

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Stärkung der Abschlussprüfung in der EU“

(KOM(2003) 286 endg.)

(2004/C 80/06)

Die Europäische Kommission beschloss am 22. Mai 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 12. November 2003 an. Berichtersteller war Herr Byrne.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Mitteilung der Kommission „Stärkung der Abschlussprüfung in der EU“ sollte vor dem breiteren Hintergrund des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen der Kommission sowie der Reaktion der Kommission auf den Zusammenbruch von Enron und weitere Finanzskandale gesehen werden.

1.2. Diese Mitteilung und die mit ihr verbundene Mitteilung zu dem Thema „Modernisierung des Gesellschaftsrechts und Verbesserung der Corporate Governance in der Europäischen Union“ sind grundlegende Schritte, um das Vertrauen der Anleger in die Kapitalmärkte wieder herzustellen.

2. Die Vorschläge der Kommission

2.1. Die Vorstellungen der Kommission in Bezug auf einen modernen Regulierungsrahmen für die Abschlussprüfung in der EU umfassen

- a) eine modernisierte und auf Prinzipien basierende Achte Richtlinie;
- b) die Einsetzung eines Regelungsausschusses auf dem Gebiet der Abschlussprüfung mit Vertretungen für alle Mitgliedstaaten.

2.2. Die Kommission sieht die Anwendung internationaler Prüfungsgrundsätze (ISA = International Standards on Auditing) für sämtliche gesetzliche Abschlussprüfungen in der Europäischen Union ab 2005 vor.

2.3. Die Kommission schlägt vor, die öffentliche Aufsicht zu einem der Hauptbestandteile für die Aufrechterhaltung des Vertrauens in die Abschlussprüfungsfunktion zu machen. Als weitere wichtige Aspekte unterstreicht die Kommission die

Bedeutung von allgemeinen Berufsgrundsätzen für Abschlussprüfer, die Wahrung eines angemessenen Grads an Unabhängigkeit der Abschlussprüfer, Vorschriften für Qualitätssicherungssysteme, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie ein System für Disziplinarmaßnahmen.

2.4. Die Kommission betont, dass sie den in Abschlussprüferkreisen geäußerten Bedenken in Bezug auf das Konzept der gesamtschuldnerischen Haftung Rechnung getragen habe. Zunächst kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Haftung von Abschlussprüfern als maßgebliches Mittel zur Gewährleistung der Qualität der Abschlussprüfung dient, räumt jedoch ein, dass Bedarf bestehen könnte, die weitergehenden wirtschaftlichen Auswirkungen der geltenden Haftungsregelungen zu untersuchen.

2.5. Die Kommission erläutert den bisherigen Verlauf der Verhandlungen mit den Aufsichtsbehörden der Vereinigten Staaten in Bezug auf die Auswirkungen des Sarbanes-Oxley-Gesetzes und bringt ihre Enttäuschung darüber zum Ausdruck, dass bislang keine zufriedenstellende Lösung gefunden werden konnte.

2.6. Abschließend fasst die Kommission die zur Verwirklichung ihres Ziels vorgeschlagenen Maßnahmen, d. h. Stärkung der Abschlussprüfung in der EU, in einem 10-Punkte-Aktionsplan zusammen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Veröffentlichung dieser Mitteilung, in der die Kommission anerkennt, dass es von grundlegender Bedeutung ist, das Vertrauen der Investoren wiederherzustellen sowie die Weiterentwicklung des Kapitalmarktes der Europäischen Union zu ermutigen, und hierfür als maßgebliches Element die Abschlussprüfung zu stärken.

3.2. Darüber hinaus betont der Ausschuss, dass diese Mitteilung eine Fortführung des umfassenden Arbeitsprogramms der Kommission zur Thematik Abschlussprüfung darstellt, das 1996 mit der Veröffentlichung des Grünbuchs zum Thema „Rolle, Stellung und Haftung des Abschlussprüfers in der Europäischen Union“ eine erste konkrete Umsetzung fand. Zu weiteren Kommissionsinitiativen aus jüngerer Vergangenheit zählen die Empfehlungen „Mindestanforderungen an Qualitätssicherungssysteme für die Abschlussprüfung in der EU“ von November 2000 und „Unabhängigkeit des Abschlussprüfers in der EU — Grundprinzipien“ von Mai 2002, die von den Mitgliedstaaten derzeit umgesetzt werden.

3.3. Der Entschluss der Kommission, rasch weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Abschlussprüfungen zu setzen, ist angesichts der Ereignisse in jüngster Zeit vollkommen gerechtfertigt. Aus diesem Grund befürwortet der Ausschuss den von der Kommission vorgelegten 10-Punkte-Aktionsplan, insbesondere die Vorschläge zum Schutz des öffentlichen Interesses durch die Einführung der unabhängigen Aufsicht über den Abschlussprüferberuf.

3.4. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass nach Umsetzung dieses Rechtsrahmens einschließlich der neuen Achten Richtlinie auf Gemeinschaftsebene die Einhaltung der Bestimmungen am besten durch die Mitgliedstaaten überwacht werden soll. Darüber hinaus darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es sich hier um eine Frage der Qualität handelt, und zwar die Qualität der Abschlussprüfungen und somit das Vertrauen in diese Prüfungen, die ihrerseits auf der Schlüssigkeit der angewendeten Rechnungslegungsstandards beruhen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der Ausschuss unterstützt den Kommissionsvorschlag, wonach die Anwendung der internationalen Prüfungsgrundsätze (ISA) bei allen Abschlussprüfungen in der Europäischen Union zu fordern ist. Dies stellt eine logische Folgemaßnahme zu der bereits festgeschriebenen Verpflichtung für alle börsennotierten Gesellschaften dar, ab dem Jahr 2005 die internationalen Rechnungslegungsstandards (IAS = International Accounting Standards, nunmehr IFRS = International Financial Reporting Standards) anzuwenden. Die Einführung dieser internationalen Rechnungsstandards (IAS/IFRS) ist ursprünglich auf die rund 7 000 börsennotierten Gesellschaften beschränkt gewesen, wohingegen von dieser Mitteilung mehr als eine Million Abschlussprüfungen in der EU betroffen sind.

4.2. Der Ausschuss hält es für richtig, dass die internationale Vereinigung der Rechnungslegungssachverständigen (IFAC = International Federation of Accountants) dazu angehalten werden soll, in Zusammenarbeit mit den anderen Beteiligten Möglichkeiten zu weiteren Verbesserungen im ISA-Standardsetzungsprozess zur angemessenen Wahrung des öffentlichen Interesses zu untersuchen. Im Rechnungslegungsbereich beispielsweise konnten derartige Verbesserungen mit der Festlegung von internationalen Rechnungslegungsstandards (IAS/IFRS) durch das International Accounting Standards Board (IASB) erreicht werden.

4.3. Der Ausschuss teilt die Ansicht der Kommission, dass der Nutzen internationaler Prüfungsgrundsätze (ISA) für die EU validiert werden muss. Er bekräftigt jedoch seine bereits im Zusammenhang mit der Übernahme internationaler Rechnungslegungsstandards (IAS/IFRS) in Bezug auf die Entscheidungsbefugnis der Kommission, von der Anwendung derartiger Standards abzusehen, geäußerten Bemerkungen und betont, dass bei einer tatsächlichen Umsetzung dieser Bestimmung die Möglichkeiten eines internationalen Standardvergleichs eingeschränkt würden. Darüber hinaus könnte dies negative Folgen für die Investoren nach sich ziehen.

4.4. Der Ausschuss vertritt daher die Auffassung, dass die Kommission ihre Bemühungen auf die Stärkung des Standardsetzungsprozesses legen sollte. Ferner sollte ein ständiger Dialog zwischen dem Regelungsausschuss auf dem Gebiet der Abschlussprüfung und den für die Standardsetzung Verantwortlichen stattfinden, um jegliche Probleme von Beginn an auszuräumen. Der Ausschuss nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Ergebnisse der bisherigen Arbeiten der Kommission darauf hindeuten, dass bereits ein hohes Maß an Übereinstimmung mit den internationalen Prüfungsgrundsätzen (ISA) in der EU besteht.

4.5. In einem derart spezifischen Bereich wie der Abschlussprüfung muss der hierfür zuständige Regelungsausschuss auf das Sachwissen von Experten zugreifen können. Daher begrüßt der Ausschuss den Vorschlag, an der im Rahmen des EU-Abschlussprüfungsausschusses bestehenden Zusammenarbeit mit Vertretern des Prüferberufes im Beratenden Ausschuss für Abschlussprüfung festzuhalten.

4.6. Nach Auffassung des Ausschusses sind Berufsgrundsätze von höchster Qualität erforderlich. In diesem Zusammenhang schließt sich der Ausschuss dem Vorschlag der Kommission an, die Arbeit des IFAC-Ausschusses für Berufsgrundsätze zu analysieren, der umfassende Grundsätze für den Abschlussprüfer-Beruf erstellt, zu denen u. a. auch die Unabhängigkeit der Prüfer zählt.

4.6.1. Um die Wirksamkeit von Regelungen und Berufsgrundsätzen zu gewährleisten, müssen diese jedoch durch entsprechende Sanktionen im Falle von Nichteinhaltung untermauert werden. Wie in der geltenden Achten Richtlinie gefordert, verfügen die Berufsverbände der Abschlussprüfer über Systeme für Disziplinarmaßnahmen im Falle von Verstößen gegen die Berufsgrundsätze. Nach dem „Best Practice“-Prinzip müssen diese Selbstregulierungssysteme (bis hin zum Ausschluss aus dem Berufsverband und somit Verhängung des Berufsverbots) nunmehr transparenter gestaltet und einer öffentlichen Aufsicht unterworfen werden. Der Ausschuss stellt fest, dass die Kommission diese Anforderungen in der neuen Richtlinie weiter verstärken möchte.

4.7. Der Ausschuss nimmt den Standpunkt der Kommission, dass die Haftung von Abschlussprüfern ein maßgebliches Kriterium für die Qualität der Abschlussprüfung ist, zur Kenntnis, ist jedoch der Ansicht, dass diese Haftung in einem ausgewogenen Verhältnis stehen sollte. Der Hinweis der Kommission, dass die weitergehenden wirtschaftlichen Auswirkungen der geltenden Haftungsregelungen untersucht werden sollten, wird daher positiv bewertet.

4.7.1. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass Menschen mit der entsprechenden Persönlichkeit den Beruf des Abschlussprüfers wählen. Es ist nicht im Interesse der Öffentlichkeit, dass nach dem Zusammenbruch von Arthur Andersen die Zahl größerer Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die eine Abschlussprüfung bei den größten internationalen Unternehmen vornehmen können, weiter zurückgeht und somit der Wettbewerb beeinträchtigt wird. Diesen Überlegungen muss Rechnung getragen werden, wenn es darum geht zu bestimmen, wie dringlich die Reform der geltenden Haftungsregelungen von Abschlussprüfern wirklich ist.

4.8. Der Ausschuss verweist darauf, dass die internationale Vereinigung der Rechnungslegungssachverständigen (IFAC) ihre Mitglieder zur kontinuierlichen Weiterbildung verpflichtet, um ihre Fachkenntnisse stets auf dem letzten Stand zu halten, und empfiehlt der Kommission, eine ähnliche Anforderung in der modernisierten Achten Richtlinie festzuschreiben.

5. Internationale Aspekte

5.1. Der Ausschuss hat den Bericht der Kommission über ihren Dialog mit den amerikanischen Behörden in Bezug auf das Sarbanes-Oxley-Gesetz zur Kenntnis genommen. Mit diesem Gesetz haben die Vereinigten Staaten einen restriktiveren und regulativeren Ansatz gewählt, der völlig anders als der von der EU verfolgte Ansatz ist, der auf Prinzipien und der Risikoabsicherung beruht und übrigens auch von der internationalen Vereinigung der Rechnungslegungssachverständigen (IFAC) angewendet (und außerdem vom internationalen Verband der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO = International Organisation of Securities Commissions) empfohlen) wird.

5.2. Trotz der Anstrengungen der Kommission hat die amerikanische Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde SEC

(Securities and Exchange Commission) bislang die von der Kommission geforderte Befreiung in der EU ansässiger Unternehmen und Abschlussprüfer von den unnötigen weitreichenden Auswirkungen des Gesetzes abgelehnt.

5.3. Der Ausschuss pflichtet der Kommission darin bei, dass die derzeitige Situation untragbar ist, und fordert sie auf, ihren Dialog mit weiteren wichtigen Regulierungsgremien einschließlich der amerikanischen Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde SEC und der amerikanischen Aufsichtsbehörde für die Rechnungslegung von Aktiengesellschaften (PCAOB = Public Company Accounting Oversight Board) fortzuführen, um alle Beteiligten dazu zu bringen, die Gleichwertigkeit von Bestimmungen in den Bereichen der Corporate Governance, der Rechnungslegung und der Abschlussprüfungen in Bezug auf Qualität und Anwendung in beiden Rechtssystemen anzuerkennen.

6. Schlussfolgerungen

6.1. Die Kommission hat einen 10-Punkte-Aktionsplan ausgearbeitet. Der Ausschuss bringt in dieser Stellungnahme seine grundlegende Zustimmung zu diesem Plan zum Ausdruck, fügt jedoch einige besondere Bemerkungen und Vorschläge zu verschiedenen Punkten dieses Planes an. Ganz allgemein vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass die Vorschläge der Kommission umfassend sind und unter der Voraussetzung, dass sie auch vollständig umgesetzt werden, zu einer deutlichen Stärkung und größeren Vereinheitlichung der Abschlussprüfung in der EU führen werden.

6.2. Zum derzeitigen Zeitpunkt können weder die konkreten Ergebnisse des Arbeitsprogramms noch beispielsweise das Ausmaß der Änderungen an der Achten Richtlinie bestimmt werden, ehe sie in ihrer endgültigen Form vorgelegt wird. Der Ausschuss wird sich hierzu äußern, sobald eine umfassendere Stellungnahme möglich ist.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH
