Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung eines Unionsprogramms zur Unterstützung spezieller Tätigkeiten im Bereich Rechnungslegung und Abschlussprüfung für den Zeitraum 2014-2020

COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD)

(2013/C 161/12)

Berichterstatter: **Antonello PEZZINI**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 24. Januar 2013 bzw. 15. Januar 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung eines Unionsprogramms zur Unterstützung spezieller Tätigkeiten im Bereich Rechnungslegung und Abschlussprüfung für den Zeitraum 2014-2020

COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 7. März 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 488. Plenartagung am 20./21. März 2013 (Sitzung vom 20. März) mit 82 Stimmen gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Mit dem zu prüfenden Vorschlag soll das von der Kommission 2009 aufgelegte Programm zur Finanzierung von Einrichtungen im Bereich Rechnungslegung und Abschlussprüfung für den Zeitraum 2014-2020 verlängert werden. Der Sektor ist seit dem Start des Programms bis heute verschiedenen Änderungen unterlegen. Die Zahl der Einrichtungen wurde auf nunmehr drei verringert: die International Financial Reporting Standards Foundation (**IFRS Foundation**), die Europäische Beratungsgruppe für Rechnungslegung (**EFRAG**) und das Public Interest Oversight Board (**PIOB**).

1.2 Der EWSA **begrüßt** den Inhalt des Programms **im Großen und Ganzen** und anerkennt die große Bedeutung der Rechnungslegung und Abschlussprüfung als Grundlage eines soliden und transparenten Marktes. Andererseits verfügt er **nicht über ausreichend Anhaltspunkte**, um beurteilen zu können, ob die zugewiesenen Beträge für das Funktionieren der jeweiligen Programme **angemessen** sind. Noch vertritt er einen eigenen Standpunkt bezüglich der Angemessenheit der jeweiligen Leistungen der Einrichtungen in Bezug auf die Erfordernisse der Nutzer, die hierzu allerdings eine durchaus positive Meinung zu haben scheinen.

1.3 In der Finanzkrise, die den Markt immer noch beeinträchtigt, hat sich deutlich gezeigt, dass genauere Rechnungslegung und wirksamere Prüfungsstandards erforderlich sind. Diese Instrumente sind allerdings nur dann sinnvoll, wenn die "Nutzer" dieser Dienstleistungen auch umfassend auf sie zurückgreifen können. Deshalb ist es **notwendig, hochqualifizierte Experten** für den öffentlichen und privaten Sektor auszubilden. Die EU, die Mitgliedstaaten und die Unternehmen müssen sich mit ganzer Kraft und mit angemessenem Mitteleinsatz dieser Aufgabe widmen.

2. **Einleitung**

2.1 Die Europäische Kommission hat am 19. Dezember 2012 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Unterstützung der Tätigkeit von Einrichtungen, die Standards und Normen im Bereich der Rechnungslegung und Abschlussprüfung erarbeiten**, im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2014 und dem 31. Dezember 2020 veröffentlicht. Das Vorläuferprogramm von 2009 läuft am 31. Dezember 2013 aus. Einige der im ursprünglichen Programm aufgeführten Einrichtungen sind inzwischen in anderen aufgegangen. Der zu prüfende Vorschlag betrifft folglich die verbleibenden Begünstigten, nämlich IFRS Foundation (Rechtsnachfolgerin der IASCF), EFRAG und PIOB. Der gesamte Bereich betrifft den Privatsektor. Der öffentliche Sektor wird durch die Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft (SEC 95) geregelt, die Grundsätze für die Aufstellung öffentlicher Haushaltspläne festlegt.

2.2 Sowohl der Vorschlag als auch die begleitende Begründung sind dermaßen mit Abkürzungen übersät, dass es schwierig ist, sich im Dschungel der Kürzel und der Beziehungen zwischen den verschiedenen, im Text genannten Einrichtungen zurechtzufinden. Deshalb muss zur Erleichterung der Lektüre von Dokumenten, die zwar mit einer präzisen Fachterminologie erarbeitet wurden, aber auch für Eingeweihte nicht immer leicht zu verstehen sind, ein Verzeichnis für die **Abkürzungen und die Organisationsstrukturen** eingefügt werden.

2.3 In diesem Verzeichnis werden folgende begünstigte Einrichtungen stark vereinfacht aufgeführt:

2.3.1 Die International Financial Reporting Standards Foundation (**IFRS-Stiftung**), Nachfolgeorganisation der International

Accounting Standards Committee Foundation (IASCF-Stiftung) ist die Einrichtung, die auf globaler Ebene zusammen mit dem International Financial Reporting Interpretations Committee (**IFRIC**) die Rechnungslegungsstandards für die Abschlüsse der Unternehmen, die in der EU an einer Börse notiert sind, aufstellt. Diese Standards wurden in das Unionsrecht aufgenommen. Von der IFRS-Stiftung hängen die auf technischer Ebene aktiven Einrichtungen wie International Accounting Standards Board (**IASB**) und der für die **Auslegung der IFSR zuständige Ausschuss** ab. Die Steuerung wird von einer Reihe von Gremien wahrgenommen, deren Funktion nicht einfach abzugrenzen sind: neben dem Verwaltungsrat (Board) gibt es ein Überwachungsgremium ("**Monitoring-Board**"), einen "**Standards Advisory Council**" und einen "**Due Process Oversight-Ausschuss**".

2.3.1.1 Die Kommission gesteht der IFRS-Stiftung als weltweites Standardsetzungsgremium eine Hauptrolle zu und empfiehlt, die bereits der IASCF-Stifung gewährte Unterstützung im Rahmen einer stabilen Ko-Finanzierungsregelung fortzusetzen. Einige Mitgliedstaaten beteiligen sich bereits an dem Programm, die EU hat ihrerseits 17 % der Ausgaben im Jahr 2011 bestritten.

2.3.2 Die Europäische Beratungsgruppe für Rechnungslegung (**EFRAG**) ist fachlicher Berater der Kommission in Fragen der Rechnungslegung. Die Kontrolle der 2001 als privatwirtschaftliche Einrichtung gegründeten EFRAG wurde ursprünglich in Abhängigkeit der Finanzbeiträge der verschiedenen Beteiligten, darunter auch der Kommission, festgelegt. 2008 wurde die Führungsstruktur geändert, um der **öffentlichen politischen Rolle** der EFRAG besser gerecht zu werden. Diese hatte sich zwischenzeitlich zum Sprachrohr Europas im Bereich der Rechnungslegung entwickelt. Während Vertretung und Stimmrecht nach wie vor von den Führungsgremien "**Mitgliederversammlung**" und "**Aufsichtsgremium**" wahrgenommen werden, wird nun eine bessere Steuerung gewährleistet durch ein Planning and Ressource Committee (PRC), vor allem aber durch ein **verstärktes**, 17-köpfiges **Aufsichtsgremium**. Darin sind die verschiedenen Interessengruppen vertreten: die Ersteller und die Nutzer von Abschlüssen, Finanzinstitute sowie vier Experten aus dem Bereich Public Policy, die von der der Kommission ernannt werden.

2.3.2.1 Laut Kommission benötigt die EFRAG eine solide und langfristige Finanzierung, um glaubwürdig und unabhängig zu bleiben. Mehrere große Mitgliedstaaten tragen unmittelbar zu ihrer Unterstützung bei. *Die Kommission kofinanziert die EFRAG im Namen der kleineren Mitgliedstaaten.*

2.3.3 Das Public Interest Oversight Board (**PIOB**) ist eine spanische Stiftung mit Sitz in Madrid. Trotz ihrer privatrechtlichen Form handelt es sich um eine Einrichtung von großem Einfluss und Gewicht, die die ordnungsgemäße Verfahrensabläufe, eine ordnungsgemäße Überwachung und die Transparenz der internationalen Standards für die Abschlussprüfung gewährleistet, die vom Internationalen Wirtschaftsprüferverband (International Federation of Accountants – **IFAC**) vorgegeben werden, eine privatwirtschaftliche Einrichtung, die Wirtschaftsprüfer weltweit vertritt. Die wichtigsten Partner sind die **Monitoring Group** (MG), die internationale Regulierungsbehörden und wichtige internationale Institutionen [1] vertritt, und die **IFAC**. Das PIOB wird von zehn Mitgliedern geleitet, wovon zwei von der Kommission ernannt werden.

2.3.3.1 Mit dem Beschluss von 2009 wurde dem PIOB eine Finanzierung zugewiesen, die im Jahr 2011 22 % der förderfähigen Aufwendungen entsprach. Die Kommission arbeitet eng mit dieser Einrichtung zusammen und leistete auch einen Beitrag zur Ausbildung der PIOB-Mitarbeiter in EU-Haushaltsfragen. Allerdings scheint die Finanzierungsstruktur verbesserungswürdig: Die Ausgaben werden neben der Kommission allein vom IFAC mit 78 % kofinanziert. Die Kommission bemüht sich um Diversifizierung der PIOB-Finanzierung, um dessen Unabhängigkeit gegenüber dem IFAC zu stärken. Neben den für 2013 zugesagten Beiträgen internationaler Institutionen wurde eine Task Force damit beauftragt, eine Kampagne zur weltweiten Akquirierung von Beiträgen geeigneter Geldgeber durchzuführen.

2.4 Der von den Einrichtungen, die einen maßgeblichen Finanzierungsbeitrag erhalten sollen, behandelte Bereich ist hochtechnischen Charakters und außerhalb eines kleinen Kreises von Fachleuten kaum zu beurteilen. Die Kommission hat deswegen keine **externen Konsultationen** durchgeführt. Sie hat sich darauf beschränkt, anhand eigener Erfahrungen und Kenntnisse zu prüfen, ob die Beiträge angemessen sind. In der Folgenabschätzung wird lediglich festgestellt, dass das Finanzierungsprogramm die Erwartungen und Ziele erfüllt hat.

3. **Bemerkungen und Vorschläge**

3.1 Der EWSA hat sich bereits zum ursprünglichen Programm geäußert [2] und die Kommissionsvorschläge unterstützt. Dabei brachte er einige Vorbehalte und Vorschläge zum Ausdruck, auf die im vorliegenden Text ggf. verwiesen wird. Heute wie damals ist dem **Grundsatz zuzustimmen**, dass die Aktivität von Einrichtungen, die hochsensible Aufgaben von größter Bedeutung bewältigen, finanziert werden muss. Indes ist es schwierig, zur **Höhe der Finanzbeiträge fundiert Stellung zu nehmen**, da diese von einer Vielzahl von Kenntnissen abhängen, die nur einem engen Kreis von Spezialisten zur Verfügung stehen.

3.2 Die Finanzkrise war bereits 2009 ausgebrochen, als das Programm zum ersten Mal aufgelegt wurde. Damals war es indes evtl. zu früh für umfassende Analysen, die auch die weniger offensichtlichen Aspekte der Ursachen bzw. Nebenursachen der Ereignisse berücksichtigen. Die mittlerweile verstrichene Zeit und der Lauf der Ereignisse ermöglichen nun einige zusätzliche Überlegungen.

3.3 **Die Rechnungslegung und die Verfahren der Abschlussprüfung sind kostspielig**. Sie werden noch teurer, wenn sie von Fachleuten durchgeführt werden, die auf dem Markt nicht einfach zu finden sind und deren Hochschulausbildung lediglich den Ausgangspunkt für den Erwerb hochwertiger Kompetenzen *in der Praxis* darstellt. Darüber hinaus

[1] Mitglieder der MG sind die Europäische Kommission, die IOSCO (Internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden), der BCBS (Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht) und eine Reihe weiterer ähnlicher Gremien auf europäischer und globaler Ebene.

[2] ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 75. Weitere wichtige Stellungnahmen, vor allem zu einigen fachlichen Aspekten: ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 61.

müssen diese Fachleute auch über besondere moralische Qualitäten verfügen, um die Vertraulichkeit der Informationen und die **Neutralität** ihrer Analysen zu gewährleisten. All dies führt zum Schluss, dass die Finanzierung der Einrichtungen sicherlich sinnvoll ist, dass aber auch die **Ausbildung** angemessen vergüteter und geförderter Fachleute unerlässlich ist.

3.3.1 Wenn von "Fachleuten" die Rede ist, wird im Allgemeinen an die Personen gedacht, die für die **Erarbeitung** der Rechnungslegung und Standards **zuständig** sind. Indes gehören ihre **Adressaten**, für die die Informationen Arbeitsmittel und die Standards Handlungsanleitungen ihrer Aktivitäten darstellen, ebenso zu diesen "Fachleuten". Dies verdeutlicht, dass die Verfügbarkeit **angemessen ausgebildeter Humanressourcen** eine **Priorität** ist, nicht nur in Bezug auf die Produzenten von Finanzinformationen, sondern auch für den Kreis der Personen, die **sie anwenden müssen:** Regulierungs- und Aufsichtsbehörden, Gesetzgeber, Unternehmen und Forschungseinrichtungen.

3.4 Eng verbunden mit dem Aspekt der Ausbildung ist die **Qualität der Finanzinformationen**: in Ziffer 3.1 wurde festgestellt, dass sich der Umfang der vorgeschlagenen Finanzbeiträge nur schwer beurteilen lässt. Noch schwieriger und willkürlicher wäre ein Urteil über den Mehrwert ihres Nutzens, den sie für die Anwender erbringen. Der EWSA kann dem **Vorschlag** der Kommission bezüglich der **Höhe** der Beiträge nur seine **Zustimmung** geben, die ausschließlich auf Vertrauen und der Würdigung der Gründe basiert.

3.5 Der EWSA hat in seiner 2009 veröffentlichten Stellungnahme ([3]) zum ursprünglichen Programm empfohlen, besonders darauf zu achten, dass ungebührliche Beeinflussung oder Eingriffe in die **Wertpapiermärkte** ([4]), auf die die **IASCF-** und **EFRAG-**Standards Anwendung finden, vermieden werden. Der Punkt wurde von der selbst Kommission angeschnitten, die einen Gemeinschaftsbeitrag forderte, um eine ungebührliche Beeinflussung "durch Dritte mit einem Interesse" zu vermeiden. Dieser wichtige und heikle Aspekt wurde im neuen Verordnungsvorschlag nicht mehr angesprochen. Der EWSA fordert die Kommission auf, ihr volles Vertrauen in die Unabhängigkeit dieser Einrichtungen zu bestätigen. Das Gleiche gilt für den **PIOB** ([5]).

3.6 Bezüglich EFRAG wird darauf hingewiesen, dass die Kommission diese Einrichtung im Namen der kleineren Mitgliedstaaten kofinanziert (die größeren Mitgliedstaaten leisten einen direkten Beitrag). Möglicherweise würde sich der Beitrag der Kommission nicht maßgeblich verändern, wenn alle Mitgliedstaaten ihren – eventuell auch symbolischen – Beitrag leisten würden. Jedoch wäre diese Geste ein Signal für eine verantwortungsvolle **Beteiligung aller Mitglieder der Union** an Einrichtungen von großer gemeinsamer Bedeutung unabhängig von der Größe der einzelnen Mitgliedstaaten.

3.7 Die internationalen Rechnungslegungsvorschriften (IFRS) sehen eine Rechnungslegung der Unternehmen zu Marktpreisen (Mark-to-market-Bewertungsmethode) vor. In der Finanzkrise wurde beobachtet, dass sie eine kurzfristige prozyklische Wirkung haben können. Der EWSA empfiehlt eine Kosten-Nutzen-Analyse dieser Vorschriften, z.B. im Rahmen des hier erörterten Programms.

3.8 Abschließend möchte der EWSA noch einmal darauf auf die **Bedeutung der Erhebung und Verarbeitung der Daten** hinweisen. Vor allem aber **müssen sie korrekt verstanden und verwendet werden**: ist zum einen die hohe Professionalität der "Lieferanten" anzuerkennen, so ist jedoch seitens der vielgestaltigen Nutzerkategorien noch viel zu tun im Hinblick auf die Ausbildung und Weiterbildung entsprechender Humanressourcen.

Brüssel, den 20. März 2013

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

([3]) Siehe Fußnote 2.
([4]) Siehe Ziffer 3.2.1.
([5]) Siehe Ziffer 3.4.