

Diskussionspapier der FEE: Enforcement of IFRS within Europe

Die FEE (Fédération des Experts Comptables Européens), die europäische Berufsorganisation des wirtschaftsprüfenden Berufsstandes, hat unter Mitwirkung u.a. des IDW ein Diskussionspapier mit konkreten Vorschlägen zur Verbesserung der Durchsetzung (Enforcement) der International Financial Reporting Standards (IFRS) in den Abschlüssen europäischer Unternehmen veröffentlicht.

Nachfolgend wird ein Überblick über die wesentlichen Aussagen des Diskussionspapiers gegeben. Das Diskussionspapier steht sowohl auf der Homepage der FEE (<http://www.fee.be>) also auch des IDW (<http://www.idw.de>) zum Download zur Verfügung.

1. Einführung

Im März 2000 hat die EU-Kommission den *Financial Services Action Plan* zur Förderung eines integrierten EU-weiten Binnenmarktes verabschiedet. Darauf aufbauend wurden von der Lamfalussy-Gruppe Vorschläge zur Förderung eines europäischen Kapitalmarktes erarbeitet. Die Zielsetzung des Aktionsplans und der im März 2001 veröffentlichten Vorschläge der Lamfalussy-Gruppe, einen integrierten europäischen Kapitalmarkt zu schaffen, wird sowohl von den Regierungen der Mitgliedstaaten als auch von dem Europäischen Parlament nachdrücklich unterstützt.

Ein wesentlicher Bestandteil des Aktionsplans ist die Einführung der Verpflichtung europäischer kapitalmarktorientierter Unternehmen, ab 2005 ihre Konzernabschlüsse nach den IFRS aufzustellen. Um eine einheitliche und konsistente Anwendung der IFRS zu fördern, muss bis zu diesem Zeitpunkt auch ein wirksames Enforcement der IFRS gewährleistet werden. Dementsprechend wird in der EU-Verordnung auch eine Verbesserung der nationalen Enforcement-Systeme zur Durchsetzung der IFRS gefordert.

Die Verlässlichkeit und Glaubhaftigkeit der finanziellen Berichterstattung und damit eine qualitativ hochwertige Abschlussprüfung sind wesentliche Voraussetzungen für das Vertrauen der Kapitalmarktteilnehmer in die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes. Aber auch über die Abschlussprüfung hinaus bedarf es eines angemessenen und wirksamen Enforcement-Systems zur Durchsetzung der IFRS. So kann der Abschlussprüfer zwar in seinem Bestätigungsvermerk Mängel in der Rechnungslegung beanstanden, eine IFRS-konforme Rechnungslegung gegenüber seinem Mandanten aber letztlich nicht durchsetzen. Infolge der jüngsten Unternehmenszusammenbrüche und Betrugsfälle wird vielfach die Angemessenheit und Wirksamkeit der bestehenden Enforcement-Systeme in Frage gestellt. Dies betrifft grundsätzlich alle Elemente des Enforcement-Systems. In der aktuellen Diskussion wird allerdings insbesondere die Schaffung einer Einrichtung gefordert, die unabhängig von dem bilanzie-

renden Unternehmen, von dessen Abschlussprüfer und anderen *stakeholder*-Gruppen die ordnungsgemäße Anwendung der IFRS überprüft.

Diese Forderung hat die FEE aufgegriffen. Ziel des Diskussionspapiers ist es, im Interesse aller an der Rechnungslegung interessierten Gruppen eine eingehende Diskussion über die Anforderungen an das Enforcement der IFRS sowie darüber anzuregen bzw. zu intensivieren, wie das Enforcement-System durch die Schaffung nationaler Enforcement-Einrichtungen verbessert werden kann.

2. Was ist Enforcement?

Der aus der angelsächsischen Diskussion stammende Begriff des Enforcement wird bislang in unterschiedlichen Ausprägungen verwendet. Die FEE hat ihrem Diskussionspapier folgende Definition zugrunde gelegt:

„Enforcement is a system to whenever possible prevent, and thereafter identify and correct, material errors or omissions in the application of IFRS in financial information and other regulatory statements issued to the public.”

Danach soll das Enforcement-System präventiv gewährleisten, dass wesentliche Unregelmäßigkeiten in der Anwendung von IFRS nach Möglichkeit bereits im Rahmen der Abschlusserstellung verhindert werden. Unregelmäßigkeiten, die trotz dieser Präventivwirkung des Enforcement noch in den veröffentlichten Abschlüssen enthalten sind, sollen aufgedeckt und berichtigt werden.

Der präventiven Vermeidung einer fehlerhaften Anwendung der IFRS kommt besondere Bedeutung zu. Im Interesse der Abschlussadressaten ist anzustreben, dass die IFRS bereits bei der Aufstellung korrekt angewendet werden, um eine nachträgliche Änderung der Abschlüsse zu vermeiden. Hierzu bedarf es einer verantwortungsvollen Aufstellung, Prüfung und Feststellung bzw. Billigung der Abschlüsse durch die hierfür verantwortlichen Organe des bilanzierenden Unternehmens als Bestandteil eines angemessenen Corporate Governance Systems – und zwar unabhängig davon, ob die Abschlüsse auch durch einen Abschlussprüfer geprüft werden oder nicht.

Neben diesen unternehmensinternen Maßnahmen und Prozessen beinhaltet ein auch im internationalen Kontext als angemessen und wirksam anzusehendes Enforcement-System auch unternehmensexterne Bestandteile. Hier sind insbesondere die gesetzliche Abschlussprüfung und die Durchsetzung der Rechnungslegungsgrundsätze durch eine vom Unternehmen und dessen Abschlussprüfer unabhängige Institution, die sog. Enforcement-Einrichtung, zu nennen.

3. Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung einer Enforcement-Einrichtung

Bei der Diskussion über die Ausgestaltung einer Enforcement-Einrichtung, sind alle Faktoren zu berücksichtigen, die sich auf die Qualität der Rechnungslegung auswirken können. Dabei ist zu überlegen, wie die einzelnen Personen und Institutionen, die direkt oder indirekt in die Rechnungslegung involviert sind, in sinnvoller Weise zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Rechnungslegung beitragen können. Hierzu bedarf es im Zweifelsfall auch einer Anpassung und Stärkung der nationalen Corporate Governance Systeme.

Als wesentliche Kernbestandteile des „*framework for high quality financial reporting*“ nennt FEE:

- die verantwortungsvolle Abschlusserstellung durch die Unternehmensleitung und die mit der Abschlusserstellung betrauten Mitarbeiter des Unternehmens;
- die Prüfung (*audit*) bzw. – z.B. bei Quartalsberichten – die prüferische Durchsicht (*review*) des Abschlusses durch einen Abschlussprüfer, der einem angemessenen Qualitätssicherungssystem unterliegt;
- die kritische Prüfung des Abschlusses durch die hierfür verantwortlichen Unternehmensorgane, wie Prüfungsausschuss und Aufsichtsrat;
- die verantwortungsvolle Feststellung des Abschlusses durch die hierfür verantwortlichen Unternehmensorgane wie den Aufsichtsrat oder die Hauptversammlung;
- eine wirksame Enforcement-Einrichtung als Sachverständigengremium, das per Gesetz oder durch eine staatliche Einrichtung mit der Durchsetzung der Rechnungslegungsgrundsätze betraut ist;
- die Börsen, die in ihren Listing-Vereinbarungen eine qualitativ hochwertige Rechnungslegung fordern;
- Sponsoren, Berater und Investmentbanken, die sich insbesondere bei komplexen Transaktionen zu einer qualitativ hochwertigen Finanzberichterstattung verpflichtet haben;
- Investoren, Analysten, Rating-Agenturen sowie die Wirtschaftspresse, die einer „ethischen“ Verpflichtung unterliegen, zweifelhafte Rechnungslegungspraktiken in sachgerechter Weise offen zu legen.

Jedes einzelne Element dieses *framework* sollte bezüglich seiner Verpflichtungen, eine qualitativ hochwertige Rechnungslegung zu unterstützen, selbst einem angemessenen Enforcement unterliegen. Dies wird von der FEE als Enforcement im weiten Sinne verstanden – im Gegensatz zu der Tätigkeit der Enforcement-Einrichtung als Enforcement im engeren Sinne.

4. Untersuchungsgegenstand der Enforcement-Einrichtung

Nach der geplanten EU-Verordnung erstreckt sich die Verpflichtung zur Anwendung der IFRS – unbeachtlich der in der EU-Verordnung enthaltenen Mitgliedstaatenwahlrechte – auf die Konzernabschlüsse kapitalmarktorientierter Unternehmen. Dementsprechend sollte sich der Untersuchungsgegenstand der Enforcement-Einrichtung auf einer ersten Stufe zumindest auf diese Abschlüsse erstrecken.

Angesichts der Bedeutung auch anderer Berichtsinstrumente, die kapitalmarktrelevante Informationen enthalten, für den Anleger- und Funktionsschutz des Kapitalmarktes, sollte der Untersuchungsgegenstand der Enforcement-Einrichtung nach Auffassung der FEE nicht allein auf Konzernabschlüsse begrenzt werden. Vielmehr sind alle nach den IFRS aufgestellten Abschlüsse und sonstigen Berichtsinstrumente zu erfassen, die nach den IFRS ermittelte Informationen enthalten, die für die Abschlussadressaten entscheidungserheblich bzw. für die Preisbildung auf dem Kapitalmarkt relevant sind. Auch spricht sich die FEE gegen die dauerhafte Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes auf kapitalmarktorientierte Unternehmen aus. Die IFRS müssen einheitlich und konsistent angewendet und durchgesetzt werden, unabhängig davon, ob das bilanzierende Unternehmen den organisierten Kapitalmarkt in Anspruch nimmt oder nicht.

Ob und inwieweit auch Börsenprospekte in den Anwendungsbereich der Enforcement-Einrichtung fallen sollen, lässt das Diskussionspapier angesichts der noch nicht abgeschlossenen Diskussion über die Anforderungen an den Inhalt von Börsenprospekten und deren Durchsetzung bewusst offen.

Die FEE ist sich bei ihren Vorschlägen zur Festlegung des Untersuchungsgegenstandes bewusst, dass eine weite Abgrenzung der einzubeziehenden Abschlüsse und Unternehmen zwangsläufig größere (finanzielle und personelle) Ressourcen der Enforcement-Einrichtung erforderlich macht, soll der Untersuchungsgegenstand sukzessive ausgeweitet werden. Der anfänglich auf IFRS-Konzernabschlüsse kapitalmarktorientierter Unternehmen begrenzte Untersuchungsgegenstand sollte in drei Schritten erweitert werden um

- andere Berichtsinstrumente kapitalmarktorientierter Unternehmen, die im Rahmen der regulären oder Ad hoc-Berichterstattung aufgestellt werden und nach den IFRS ermittelte Informationen enthalten;
- IFRS-Abschlüsse nicht kapitalmarktorientierter Unternehmen, die im öffentlichen Interesse stehen (*public interest companies*) und daher besonderen Regulierungen unterworfen sind, wie Banken und Versicherungen;
- IFRS-Abschlüsse der übrigen Unternehmen.

Denkbar ist nach Auffassung der FEE allerdings auch, die ersten beiden Schritte zusammenzufassen und damit auch *public interest companies* möglichst von Anfang an in den Untersuchungsgegenstand der Enforcement-Einrichtung einzubeziehen.

Die FEE weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Voraussetzung für den vorgeschlagenen Stufenansatz ist, dass die Enforcement-Einrichtung und deren institutionelle Ausgestaltung flexibel genug sind, den Untersuchungsgegenstand im Zeitablauf sukzessive über kapitalmarktorientierte Unternehmen hinaus auszuweiten.

Unabhängig von der Art der Berichtsinstrumente und der Unternehmen, die in den Untersuchungsgegenstand der Enforcement-Einrichtung einzubeziehen sind, könnte die Durchsetzungstätigkeit auf einer allein reaktiven oder einer „proaktiven“ Basis organisiert sein. Während die Enforcement-Einrichtung bei einer reaktiven Durchsetzungstätigkeit nur dann tätig wird, wenn ihr von dritter Seite Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Anwendung der IFRS zugetragen werden, wird sie bei einer proaktiven Durchsetzungstätigkeit auch ohne einen derartigen Anlass, d.h. auf eigene Initiative tätig. Angesichts der für eine proaktive Durchsetzungstätigkeit erforderlichen Ressourcen wäre nach Ansicht der FEE auch hier, ausgehend von einer allein reaktiven Tätigkeit, eine stufenweise Ausweitung denkbar.

5. Anforderungen an die Ausgestaltung der Enforcement-Einrichtungen

Um ein angemessenes und rigoroses Enforcement der IFRS zu gewährleisten, sind nach Ansicht der FEE folgende Anforderungen an die Ausgestaltung einer solchen Enforcement-Einrichtung zu beachten:

- **Unterstützung der bestehenden Mechanismen zur Unternehmensüberwachung (Corporate Governance) einschließlich der Abschlussprüfung**

Ein wirksames Enforcement-System soll in sinnvoller Weise in das System der Corporate Governance eingebunden werden. Hierzu sollte die Enforcement-Einrichtung nicht nur auf den bestehenden Maßnahmen und Prozessen zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Rechnungslegung aufbauen, sondern diese auch unterstützen. Dies gilt insbesondere für die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Unternehmensleitung, des Aufsichtsrats bzw. eines Prüfungsausschusses und des Abschlussprüfers. So sollte das bilanzierende Unternehmen z.B. seinen Abschlussprüfer in die Erörterung strittiger Bilanzierungsfragen mit der Enforcement-Einrichtung einbeziehen.

- **Qualitativ hochwertige, weltweit einheitliche und konsistente Durchsetzung der IFRS**

Das Enforcement muss sicherstellen, dass die IFRS von europäischen Unternehmen ordnungsgemäß und – nicht nur innerhalb Europas, sondern weltweit – einheitlich und konsistent angewendet werden. Hierzu ist es insbesondere erforderlich, dass die Enforcement-Einrichtung bzw. deren Mitglieder oder Mitarbeiter über die nötigen praktischen Erfahrungen und Kenntnisse in der Anwendung der IFRS verfügen. Neben der Sicherstellung einer angemessenen Durchsetzung

der IFRS trägt die Besetzung mit fachlich qualifizierten Mitgliedern bzw. Mitarbeitern auch zur besseren Akzeptanz der Enforcement-Einrichtung bei.

- **Unvoreingenommene und unbefangene Durchsetzungstätigkeit**

Die Enforcement-Einrichtung sollte ihre Entscheidungen unvoreingenommen und unbefangen treffen. Voraussetzung hierfür ist weniger, dass die einzelnen Mitglieder bzw. einzelnen Mitarbeiter der Enforcement-Einrichtung unabhängig sind von den unterschiedlichen an der Rechnungslegung interessierten Gruppen. Vielmehr ist neben einer repräsentativen Zusammensetzung der Enforcement-Einrichtung darauf zu achten, dass nicht im zu beurteilenden Einzelfall die Besorgnis der Befangenheit besteht.

- **Transparente Durchsetzungstätigkeit und Verfahrensregeln**

Die Transparenz der Urteilsbildung ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Enforcement-Einrichtung und deren Entscheidungen sowohl von der Öffentlichkeit als auch von den betroffenen Unternehmen anerkannt werden. Beispielsweise sollte gegenüber der Öffentlichkeit verdeutlicht werden, dass die Enforcement-Einrichtung bei ihrer Tätigkeit klaren öffentlich zugänglichen Verfahrensrichtlinien folgt und in diesem Rahmen ihre Entscheidungen verantwortungsvoll und allein auf sachlicher Grundlage trifft. Um auch die Transparenz der Urteilsbildung der Enforcement-Einrichtung im Einzelfall sicherzustellen, sollten die Fälle, in denen die Enforcement-Einrichtung zu dem Ergebnis kommt, dass ein von ihr untersuchter Abschluss fehlerhaft ist und einer Korrektur bedarf, veröffentlicht werden.

- **Vertrauliche Durchsetzungstätigkeit und zeitnahe Urteilsbildung**

Eine fehlerhafte Rechnungslegung beeinträchtigt die Entscheidungen der Abschlussadressaten, die diese auf Grundlage der in der Rechnungslegung enthaltenen Informationen treffen, und damit die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes. Insofern ist es wichtig, dass dem Verdacht auf vermutete Unregelmäßigkeiten in einem bereits veröffentlichten Abschluss zeitnah nachgegangen wird, und dass das Ergebnis dieser Untersuchung den Abschlussadressaten umgehend mitgeteilt wird. Allerdings sollte durch eine vertrauliche Behandlung der im Vorfeld der Urteilsbildung von dem betroffenen Unternehmen erlangten Informationen vermieden werden, dass es in der Öffentlichkeit zu unsachlichen Diskussionen und Gerüchten über eine nicht ordnungsgemäße Rechnungslegung und damit zu einer „Vorverurteilung“ des betroffenen Unternehmens kommt. Insofern bedarf es einer Abwägung der zeitnahen Information der Abschlussadressaten einerseits und der Vertraulichkeit der Erörterungen mit dem betroffenen Unternehmen im Vorfeld der Urteilsbildung der Enforcement-Einrichtung andererseits.

- **Kein Standard-Setting durch die Enforcement-Einrichtung**

Die IFRS zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass sie im Interesse einer weltweiten Anwendbarkeit auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau gehalten sind; die Anforderungen an die Abbildung einzelner Sachverhalte in der Rechnungslegung soll sich weniger aus detaillierten Einzelregelungen als vielmehr aus dem System der IFRS heraus ergeben. Um diesem Ansatz Rechnung zu tragen und eine weltweit einheitliche und konsistente Anwendung der IFRS zu gewährleisten, darf der jeweiligen nationalen Enforcement-Einrichtung nicht die Kompetenz eingeräumt werden, die sich aus der Anwendung der IFRS ergebenden Zweifelsfragen verbindlich für die in ihren Kompetenzbereich fallenden Unternehmen zu klären.

- **Sinnvoller Einsatz vorhandener Ressourcen**

Angesichts dessen, dass die Enforcement-Einrichtung bereits kurzfristig, spätestens bis 2005, etabliert und funktionsfähig sein muss, ist bei der Ausgestaltung der Enforcement-Einrichtung der begrenzten Verfügbarkeit der (personellen und finanziellen) Ressourcen angemessen Rechnung zu tragen. Hierzu schlägt die FEE neben dem Stufenkonzept zur sukzessiven Ausweitung des Untersuchungsgegenstandes der Enforcement-Einrichtung eine risikoorientierte Auswahl der im Einzelfall zu untersuchenden Abschlüsse sowie eine risikoorientierte Abgrenzung der zu untersuchenden Sachverhalte vor. Auch sollten geeignete Vorkehrungen getroffen werden, um zu vermeiden, dass sich die Enforcement-Einrichtung mit unbedeutenden Sachverhalten und unbegründeten Verdachtsmomenten auseinandersetzen hat.

- **Korrektur festgestellter Unregelmäßigkeiten in der Rechnungslegung**

Die Wirksamkeit des Enforcement ist auch danach zu beurteilen, ob von der Enforcement-Einrichtung festgestellte Unregelmäßigkeiten angemessen korrigiert werden. Welche Form der Fehlerkorrektur als angemessen anzusehen ist, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab. In Betracht kommt neben der Änderung des fehlerhaften Abschlusses oder der Fehlerberichtigung in dem folgenden Abschluss auch eine korrigierende Information der Abschlussadressaten außerhalb der Rechnungslegung.

Die FEE spricht sich in diesem Zusammenhang für die Entwicklung von Leitlinien zur Auswahl der als angemessen anzusehenden Korrekturform aus, die auch den Unterschieden in dem jeweiligen nationalen Rechtsumfeld – und damit verbunden der unterschiedlichen Funktion der Rechnungslegung im System der Corporate Governance – Rechnung tragen.

Um die Korrektur der festgestellten Fehler auch in den Fällen sicherzustellen, in denen die Unternehmen hierzu nicht freiwillig bereit sind, sollte der Enforcement-Einrichtung die Kompetenz eingeräumt werden, den jeweiligen Sachverhalt der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu übergeben. Dies setzt voraus, dass die Enforce-

ment-Einrichtung über ausreichend finanzielle Mittel verfügt, um die zur Vorbereitung und infolge eines solchen Gerichtsverfahrens anfallenden Kosten decken zu können.

- **Sanktionen**

Wesentlicher Bestandteil eines wirksamen Enforcement-Systems sind angemessene und wirksame Sanktionsmaßnahmen. Allerdings ist es nicht zwingend erforderlich, dass diese Sanktionen durch die Enforcement-Einrichtung selbst verhängt werden. Vielmehr gibt es gute Gründe, die Durchsetzung der korrekten Anwendung der Rechnungslegungsgrundsätze einerseits und die Sanktionierung einer fehlerhaften Anwendung der Rechnungslegungsgrundsätze andererseits voneinander zu trennen. Das primäre Anliegen der Enforcement-Einrichtung sollte nicht die Sanktionierung, sondern die korrekte Anwendung der IFRS sein, um die Verlässlichkeit und Glaubhaftigkeit der Rechnungslegung sicherzustellen.

Angesichts des unterschiedlichen Rechtsumfeldes kann die Art und Weise der Sanktionierung einer fehlerhaften Rechnungslegung in den einzelnen Mitgliedstaaten variieren. Allerdings sollte in den einzelnen Mitgliedstaaten ein einheitliches Niveau von Sanktionsmaßnahmen angestrebt werden.

6. Koordination nationaler Enforcement-Einrichtung auf EU-Ebene

Idealerweise sollten globale Standards wie die IFRS auch auf weltweiter Ebene durchgesetzt werden. Anzustreben ist daher die Schaffung eines weltweit einheitlichen Enforcement-Systems zur Durchsetzung der IFRS. Solange ein solches internationales Enforcement nicht realistisch ist, ist zumindest auf europäischer Ebene ein einheitliches Enforcement anzustreben. Da jedoch auch die Schaffung einer europäischen Enforcement-Einrichtung – bedingt durch die nationalen Unterschiede in der Corporate Governance sowie dem rechtlichen und wirtschaftlichen Umfeld – nicht nur derzeit, sondern auch längerfristig nicht möglich erscheint, sollte das Enforcement der IFRS auf nationaler Ebene angesiedelt werden bzw. bleiben. Mit der Schaffung nationaler Enforcement-Einrichtungen anstelle einer europäischen Einrichtung wird auch dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen.

Als nationale Enforcement-Einrichtung, der gesetzlich oder durch eine staatliche Einrichtung die Kompetenz zur Durchsetzung der IFRS übertragen wird, kommt grundsätzlich in Betracht:

- eine (Börsen-)Aufsichtsbehörde oder
- eine privatwirtschaftlich organisierte Einrichtung nach dem Vorbild des britischen Financial Reporting Review Panel (FRRP).

Angesichts des öffentlichen Interesses an der Rechnungslegung und damit an der Durchsetzung der Rechnungslegungsgrundsätze erscheint es nach Auffassung der

FEE erforderlich, die Enforcement-Einrichtung in angemessener Weise rechtlich zu verankern und dadurch die Verantwortung für eine wirksame Durchsetzung der IFRS nicht gänzlich in private Hände zu geben. Vielmehr muss die Verantwortung für die Einrichtung und Aufrechterhaltung einer Enforcement-Einrichtung, die in der Lage ist, die IFRS in angemessener und wirksamer Weise durchzusetzen, letztlich bei einer staatlichen Stelle liegen. Auf dieser Grundlage ist die Schaffung einer privaten Einrichtung u.a. insofern vorteilhaft, als sie eine repräsentative Einbeziehung der unterschiedlichen Interessengruppen und – durch eine ehrenamtliche Tätigkeit – die Einbindung praktischer Erfahrungen in der Anwendung der IFRS ermöglicht. Dies wirkt sich positiv auf die Akzeptanz der Enforcement-Einrichtung aus. Allerdings muss die private Einrichtung in angemessener Art und Weise rechtlich verankert werden und sollte im Interesse des Anleger- und Funktionsschutzes des Kapitalmarktes in geeigneter Weise mit den Börsenaufsichtsbehörden zusammenarbeiten.

Für die Schaffung einer (rechtlich verankerten) privatwirtschaftlich organisierten Einrichtung i.S. eines *review panel*-Modells anstelle der Beauftragung einer Börsenaufsichtsbehörde spricht auch die größere Flexibilität in der Festlegung des Zuständigkeitsbereichs der Enforcement-Einrichtung und die schnelle Realisierbarkeit. Angesichts dessen, dass die Enforcement-Einrichtung bis 2005 eingerichtet und funktionsfähig sein sollte, ist dies besonders wichtig für solche Mitgliedstaaten, in denen eine – wie auch immer ausgestaltete – Enforcement-Einrichtung derzeit noch nicht besteht.

Auch wenn die FEE sich grundsätzlich für die Einführung des *review panel*-Modells ausspricht, verkennt sie nicht, dass in einzelnen EU-Staaten bereits eine staatliche Behörde zur Durchsetzung der Rechnungslegungsgrundsätze (z.B. wie die Commission des Opérations de Bourse (COB) in Frankreich oder die Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) in Italien) besteht. Solche Länder zu einem privaten Modell zu bewegen, wäre weder erfolgversprechend noch sinnvoll, da es zur Sicherstellung einer wirksamen und einheitlichen Durchsetzung der IFRS nicht zwingend einer völlig identischen institutionellen Ausgestaltung der Enforcement-Einrichtungen in Europa bedarf. Um bei gleichzeitiger Existenz von nationalen privaten und staatlichen Enforcement-Einrichtungen eine EU-weit einheitliche Durchsetzungstätigkeit sicherzustellen, schlägt die FEE eine Koordination der nationalen Enforcement-Einrichtungen auf europäischer Ebene vor.

Hierzu soll nach den Vorstellungen der FEE ein europäischer Koordinationsmechanismus (*European Enforcement Coordination*) eingerichtet werden als *partnership* der nationalen Enforcement-Einrichtungen, unabhängig davon, ob diese staatlich oder privat organisiert sind. Aufgabe des Koordinationsmechanismus soll zum einen die Erarbeitung einheitlicher Verfahrensrichtlinien sein, denen sich die einzelnen Einrichtungen unterwerfen. Zum anderen soll der Koordinationsmechanismus als Forum dienen, um zweifelhafte Bilanzierungsfragen aus grundsätzlicher Sicht zu erörtern und damit zur einheitlichen und konsistenten Durchsetzung der IFRS beitragen.

Bei der Ausgestaltung des europäischen Koordinationsmechanismus sind insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- die Vertraulichkeit der ausgetauschten Informationen, um zu vermeiden, dass Informationen über einen konkreten Untersuchungsfall zur abschließenden Beurteilung durch die Enforcement-Einrichtung an die Öffentlichkeit gelangen;
- die Selbstverpflichtung aller nationalen Enforcement-Einrichtungen der Mitgliedstaaten zur Einbindung in den Koordinationsmechanismus, um das Vertrauen in den Koordinationsmechanismus zu gewährleisten;
- die Aufnahme eines Hinweises in die Veröffentlichung bedeutsamer Enforcement-Entscheidungen, dass die Beurteilung durch die Enforcement-Einrichtung unter Einbindung des Koordinationsmechanismus erfolgte.

7. Gewährleistung einer einheitlichen und konsistenten Anwendung der IFRS

Im Rahmen der Anwendung und Durchsetzung der IFRS ist zu gewährleisten, dass die IFRS einheitlich und konsistent angewendet werden. Für die bilanzierenden Unternehmen und deren Abschlussprüfer ebenso wie für die Enforcement-Einrichtungen ist dies ein wichtiger Aspekt im Hinblick auf

- die vergleichsweise kurze Zeit, die kapitalmarktorientierten Unternehmen für die Umstellung ihrer Konzernrechnungslegung auf IFRS verbleibt;
- das ehrgeizige Programm des IASB zur Fortentwicklung der IFRS, wodurch sich diese bis 2005 nicht unerheblich verändern werden;
- die besonderen Probleme bei der erstmaligen Anwendung der IFRS, die vom IASB derzeit im Projekt "Erstmalige Anwendung der IFRS" erörtert werden;
- die Tatsache, dass für bestimmte derzeit in den IFRS noch nicht geregelte Sachverhalte kurzfristig Interpretation benötigt werden;
- die Notwendigkeit, die einheitliche und konsistente Anwendung der IFRS nicht allein innerhalb Europas, sondern weltweit sicherzustellen.

Im Zusammenhang mit der Auslegung und Interpretation der IFRS durch die Enforcement-Einrichtungen bei der Beurteilung der von ihnen untersuchten Abschlüsse ist insbesondere folgendes zu berücksichtigen:

Es gilt zu vermeiden, dass es in der EU zur Entwicklung gesonderter nationaler oder europäischer IFRS-Regelungen kommt und dass durch die Interpretation der IFRS durch die jeweiligen Enforcement-Einrichtungen ein kasuistisches Regelwerk fallbezogener Interpretationen, ähnlich der SEC Staff Accounting Bulletins, entsteht. Daher sollten die Enforcement-Einrichtungen mit der Veröffentlichung von verbindlichen Interpretationen zurückhaltend sein und sich auf übergangsweise Auslegungshilfen

bis zur Verabschiedung eines entsprechenden IFRS oder einer IFRIC-Interpretation sowie auf Auslegungen im konkreten Einzelfall beschränken.

Die Auslegung der IFRS durch eine Enforcement-Einrichtung muss im Interesse einer weltweit einheitlichen Anwendung der IFRS von den übrigen Enforcement-Einrichtungen mitgetragen werden.

Bei der Auslegung der IFRS im Einzelfall besteht das Risiko, dass das IASB oder das IFRIC der Fortentwicklung der IFRS eine von der Auffassung der Enforcement-Einrichtungen abweichende Auslegung zugrunde legt. Daher sollte die Enforcement-Einrichtung im Fall von Zweifelsfragen soweit wie möglich im Vorfeld ihrer Entscheidung das IASB bzw. das IFRIC konsultieren. Zusätzlich wäre denkbar, diese Fälle auch an die EFRAG weiterzuleiten, die dem IASB im Rahmen ihrer proaktiven Funktion Vorschläge unterbreiten könnte, ob und inwieweit die von den Enforcement-Einrichtungen vertretene Auslegung der IFRS vom IASB im Rahmen des Standard Setting aufgegriffen werden sollte.

Hieraus erwächst das Erfordernis, dass die einzelnen Enforcement-Einrichtungen zur Gewährleistung einer weltweit einheitlichen und konsistenten Anwendung der IFRS regelmäßigen Kontakt halten zu

- den übrigen Enforcement-Einrichtungen in der EU, sowohl über CESR als auch über den umfassenderen europäischen Koordinationsmechanismus, die *European Enforcement Coordination*,
- Enforcement-Einrichtungen anderer vergleichbarer Institutionen in Drittstaaten, wobei der US-amerikanischen SEC besondere Bedeutung zukommt,
- dem IASB, dem IFRIC und der EFRAG,
- den bilanzierenden Unternehmen und deren Abschlussprüfern sowie
- anderen *stakeholder*-Gruppen und Marktteilnehmern, soweit diese direkt oder indirekt auf die Qualität der Rechnungslegung einwirken können.

8. Grenzüberschreitendes Enforcement

Bei grenzüberschreitenden Börsennotierungen sollte die Enforcement-Einrichtung des Landes, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat, für die Durchsetzung der IFRS zuständig sein.

Für den Fall, dass das den Kapitalmarkt in Anspruch nehmende Unternehmen ausschließlich in einem anderen als dem Sitzland notiert ist, bedarf es ergänzender Vorkehrungen. Diese sollten berücksichtigen, dass sowohl für europäische Unternehmen als auch für an einer europäischen Börse notierte ausländische Unternehmen ein Regulierungswettbewerb vermieden und die Zusammenarbeit der nationalen Enforcement-Einrichtungen bei der Durchsetzung der IFRS erleichtert wird. Im Vorfeld

der derzeit durch die IOSCO vorbereiteten Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung der nationalen Börsenaufsichtsbehörden können Übergangsmaßnahmen, wie beispielsweise ein „Memorandum of Understanding“, hilfreich sein. Existiert keine derartige Vereinbarung, schlägt FEE vor, grundsätzlich die Enforcement-Einrichtung des Landes mit der Durchsetzung der IFRS zu betrauen, in dem das betroffene Unternehmen erstmals an der Börse notiert wurde.

FEE weist darauf hin, dass dieses Thema allerdings noch vertiefter Überlegungen bedarf.

9. Vorklärung strittiger Bilanzierungsfragen durch die Enforcement-Einrichtung?

Einzelne der derzeit bestehenden Enforcement-Einrichtungen bieten den bilanzierenden Unternehmen die Möglichkeit, strittige Bilanzierungsfragen bereits bei der Aufstellung des Abschlusses zu klären.

Nach Auffassung der FEE sollte die Funktion der Enforcement-Einrichtung als „Vorklärungsstelle“ nur dann in Betracht gezogen werden, wenn eine solche Funktion auch unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten sinnvoll erscheint. Dabei sollte die Möglichkeit der Vorklärung auf Fälle beschränkt bleiben, für die es keine Regelung in den IFRS oder in den IFRIC-Interpretationen gibt.

Für ein wirksames Enforcement der IFRS ist es nicht zwingend erforderlich, dass jede einzelne Enforcement-Einrichtung den bilanzierenden Unternehmen die Möglichkeit der Vorklärung strittiger Bilanzierungsfragen anbietet. Für den Fall, dass einzelne nationale Enforcement-Einrichtungen dennoch diese Möglichkeit anbieten wollen, sollten – sinnvollerweise durch den europäischen Koordinationsmechanismus – detaillierte Verfahrensrichtlinien erarbeitet werden. Darin sollte u.a. vorgesehen werden, dass die betroffenen Unternehmen in den Abstimmungsprozess mit der Enforcement-Einrichtung auch ihren Abschlussprüfer einbinden.

10. Beziehung zwischen Abschlussprüfer und Enforcement Einrichtung

Bei der Ausgestaltung der Enforcement-Einrichtung ist die Frage zu klären, ob und inwieweit der Abschlussprüfer eines Unternehmens von der Enforcement-Einrichtung zur Auskunftserteilung über das Unternehmen und dessen Rechnungslegung verpflichtet werden darf bzw. sollte.

Die Verantwortlichkeit für die Rechnungslegung liegt eindeutig bei der Unternehmensleitung. Daher sollte es auch der Unternehmensleitung obliegen, der Enforcement-Einrichtung alle zur Sachverhaltsbeurteilung erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen, zumal es in zahlreichen EU-Staaten dem Abschlussprüfer aufgrund seiner gesetzlich festgeschriebenen Verschwiegenheitsverpflichtung untersagt

ist, Informationen über das geprüfte Unternehmen ohne dessen Zustimmung an Dritte (dazu gehören auch Enforcement -Einrichtungen) weiterzugeben.

Ist die Qualität der von einem Unternehmen der Enforcement-Einrichtung zur Verfügung gestellten Informationen von besonderer Bedeutung, besteht die Möglichkeit, von dem Abschlussprüfer hierzu einen gesonderten Bericht anzufordern. Dies sollte allerdings grundsätzlich ein Bericht sein, der sich an das Unternehmen als Auftraggeber richtet und daher von dem Unternehmen und nicht dem Abschlussprüfer an die Enforcement-Einrichtung weitergeleitet wird.

Die für Abschlussprüfer geltenden allgemeinen Verschwiegenheitsverpflichtungen können unter bestimmten Voraussetzungen auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen außer Kraft gesetzt werden, beispielsweise durch eine gesetzlich verankerte „Frühwarnverpflichtung“ (*whistle blowing*) des Abschlussprüfers. Angesichts des Besätigungsvermerks, mit dem der Abschlussprüfer die Öffentlichkeit über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet, ist eine weitergehende Anzeigeverpflichtung an die Enforcement-Einrichtung nach Auffassung von FEE nicht angezeigt.

Zwar bestehen in regulierten Branchen (Kreditinstitute, Versicherungen und Finanzdienstleister) gesetzliche Regelungen, die die unternehmensinternen Überwachungsgremien und den Abschlussprüfer zur direkten Zusammenarbeit mit den jeweiligen Aufsichtsbehörden verpflichten. Nach Auffassung von FEE wäre es allerdings unangemessen und unverhältnismäßig, solche branchenspezifische Regelungen unterschiedslos auf alle kapitalmarktnotierten Unternehmens und deren Abschlussprüfer auszuweiten. Vielmehr verdeutlichen die branchenspezifischen Regelungen die Besonderheit der Geschäftstätigkeit des Banken-, Versicherungs- und Finanzdienstleistungssektors und die Bedeutung dieser Branchen für die wirtschaftliche Situation eines Landes.

Für den Fall, dass eine Enforcement-Einrichtung begründete Zweifel an der Qualität einer Abschlussprüfung hat, ist ein Mechanismus zu schaffen, mit dessen Hilfe die Enforcement-Einrichtung dem für die Überwachung des Abschlussprüfers zuständigen berufsständischen Aufsichtsinstanz einen entsprechenden Hinweis zuleitet. Dieses sollte dem Hinweis nachgehen und ggf. Sanktionen gegenüber dem Abschlussprüfer verhängen. Nicht zuletzt aus Wirtschaftlichkeitsgründen erscheint es nicht sinnvoll, dass der Abschlussprüfer gleichzeitig der für ihn zuständigen Berufsaufsicht und der Aufsicht durch die Enforcement-Einrichtung unterliegt.