt werden („Big Four“: Deloitte & Touche, Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers und KPMG). Daraus ergibt sich nach Meinung der Kommission ein „systemrelevantes Risiko“, weil der Zusammenbruch einer wichtigen Prüfungsgesellschaft Marktstörungen verursachen könnte. (S. 18)
 - Für die Kommission ist Prüfungsmarkt „wenig dynamisch“. Als Grund gibt sie an, dass „der Umstand, als Prüfer für große börsennotierte Gesellschaften tätig zu sein, den Ruf zu steigern“ scheint. (S. 18 f.)
 - Die Kommission erwägt daher folgende Maßnahmen:
 - gemeinsame Prüfungen: bei der Prüfung großer Unternehmen könnte mindestens eine kleinere Prüfungsgesellschaft zwingend hinzugezogen werden;
 - die Pflicht, regelmäßig sowohl die Prüfungsgesellschaft als auch die Prüfer zu wechseln, verbunden mit einer öffentlichen Ausschreibung des Prüfungsauftrages;
 - die Einführung eines „Europäischen Qualitätszertifikats“, mit dem kleinere Prüfungsgesellschaften nachweisen könnten, dass sie in der Lage sind, auch die Abschlüsse größerer börsennotierter Unternehmen zu prüfen (S. 19);
 - der Entwurf von Notfallplänen und Abwicklungsplänen („Living Wills“), die beim Ausfall einer „systemrelevanten“ Prüfungsgesellschaft „rasche Lösungen“ ermöglichen würden (S. 19).
 - Die Kommission überlegt, ob die „weitergehenden Grundüberlegungen“ der letzten Jahrzehnte („d.h. globales Angebot, Synergien“), die zur Konzentration auf die „Big Four“ geführt haben, nach wie vor gültig sind und ob die Konsolidierung eventuell „rückgängig gemacht werden sollte“ (S. 20).
- **Beaufsichtigung und internationale Zusammenarbeit**
 - Die Kommission möchte die Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden verstärken und schlägt dafür zwei Modelle vor:
 - die Einrichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde, in Anlehnung an die Finanzaufsichtsbehörden EBA, EIOPA und ESMA [Vorschläge KOM(2009) 501–503; vgl. [CEP-Analysen](#)] oder
 - die Umwandlung der Europäischen Gruppe aus Vertretern der Aufsichtsgremien für Abschlussprüfer (EGAÖB) in einen Ausschuss, der „die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene verstärken, die Konvergenz bei der Anwendung der Vorschriften ausbauen und einen gemeinsamen Ansatz bei der Überwachung von Prüfungsgesellschaften gewährleisten“ sowie die Kommission in Audit-Fragen beraten könnte („Lamfalussy-Stufe-3-Ausschuss“) (S.16).
 - Die Kommission schlägt vor, die Aufsicht über internationale Prüfungsgesellschaften zentral von einer europäischen Aufsichtsbehörde durchführen zu lassen, wie dies auch für Ratingagenturen geplant ist [Vorschlag KOM(2010) 289; vgl. [CEP-Analyse](#)].
 - Die Kommission erwägt eine Meldepflicht der Abschlussprüfer gegenüber den Regulierungsbehörden, wenn „große oder börsennotierte“ Unternehmen „erhebliche“, den Fortbestand des Unternehmens gefährdende Verstöße gegen Zulassungs- und Tätigkeitsvorschriften begehen (S. 17). Bisher gibt es eine solche Pflicht nur für Abschlussprüfer von Banken und Wertpapierfirmen (Art. 53 der Richtlinie 2006/48/EG bzw. Art. 55 der Richtlinie 2004/39/EG).
 - Die Kommission wird eine Liste der Drittstaaten erstellen, deren Aufsichtssystem demjenigen der EU gleichwertig ist. Zwischen diesen Drittstaaten und den Mitgliedstaaten soll die Aufsicht über weltweit tätige Prüfungsgesellschaften „wirksamer und effizienter“ gestaltet werden (S. 23).
- **Schaffung eines europäischen Marktes**
 - Die Kommission stellt fest, dass die grenzüberschreitende Tätigkeit der Prüfungsgesellschaften und die Mobilität der Prüfer niedrig sind.
 - Zur Schaffung eines „Europäischen Binnenmarktes für die Erbringung von Prüfungsleistungen“ will sie eine „maximale Harmonisierung“ des Rechtsrahmens (z.B. über die Berufsqualifikationsanforderungen) herbeiführen.
 - Sie will einen „Europäischen Pass für Abschlussprüfer“ einführen, wobei Zulassung und Aufsicht einer zentralen europäischen Regulierungsbehörde obliegen könnte, wie dies auch für Ratingagenturen geplant ist [Vorschlag KOM(2010) 289; vgl. [CEP-Analyse](#)]. (S. 21)

► Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Prüfungsgesellschaften

- Um den Verwaltungsaufwand für KMU zu reduzieren, schlägt die Kommission vor, sie ganz von der Pflicht zur Vorlage von Abschlüssen zu befreien oder nur eine „begrenzte Prüfung“ vorzuschreiben (S. 22).
- Um die Entwicklung von kleinen und mittleren Prüfungsgesellschaften (KMP) zu fördern und diese nicht mit komplexen Regeln zu überfordern, will die Kommission für die „begrenzte Prüfung“ „zweckmäßige Vorschriften für die Qualitätskontrolle und Beaufsichtigung“ entwerfen. (S. 22)
- Zudem könnten Prüfer von KMU von dem Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen teilweise ausgenommen werden.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Die Kommission präsentiert das Grünbuch vor dem Hintergrund der Finanzkrise als weitere Maßnahme zur Erhöhung der Finanzstabilität. In diesem Bereich sind bereits neue EU-Aufsichtsbehörden für Banken (EBA), Versicherungen (EIOPA), Wertpapierfirmen (ESMA) (s. [CEP-Themenseite](#)) und für die makroprudentielle Aufsicht (ESRB) (s. [CEP-Themenseite](#)) eingerichtet. Ebenfalls hat die Kommission vorgeschlagen, die Aufsicht über Ratingagenturen zu intensivieren und zu zentralisieren (s. [CEP-Themenseite](#)) und OTC-Derivate stärker zu regulieren (s. [CEP-Themenseite](#)). Bereits im Februar 2009 hat die Kommission vorgeschlagen, Kleinstunternehmen von der Pflicht zur Erstellung eines Jahresabschlusses auszunehmen (s. [CEP-Themenseite](#)). Zuletzt bestand aber Uneinigkeit im Ministerrat und im Europäischen Parlament darüber, ob nicht vielmehr eine generelle Vereinfachung der zugrunde liegenden Richtlinie (78/660/EWG) abgewartet werden sollte.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Binnenmarkt und Dienstleistungen

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission leitet eine – berechnete – Grundsatzdiskussion über die Rolle des Abschlussprüfers ein. Allerdings muss dabei auf eine bestehende Inkonsistenz hingewiesen werden: Wenn korrekt geprüfte Jahresabschlüsse kein Bild vermitteln, welches den „tatsächlichen Verhältnissen“ entspricht, ist dies nicht dem Abschlussprüfer anzulasten. Vielmehr muss der Gesetzgeber Rechnungslegungsgrundsätze, die ein solches verzerrtes Bild erlauben oder vorschreiben, ändern. **Eine Pflicht für den Abschlussprüfer, solche Rechnungslegungsgrundsätze im Interesse einer „wirtschaftlichen Betrachtungsweise“ zu ignorieren, wäre falsch.**

Die Kommission weist zu Recht darauf hin, dass bei der Abschlussprüfung **Interessenkonflikte** bestehen **können**, die **die Unabhängigkeit und damit die Objektivität der Prüfung gefährden**. Die von der Kommission vorgeschlagene **Vergabe der Prüfungsaufträge durch Behörden und das Verbot von Nichtprüfungsleistungen** können die Abhängigkeit zwar reduzieren. Sie schaffen aber auch neue Interessenkonflikte und **können sogar die Qualität der Prüfung senken**: Zum einen gehen Unternehmenskenntnisse langjähriger Prüfer verloren, wenn Aufträge jährlich von einer Behörde neu zugewiesen und Beratungsaufträge, die zu einer detaillierten Auseinandersetzung mit den Einzelheiten des geprüften Unternehmens führen, gänzlich verboten werden. Zum anderen sinkt die Motivation des Prüfers, sorgfältiger und aufwendiger als zwingend vorgeschrieben zu prüfen, weil das geprüfte Unternehmen dies im Folgejahr nicht mit einem erneuten Prüfungsauftrags honorieren kann.

Auch nach heutigem Recht sind Abschlussprüfer – im Gegensatz zu den von der Kommission irreführenderweise zum Vergleich herangezogenen Ratingagenturen – weder unreguliert noch unbeaufsichtigt. Die Abschlussprüfer-Richtlinie (2006/43/EG) schreibt eine berufliche Eignungsprüfung, eine Registrierungspflicht und Berufungsgrundsätze für die Unparteilichkeit, Fachkompetenz und berufliche Sorgfaltspflicht vor. Eine unabhängige, öffentliche Aufsicht kontrolliert die Einhaltung dieser Vorschriften.

Bestehenden Interessenkonflikten kann, statt mit massiven Eingriffen in die Entscheidungsfreiheit der geprüften Unternehmen und der Abschlussprüfer, auch **mit Aufsichts- und Sanktionsregelungen begegnet werden**. Erwägenswert ist eine Verschärfung der vorhandenen Regelungen. Zwar kann sich kein Abschlussprüfer einen Reputationsschaden leisten. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die bestehenden Aufdeckungs- und Sanktionsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden ausreichend abschrecken und ob an der bestehenden Beschränkung der Haftung von Abschlussprüfern festgehalten werden sollte.

Offenlegungspflichten und Höchstgrenzen für den mit einem einzelnen Kunden erzielten Umsatz sind vertretbar und zum Teil bereits Usus – etwa im Code of Ethics des International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA). Sie **stärken die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Abschlussprüfers**.

Dass der Markt für Abschlussprüfungen von lediglich vier großen Unternehmen dominiert wird, ist Folge der starken Nachfrage nach Dienstleistungen dieser Unternehmen und der gestiegenen Komplexität internationaler Rechnungslegung, die zwangsläufig zu einer Konzentration führt. Im Übrigen kommt die britische Aufsichtsbehörde im Jahresbericht 2010 ihrer Audit Inspection Unit (AIU) zum Schluss, dass vor allem die Qualität

der Prüfungen kleinerer Gesellschaften verbesserungsbedürftig ist. Dass die Kommission sich eine andere Marktstruktur wünscht, **rechtfertigt keinen Eingriff, solange keine Markteintrittshürden bestehen oder das Wettbewerbsrecht verletzt wird.** Hinweise dafür liefert die Kommission aber nicht.

Bemühungen, kleine Prüfungsgesellschaften positiv zu diskriminieren – z.B. indem sie zwangsweise zu einer Prüfung hinzugezogen werden müssen –, senken den Anreiz zur Fortbildung und **sind abzulehnen.** Wenn kleinere Prüfungsgesellschaften über ausreichende Qualifikationen verfügten, würden sie komplexe Prüfungsaufträge auch ohne diese Hilfe erlangen.

Prüfungsgesellschaften in der Gestalt einer Kapitalgesellschaft sollten künftig erlaubt sein. Die Annahme, dass nur die als Partnerschaft organisierten Abschlussprüfer Qualität über Rentabilität stellen, ist falsch. Weder die Prüfer noch die Anteilseigner haben ein Interesse daran, die Reputation der Prüfungsgesellschaft zu gefährden. Das Ziel der Kommission, mehr Wettbewerb zu den „Big Four“ herbeizuführen, lässt sich durch diese Öffnung aber nicht erreichen. Engpass bei Prüfungsleistungen ist das Know-how, nicht das Kapital.

Darüber hinaus gibt es keinen Grund zur Annahme, dass sich aus der derzeitigen Marktstruktur Risiken für die Finanzmarktstabilität ergeben. Die Abschlussprüfung ist nicht kapital-, sondern personalintensiv. Das Know-how der Prüfer geht bei einer Insolvenz nicht verloren und kann rasch wiedereingesetzt werden. **Prüfungsgesellschaften sind demnach nicht „systemrelevant“ und auch Notfall- oder Abwicklungspläne daher überflüssig.**

Bei der Aufsicht über internationale Prüfungsgesellschaften bedarf es einer engeren Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden. Dafür muss aber keine Europäische Aufsichtsbehörde eingerichtet werden. Weniger bürokratisch ist es, wie auch bei der Bankenaufsicht, Kollegien von nationalen Aufsehern einzurichten.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Ein offener europäischer Abschlussprüfungsmarkt, in dem zugelassene Prüfer problemlos grenzüberschreitend arbeiten können, intensiviert den Wettbewerb und erhöht die Effizienz. Er **setzt aber eine umfassende Harmonisierung des Steuer- und Gesellschaftsrechts voraus, die kaum realisierbar scheint.**

Daher ist auch der Vorschlag, Abschlussprüfer zentral von einer europäischen Regulierungsbehörde zuzulassen, vorschnell und nur **für Prüfer, die Abschlüsse nach den einheitlichen IFRS-Rechnungslegungsgrundsätzen** („International Financial Reporting Standards) **prüfen, realisierbar.** Hier **bietet sich** als Alternative aber auch **die gegenseitige Anerkennung national vergebener Prüfungszulassungen an.**

Kleine und mittlere Unternehmen sollten nicht von der Pflicht zur Erstellung eines Jahresabschlusses ausgenommen werden. Anders als bei Kleinstunternehmen (für die die Kommission eine Freistellung der Jahresabschlusspflicht anstrebt, s. [CEP-Themenseite](#)) liefern Jahresabschlüsse von KMU angesichts ihrer beträchtlichen Größe und Fremdfinanzierung wichtige Informationen für Arbeitnehmer, Anleger, Kreditgeber und Geschäftspartner. Je nach Ausgestaltung kann eine begrenzte Prüfung für KMU aber sinnvoll und kostensparend sein.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Keine wesentlichen Auswirkungen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Keine wesentlichen Auswirkungen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die gesetzliche Regulierung von Prüfungsgesellschaften kann auf Art. 53 AEUV (Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeit) gestützt werden, die Beaufsichtigung von Prüfungsgesellschaften auf Art. 114 AEUV (Angleichung der Rechtsvorschriften zur Vollendung des Binnenmarktes).

Subsidiarität

Derzeit nicht absehbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Ein Verbot der Erbringung von Beratungs- oder sonstigen Nichtprüfungleistungen durch Prüfungsgesellschaften kommt einer deutlichen Verschärfung der Europäischen Rechtslage gleich. Derzeit sollte eine Prüfung dann nicht erbracht werden, wenn „ein objektiver, verständiger und informierter Dritter den Schluss ziehen würde, dass die Unabhängigkeit [des Abschlussprüfers] gefährdet ist“ (Artikel 22 Abs. 2 der Abschlussprüferrichtlinie 2006/43/EG). Bei der Umsetzung dieser Vorschrift in nationales Recht gibt es große Unterschiede: In Frankreich beispielsweise ist es Abschlussprüfern generell verboten, Kunden Nichtprüfungleistungen anzubieten.

Zusammenfassung der Bewertung

Für die Sicherstellung der Qualität von Abschlussprüfungen reichen Aufsichts- und Sanktionsregeln aus. Es ist nicht notwendig, Prüfungsaufträge öffentlich zu vergeben oder Beratungsleistungen zu verbieten. Es gibt keine überzeugenden Argumente für die Kommission, in die Struktur des Abschlussprüfermarktes einzugreifen. Offenlegungspflichten und Höchstgrenzen für den zulässigen Umsatzanteil einzelner Kunden von Prüfungsgesellschaften können die Unabhängigkeit des Prüfers steigern. Notfall- und Abwicklungspläne sind nicht notwendig, weil Prüfungsgesellschaften nicht systemrelevant sind.