EMPFEHLUNGEN

KOMMISSION

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 6. Mai 2008

zur externen Qualitätssicherung bei Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften, die Unternehmen von öffentlichem Interesse prüfen

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2008) 1721)

(2008/362/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 211,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Eine externe Qualitätssicherung bei der Abschlussprüfung ist Grundvoraussetzung für eine hohe Prüfungsqualität. Durch sie wird die Glaubwürdigkeit von Finanzinformationen erhöht und ein besserer Schutz von Aktionären, Anlegern, Gläubigern und anderen interessierten Parteien gewährleistet. Ein externes Qualitätssicherungssystem sollte daher objektiv und vom Berufsstand des Abschlussprüfers unabhängig sein.

(2) In den Artikeln 29 und 43 der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen, zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 84/253/EWG des Rates [1] werden Qualitätssicherungssysteme für alle Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften vorgeschrieben und für diese strenge Kriterien festgelegt. Einige Punkte der Empfehlung der Kommission 2001/256/EG vom 15. November 2000 „Mindestanforderungen an Qualitätssicherungssysteme für die Abschlussprüfung in der EU“ [2] werden in die Richtlinie übernommen.

(3) Die Teile dieser Empfehlung, die sich auf die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse beziehen, wurden jedoch von den jüngsten internationalen Entwicklungen und Tendenzen überholt, wonach für diese Abschlussprüfungen externe Qualitätssicherungssysteme eingeführt werden sollten, die unabhängig vom Berufsstand der Abschlussprüfer verwaltet und bei denen die Qualitätssicherungsprüfungen von Personen durchgeführt werden, die nicht als Abschlussprüfer tätig sind.

(4) Die in der Richtlinie 2006/43/EG festgelegten Kriterien lassen nach wie vor erhebliche Unterschiede bei der Organisation der externen Qualitätssicherungssysteme für Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften in den einzelnen Mitgliedstaaten zu. Insbesondere mit Blick auf Artikel 34 der Richtlinie 2006/43/EG sollte vermieden werden, dass die Prüfungsqualität der Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich wahrgenommen wird. Die öffentlichen Aufsichtsinstanzen der Mitgliedstaaten wurden in der Richtlinie 2006/43/EG ferner ermutigt, sich auf einen koordinierten Ansatz für die Durchführung von Qualitätssicherungsprüfungen zu verständigen.

(5) Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten hat bei der Prüfung von Unternehmen von öffentlichem Interesse Vorrang. Für Qualitätssicherungssysteme für Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften, die Prüfungen in solchen Unternehmen durchführen, sollten weitere Leitlinien bereitgestellt werden. Daher ist eine neue Empfehlung angebracht, die dem derzeitigen Stand der Dinge in stärkerem Maße Rechnung trägt als die Empfehlung 2001/256/EG und in der die neuen internationalen Entwicklungen sowie die speziellen Bedürfnisse der Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden. Für die Qualitätssicherungssysteme für Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften, die andere Unternehmen prüfen, sind jedoch keine detaillierte Anleitungen erforderlich.

[1] ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 87. Geändert durch die Richtlinie 2008/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 81 vom 20.3.2008, S. 53).

[2] ABl. L 91 vom 31.3.2001, S. 91.

(6) Die Inspektionen sollten zur Steigerung der Prüfungsqualität bei einem kontrollierten Abschlussprüfer oder einer Prüfungsgesellschaft beitragen sowie regelmäßig und präventiv stattfinden. Sie sollten dazu dienen, Vertrauen in die Abschlussprüfung und damit letztlich in die Finanzmärkte aufzubauen und zu erhalten. Daher sollte diese Empfehlung nicht für Ad-hoc-Untersuchungen gelten, die sich aus möglichen Verstößen gegen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben.

(7) Damit sich die Qualität von Abschlussprüfungen in der Gemeinschaft verbessert, sollten unabhängige Aufsichtsstellen bei Inspektionen von Prüfungsgesellschaften eine aktivere Rolle übernehmen. Es sollten Leitlinien für die Unabhängigkeit des Inspektionssystems bereitgestellt werden. Auch sollte präzisiert werden, welche Rolle öffentliche Aufsichtsstellen, Berufsverbände und andere geeignete Stellen sowie Sachverständige bei Durchführung der Inspektionen spielen könnten. Auch hinsichtlich der Finanzierung des Qualitätssicherungssystems sind Klarstellungen erforderlich.

(8) Gemäß Artikel 43 der Richtlinie 2006/43/EG haben Qualitätssicherungsprüfungen bei Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften, die Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse durchführen, mindestens alle drei Jahre zu erfolgen. Da es für ein öffentliches Aufsichtssystem schwierig sein könnte, eine ausreichende Zahl von Inspektoren einzustellen, die bei jeder Inspektion eine Prüfung vor Ort durchführen, müsste es möglich sein, dass unter bestimmten Bedingungen auch Sachverständige, die keine Inspektoren sind, an den Prüfungen vor Ort teilnehmen.

(9) Um sicherzustellen, dass der betreffende Abschlussprüfer oder die Prüfungsgesellschaft den Schlussbericht der Inspektoren beachten und dass dieser ausreichende Leitlinien enthält, damit die festgestellten Probleme künftig vermieden werden, ist eine effektive Kommunikation zwischen den Inspektoren und dem Abschlussprüfer oder der Prüfungsgesellschaft sowohl vor Annahme des Schlussberichts als auch in der Umsetzungsphase erforderlich.

(10) Um die Nachvollziehbarkeit des Qualitätssicherungssystems und die Vergleichbarkeit innerhalb der Gemeinschaft zu verbessern, sollte der Jahresbericht über die Gesamtergebnisse der Inspektionen zentrale Leistungsindikatoren enthalten, die es ermöglichen, die eingesetzten Ressourcen sowie Effizienz und Wirksamkeit des Qualitätssicherungssystems zu bewerten.

(11) Die Kommission hat die Absicht, die Lage im Jahr 2011 auf der Grundlage neuer internationaler Entwicklungen, vor allem der Beteiligung geeigneter Stellen und Sachverständiger an der Durchführung der Inspektionen, zu bewerten —

EMPFIEHLT:

Gegenstand

1. Diese Empfehlung enthält Leitlinien für die Einrichtung unabhängiger Qualitätssicherungssysteme für Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften, die gemäß den Artikeln 29 und 43 der Richtlinie 2006/43/EG bei Unternehmen von öffentlichem Interesse Abschlussprüfungen durchführen.

2. Hat ein Mitgliedstaat bestimmte Unternehmen von öffentlichem Interesse gemäß Artikel 39 der Richtlinie 2006/43/EG von Teilen ihres Anwendungsbereichs ausgenommen, so sollte er diese Unternehmen auch vom Geltungsbereich der auf der Grundlage dieser Empfehlung getroffenen Maßnahmen ausnehmen.

Begriffsbestimmungen

3. Die Begriffsbestimmungen in Artikel 2 der Richtlinie 2006/43/EG gelten auch für diese Empfehlung. Für die Zwecke dieser Empfehlung gelten ferner folgende Begriffsbestimmungen:

a) „öffentliche Aufsichtsstelle“ ist eine zuständige Stelle im Sinne von Artikel 2 Nummer 10 der Richtlinie 2006/43/EG, die ein auf den Grundsätzen des Artikels 32 dieser Richtlinie basierendes öffentliches Aufsichtssystem repräsentiert,

b) „Inspektor“ ist eine Person, die eine Qualitätssicherungsprüfung durchführt, die Anforderungen nach Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 2006/43/EG erfüllt, bei einer öffentlichen Aufsichtsstelle oder einer anderen geeigneten Stelle, der die Durchführung von Inspektionen übertragen wurde, angestellt ist,

c) „Inspektionen“ sind Qualitätssicherungsprüfungen bei Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften, die von einem Inspektor geleitet werden und keine Untersuchung im Sinne von Artikel 32 Absatz 5 der Richtlinie 2006/43/EG darstellen,

d) „Sachverständiger“ ist eine natürliche Person, die besondere Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Finanzmärkte, Rechnungslegung, Prüfung oder auf anderen für Inspektionen maßgeblichen Gebieten besitzt, einschließlich praktizierenden Abschlussprüfer.

Unabhängigkeit des Qualitätssicherungssystems

4. Eine öffentliche Aufsichtsstelle sollte in letzter Instanz für das externe Qualitätssicherungssystem für Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften, die Unternehmen von öffentlichem Interesse prüfen, verantwortlich sein. Die Mitgliedstaaten sollten keinen Verband bzw. keine Einrichtung als öffentliche Aufsichtsstelle benennen, die mit dem Berufsstand des Rechnungs- oder Abschlussprüfers verbunden sind.

5. Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften, die Unternehmen von öffentlichem Interesse prüfen, sollten Inspektionen unterliegen, die von einer öffentlichen Aufsichtsstelle ausschließlich oder gemäß Nummer 6 gemeinsam mit einer anderen geeigneten Stelle durchgeführt werden.

6. Mit der Durchführung der Inspektionen verbundene Aufgaben sollten einer anderen geeigneten Stelle übertragen werden können, sofern sichergestellt ist, dass diese gegenüber der öffentlichen Aufsichtsstelle rechenschaftspflichtig ist und Letztere zumindest folgende Zuständigkeiten behält:

a) Billigung und, wenn es die öffentliche Aufsichtsstelle für angemessen hält, Änderung der Inspektionsmethoden einschließlich der Leitfäden für Inspektionen und Schlussfolgerungen, der Berichterstattungsmethoden und der regelmäßigen Inspektionsprogramme,

b) Billigung und, wenn es die öffentliche Aufsichtsstelle für angemessen hält, Änderung der Kontroll- und Folgeberichte,

c) Billigung und, wenn es die öffentliche Aufsichtsstelle für erforderlich hält, Einsetzung von Inspektoren für jede Inspektion,

d) Erteilung von Empfehlungen und Anweisungen aller Art an die Stelle, der die Aufgaben übertragen wurden.

7. Die öffentliche Aufsichtsstelle sollte zur Teilnahme an Inspektionen berechtigt sein und Zugang zu Kontrollunterlagen, Prüfungsunterlagen und anderen relevanten Dokumenten haben.

8. Alle Vereinbarungen über die Finanzierung des Qualitätssicherungssystems, einschließlich solcher, die die Höhe der Finanzierung und den Umfang der Finanzkontrolle betreffen, sollten nicht der Zustimmung oder dem Veto von Personen oder Organisationen unterliegen, die dem Berufsstand der Wirtschaftsprüfer, Abschlussprüfer oder einer Prüfungsgesellschaft angehören bzw. in anderer Form mit diesen verbunden sind. Die Höhe der Finanzierung sollte im Hinblick auf die Umsetzung der Punkte 6 und 7 eine ausreichende Personalausstattung der öffentlichen Aufsichtsstelle ermöglichen.

9. Werden Mittel für das Qualitätssicherungssystem von Abschlussprüfern oder Prüfungsgesellschaften, die Inspektionen unterliegen, entrichtet, so sollten von ihnen zu zahlende Entgelte oder Beiträge zwingend vorgeschrieben sein und in voller Höhe fristgerecht gezahlt werden müssen.

Unabhängigkeit der Inspektionen

10. Eine öffentliche Aufsichtsstelle sollte sicherstellen, dass in Bezug auf die Unabhängigkeit und Objektivität des Personals einschließlich der Inspektoren sowie die Leitung des Inspektionssystems angemessene Grundsätze und Verfahren geschaffen werden.

11. Personen, die den Beruf des Abschlussprüfers ausüben oder bei einem Abschlussprüfer oder einer Prüfungsgesellschaft angestellt sind bzw. anderweitige Verbindungen mit ihnen haben, sollte es nicht gestattet werden, als Inspektoren tätig zu sein.

12. Personen, die Teilhaber oder Angestellte eines Abschlussprüfers oder einer Prüfungsgesellschaft oder anderweitig mit diesen verbunden waren, sollten frühestens zwei Jahre nach Beendigung dieser Tätigkeit oder Verbindung als Inspektor eine Inspektion dieses Abschlussprüfers oder dieser Prüfungsgesellschaft vornehmen dürfen.

13. Inspektoren sollten erklären, dass zwischen ihnen und dem zu kontrollierenden Abschlussprüfer bzw. der zu kontrollierenden Prüfungsgesellschaft keine Interessenkonflikte bestehen. Inspektoren, die eine unvollständige oder falsche Erklärung abgeben, sollten von der Durchführung von Kontrollen ausgeschlossen und wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen unterworfen werden.

14. Die Inspektoren sollten in Zusammenhang mit Kontrollen eine Vergütung nur von der öffentlichen Aufsichtsstelle oder der Stelle erhalten, der die Durchführung der Kontrollen übertragen wurde. Inspektoren sollten keine Vergütung von den überprüften Abschlussprüfern, Prüfungsgesellschaften oder deren Netzen erhalten.

15. Hält die öffentliche Aufsichtsstelle für die ordnungsgemäße Durchführung einer Inspektion besondere Fachkenntnisse für unerlässlich, so sollten die Inspektoren von Sachverständigen unterstützt werden. Diese sollten unmittelbar einem Inspektor unterstehen und den Anforderungen unter den Nummern 10 und 12 bis 14 entsprechen.

Methodische Anleitung für die Durchführung von Kontrollen

16. Stehen in einem Mitgliedstaat vorübergehend nicht genügend Inspektoren zur Durchführung der Inspektionen vor Ort gemäß Artikel 43 der Richtlinie 2006/43/EG zur Verfügung, so sollte die öffentliche Aufsichtsstelle berechtigt sein, zu entscheiden, dass die Kontrollen vor Ort von Sachverständigen durchgeführt werden, sofern diese den Anforderungen nach Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 2006/43/EG genügen, gegenüber der öffentlichen Aufsichtsstelle in vollem Umfang rechenschaftspflichtig sind und Inspektoren bei dem gleichen Abschlussprüfer oder der gleichen Prüfungsgesellschaft mindestens alle sechs Jahre eine Inspektion vor Ort durchführen.

17. Der Umfang von Inspektionen sollte sich erstrecken auf

a) eine Bewertung des internen Qualitätssicherungssystems der Prüfungsgesellschaft,

b) eine angemessene Prüfung im Hinblick darauf, ob die Verfahren allen geltenden Anforderungen genügen, und eine kritische Durchsicht der Prüfungsunterlagen von Unternehmen von öffentlichem Interesse, um die Wirksamkeit des internen Qualitätssicherungssystems zu überprüfen,

c) auf der Grundlage der unter a) und b) erzielten Ergebnisse eine Bewertung des Inhalts des jüngsten von einem Abschlussprüfer oder einer Prüfungsgesellschaft gemäß Artikel 40 der Richtlinie 2006/43/EG veröffentlichten jährlichen Transparenzberichts.

18. Die folgenden Grundsätze und Verfahren des Abschlussprüfers oder der Prüfungsgesellschaft für die interne Kontrolle sollten zumindest überprüft werden:

a) Einhaltung der geltenden Prüfungs- und Qualitätskontrollstandards sowie der berufsethischen Normen und Unabhängigkeitsanforderungen, einschließlich solcher, die sich auf Kapitel IV und Artikel 42 der Richtlinie 2006/43/EG beziehen, und der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats durch den Abschlussprüfer oder die Prüfungsgesellschaft,

b) Quantität und Qualität der eingesetzten Ressourcen, einschließlich der Einhaltung der Anforderungen bezüglich der kontinuierlichen Fortbildung gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2006/43/EG,

c) Einhaltung der Anforderungen gemäß Artikel 25 der Richtlinie 2006/43/EG hinsichtlich der berechneten Prüfungshonorare.

19. Zur Überprüfung der Einhaltung dieser Anforderungen und Standards sollte zumindest ein erheblicher Teil der Prüfungsunterlagen auf der Grundlage einer Analyse des Risikos in Hinblick auf eine unzureichenden Durchführung der Abschlussprüfung ausgewählt werden.

Ergebnis der Inspektionen

20. Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus Inspektionen, auf deren Grundlage Empfehlungen ausgesprochen werden, einschließlich Erkenntnissen und Schlussfolgerungen in Zusammenhang mit einem Transparenzbericht, sollten dem kontrollierten Abschlussprüfer bzw. der kontrollierten Prüfungsgesellschaft vor Abschluss des Inspektionsberichts ordnungsgemäß mitgeteilt und mit diesen erörtert werden. Dem Abschlussprüfer bzw. der Prüfungsgesellschaft sollte ab Vorlage des Inspektionsberichts eine Frist von höchstens zwölf Monaten eingeräumt werden, um auf die Empfehlungen zu dem internen Qualitätssicherungssystem der Prüfungsgesellschaft zu reagieren. Folgen der kontrollierte Abschlussprüfer bzw. die kontrollierte Prüfungsgesellschaft den Empfehlungen nicht in geeigneter Weise, so sollte die öffentliche Aufsichtsstelle größere festgestellte Mängel des internen Qualitätssicherungssystems bekanntmachen.

21. Ein öffentliches Aufsichtssystem sollte berechtigt sein, nach dem in dem betreffenden Mitgliedstaat geltenden rechtlichen Verfahren gegenüber Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften Disziplinarmaßnahmen zu treffen oder Sanktionen zu verhängen.

22. Die öffentliche Aufsichtsstelle sollte die Öffentlichkeit zumindest zeitnah und in geeigneter Form darüber unterrichten, welche Disziplinarmaßnahmen letztlich getroffen bzw. welche Sanktionen gegenüber Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften in Zusammenhang mit der Durchführung der Abschlussprüfung verhängt wurden. Dabei sollten der betreffende Abschlussprüfer bzw. die Prüfungsgesellschaft genannt und größere Mängel genannt werden, deretwegen diese Maßnahmen oder Sanktionen erforderlich waren.

23. Wurde bei einer Inspektion festgestellt, dass ein von einem Abschlussprüfer oder einer Prüfungsgesellschaft gemäß Artikel 40 der Richtlinie 2006/43/EG veröffentlichter Transparenzbericht Angaben — so unter anderem zur Wirksamkeit des internen Qualitätssicherungssystems der Prüfungsgesellschaft — enthält, die eine öffentliche Aufsichtsstelle als irreführend erachtet, so sollte diese sicherstellen, dass der Transparenzbericht unverzüglich entsprechend geändert wird.

Transparenz der Gesamtergebnisse des Qualitätssicherungssystems

24. Die öffentlichen Aufsichtsstellen sollten jährlich über die Gesamtergebnisse des Qualitätssicherungssystems Bericht erstatten. Dieser Bericht sollte Angaben zu erteilten Empfehlungen, zur Umsetzung der Empfehlungen, zu getroffenen Disziplinarmaßnahmen und verhängten Sanktionen enthalten. Er sollte ferner quantitative Angaben und andere zentrale Leistungsindikatoren zu Finanzressourcen und Personalausstattung sowie zu Effizienz und Wirksamkeit des Qualitätssicherungssystems enthalten.

Umsetzung

25. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die Kommission bis zum 6. Mai 2009 über die aufgrund dieser Empfehlung getroffenen Maßnahmen zu unterrichten.

Adressaten

26. Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Brüssel, den 6. Mai 2008

Für die Kommission
Charlie McCREEVY
Mitglied der Kommission