



Brüssel, den 18.6.2015
COM(2015) 301 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**BEWERTUNG DER VERORDNUNG (EG) NR. 1606/2002 VOM 19. JULI 2002
BETREFFEND DIE ANWENDUNG INTERNATIONALER
RECHNUNGSLEGUNGSSTANDARDS**

{SWD(2015) 120 final}

1. Einleitung

Mehr als zehn Jahre nach Erlass der Verordnung 1606/2002 („IAS-Verordnung“)¹ und nach einer ersten Überprüfung ihrer Funktionsweise im Jahr 2008² will die Kommission nun im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)³ untersuchen, ob die Verordnung die verfolgten Ziele erreicht hat. Nach der Verordnung 258/2014⁴ ist die Kommission ebenfalls dazu verpflichtet, einen Bericht zu den Ergebnissen dieser Bewertung einschließlich, sofern angebracht, von Vorschlägen zur Änderung der Verordnung sowie zu den Organisationsstrukturen aller betreffenden Einrichtungen vorzulegen.

Mit der Übernahme der vom International Accounting Standards Board (IASB) herausgegebenen International Financial Reporting Standards (IFRS)⁵ in das EU-Recht wurde das Ziel verfolgt, die Effizienz der EU-Kapitalmärkte und des EU-Binnenmarkts zu erhöhen.

Der Verordnung entsprechend werden die konsolidierten Abschlüsse börsennotierter Gesellschaften aus der EU⁶ seit 2005 nach den IFRS erstellt. Die Mitgliedstaaten können die Anwendung der IFRS auf Jahresabschlüsse und nicht börsennotierte Gesellschaften ausweiten. Auch die „Transparenzrichtlinie“⁷ legt fest, dass alle Emittenten (auch solche aus Drittländern), deren Titel an einem in der EU gelegenen oder dort betriebenen geregelten Markt notiert sind, die IFRS anwenden müssen.

In diesem Bericht werden die Ergebnisse der Bewertung zusammengefasst und potenzielle Verbesserungen aufgezeigt. Weitere Einzelheiten sind der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

2. Methodik

Durchgeführt wurde die Bewertung von der Kommission, die zu diesem Zweck im Rahmen einer öffentlichen Konsultation (August bis November 2014, 200 Beiträge), bei einer informellen Expertengruppe (18 öffentliche und private Organisationen, 3 Sitzungen im Jahr 2014) und beim Regelungsausschusses für Rechnungslegung (Accounting Regulatory Committee, ARC), dem Vertreter aller Mitgliedstaaten angehören, die Standpunkte der

¹ Verordnung (EG) Nr. 1606/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juli 2002 betreffend die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards (ABl. L 243 vom 11.9.2002).

² KOM(2008) 215.

³ KOM(2014) 368.

⁴ Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 258/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Auflegung eines Unionsprogramms zur Unterstützung spezieller Tätigkeiten im Bereich Rechnungslegung und Abschlussprüfung für den Zeitraum 2014-2020 und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG (ABl. L 105 vom 8.4.2014).

⁵ Die International Accounting Standards (IAS) wurden zunächst vom International Accounting Standards Committee (IASC), dem Vorläufer des IASB herausgegeben.

⁶ deren Titel an einem geregelten Markt in der EU gehandelt werden.

⁷ Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG (ABl. L 390 vom 31.12.2004).

Interessenträger einholte. Auch die Fachliteratur über die Auswirkungen der verbindlichen Anwendung der IFRS in der EU und die Leistungsfähigkeit der Standards in der Krise wurden in die Überprüfung miteinbezogen. Darüber hinaus wurde in diesem Zusammenhang auf die internen Erfahrungen der maßgeblichen internationalen und europäischen Einrichtungen zurückgegriffen. Bei der Bewertung ebenfalls Rechnung getragen wurde den Empfehlungen von Philippe Maystadt⁸, die einen verstärkten Beitrag der EU zur internationalen Standardsetzung zum Ziel haben.

Bei der Bewertung wurde der Versuch unternommen, die Situation im Rahmen der IAS-Verordnung mit einem Szenario ohne IFRS-Übernahme zu vergleichen. Da es in der EU aber keine alleinige Alternative zu den IFRS gibt und sich sowohl die nationalen als auch die allgemein anerkannten Rechnungslegungsgrundsätze der USA (US-GAAPs) im Untersuchungszeitraum weiterentwickelt haben, war kein klarer Vergleichsmaßstab vorhanden.

Die Bewertung wurde generell aus Sicht der EU insgesamt durchgeführt, ohne dass die Wechselwirkung der Verordnung mit nationalen Rechtsvorschriften einer systematischen Analyse unterzogen worden wäre. Die Bewertung umfasste weder eine fachliche Überprüfung der IFRS noch eine Analyse einzelner Standards im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand, den diese für die Unternehmen mit sich bringen können. Auch mögliche alternative Bilanzierungsvorschriften für nicht börsennotierte Gesellschaften in der EU wurden nicht betrachtet.

Da es im Untersuchungszeitraum andere signifikante rechtliche Änderungen gab, ließen sich die Auswirkungen der IFRS-Übernahme nur schwer isolieren; auch variierten die Auswirkungen in Abhängigkeit davon, welche nationalen GAAPs vor den IFRS angewandt worden waren. Schwierig war ferner, quantitative Daten zu Unternehmen, die die IFRS anwenden, und zu Kosten und Nutzen zu erhalten. Die vorhandenen Untersuchungen hatten hauptsächlich größere Unternehmen zum Gegenstand. Und schließlich wurden die Beiträge zur öffentlichen Konsultation auf eigene Initiative eingereicht und stellen deshalb nicht notwendigerweise eine repräsentative Stichprobe dar.

Das Thema Abschlussprüfung blieb bei der Bewertung außer Acht. Es ist weithin anerkannt, dass hochwertige Abschlussprüfungen zur Sicherstellung verlässlicher Abschlüsse unabdingbar sind. Die EU hat im Untersuchungszeitraum ihren Regulierungsrahmen für die gesetzliche Abschlussprüfung einschließlich der unabhängigen Beaufsichtigung von Abschlussprüfern und Abschlussprüfungsgesellschaften verbessert.⁹

⁸ Should IFRS Standards be more „European“? Mission to reinforce the EU’s contribution to the development of international accounting standards, Bericht von Philippe MAYSTADT – Oktober 2013.

⁹ Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen in der durch die Richtlinie 2014/56/EU geänderten Fassung und Verordnung (EU) Nr. 537/2014, beide ab Mitte Juni 2016 anzuwenden.

3. Ergebnisse

3.1. Bewertungskriterien

3.1.1. Effektivität

Ziel der IAS-Verordnung war es, für ein effizienteres Funktionieren der EU-Kapitalmärkte und des Binnenmarkts die Rechnungslegung börsennotierter Gesellschaften zu harmonisieren, indem bei deren Abschlüssen ein hohes Maß an Transparenz und Vergleichbarkeit sichergestellt wird. In der Verordnung wurde Wert darauf gelegt, dass die IFRS weltweit akzeptiert werden, damit die Unternehmen aus der EU an den Kapitalmärkten der Welt unter gleichen Voraussetzungen um Finanzmittel konkurrieren können.

Transparenz und Vergleichbarkeit

Die Kommission hat festgestellt, dass die IAS-Verordnung die Transparenz der Abschlüsse durch verbesserte Rechnungslegungsqualität und -angaben und durch größere Wertrelevanz der Berichterstattung erhöht hat, wodurch die Markterwartungen einschließlich der Prognosen der Analysten präziser geworden sind. Auch hat sich dadurch die branchen- und länderinterne und -übergreifende Vergleichbarkeit der Abschlüsse erhöht, wenngleich einige Unterschiede fortbestehen.

Die erhobenen Daten legen nahe, dass die Qualität der nach IFRS erstellten Abschlüsse gut ist, was den Schluss zulässt, dass auch die Standards von guter Qualität sind. Dennoch wurde Kritik an deren Komplexität geäußert. Die Ergebnisse legen nahe, dass diese Komplexität auf die Komplexität der Unternehmenstätigkeiten zurückzuführen und deshalb in den meisten Fällen unvermeidlich ist; obwohl die Standards nicht branchenspezifisch sind, wurden sie doch als flexibel genug für die meisten Geschäftsmodelle angesehen, wenngleich gewisse Zweifel hinsichtlich ihrer Eignung für Langzeit-Investoren und hinsichtlich des Umfangs der geforderten Angaben angemeldet wurden.

In der IAS-Verordnung wurde anerkannt, dass Rechnungslegung hoher Qualität von einer ordnungsgemäßen und rigorosen Durchsetzung abhängt. Der Transparenzrichtlinie zufolge fällt die Durchsetzung von Rechnungslegungsstandards in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten; um die aufsichtliche Konvergenz zu verbessern und eine konsistente Anwendung der IFRS in der EU sicherzustellen, werden deren Tätigkeiten von der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) koordiniert.

Die erhobenen Daten legen nahe, dass die vorhandenen Mechanismen ausreichen, um eine angemessene Durchsetzung der IFRS sicherzustellen, und dass die ESMA bei der Förderung von Konsistenz und Kohärenz der EU-weiten Durchsetzung eine wichtige Rolle spielt. Einige dieser Daten zeigen jedoch auch, dass es bei der Umsetzung nach wie vor gewisse Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt. Die ESMA hat unlängst neue Leitlinien zur

Durchsetzung¹⁰ veröffentlicht, die zu weiteren Verbesserungen auf diesem Gebiet führen könnten, deren Auswirkungen sich zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht abschätzen lassen.

Die konsistente Anwendung von Standards kann auch davon abhängen, wie diese Standards ausgelegt werden. In der Praxis werden Auslegungsunterschiede von der ESMA dem IFRS Interpretations Committee unterbreitet. Die Kommission begrüßt die effiziente Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Einrichtungen.

Reibungslose Funktionsweise von EU-Kapitalmärkten und -Binnenmarkt

Die Kommission hat Belege für eine verbesserte Funktionsweise der Kapitalmärkte gefunden: höhere Liquidität; geringere Kapitalkosten; verstärkte grenzübergreifende Transaktionen; leichter Zugang zu Kapital auf EU- und globaler Ebene; verbesserter Anlegerschutz und Fortbestand des Anlegervertrauens. Wie oben bereits erwähnt, ließ sich jedoch nicht zweifelsfrei feststellen, welche Auswirkungen den IFRS und welche Auswirkungen anderen kapitalmarktrelevanten Änderungen zuzuschreiben waren.

Die Frage, in welchem Maße – wenn überhaupt – die Finanzkrise durch die Anwendung der IFRS verschärft worden sein könnte, wurde weithin diskutiert, und es gab Hinweise in beide Richtungen. Zwei Aspekte der Rechnungslegung stehen besonders im Fokus. Erstens die Bewertung von Finanzinstrumenten zu laufenden Preisen (zum beizulegenden Zeitwert). Bei allzu überhitzten oder pessimistischen Märkten können Werte überzogen sein. Im Gegensatz dazu werden Instrumente wie Bankdarlehen zu ihren Anschaffungskosten ausgewiesen, wobei permanent abgeschätzt werden muss, ob die Kunden die fälligen Beträge zurückzahlen werden. Während der Finanzkrise wurde der für Wertminderungen im Kreditgeschäft geltende Standard weithin dafür kritisiert, dass „zu spät zu wenig“ Rückstellungen gebildet wurden. Ein anderer Kritikpunkt waren die fehlenden Angaben einiger Banken. Nach einem ausgedehnten Überprüfungsprozess („Due Process“) veröffentlichte der IASB 2014 einen neuen Standard zur Bilanzierung von Finanzinstrumenten (IFRS 9), der derzeit im Hinblick auf seine Übernahme geprüft wird. Alles in allem hat die Finanzkrise gezeigt, dass Standards breite wirtschaftliche Auswirkungen haben können (siehe 3.2).

Globale Standards

Mit der IAS-Verordnung wurde die weltweite Geltung der IFRS angestrebt, was den Unternehmen in der EU zugutekäme. Die Interessenträger vertraten die Auffassung, dass die EU mit ihrer Entscheidung zur Übernahme der IFRS der Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der IFRS weltweit großen Auftrieb gegeben habe. Bislang werden die Standards von mehr als einhundert Ländern akzeptiert und von internationalen Einrichtungen wie der G20, dem Rat für Finanzstabilität (FSB), der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds und dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht befürwortet.

¹⁰ ESMA/2014/807.

Die Vereinigten Staaten gestatten ihren Unternehmen die IFRS-Anwendung allerdings nicht, wodurch ihrer globalen Anwendung erhebliche Grenzen gesetzt sind. Die „Gleichwertigkeitsregelung“, in deren Rahmen die amerikanische Börsenaufsicht SEC (Securities and Exchange Commission) die von ausländischen Unternehmen erstellten IFRS-Abschlüsse akzeptiert, ist für die rund 90 großen EU-Emittenten mit Notierung in den USA nach allgemeiner Auffassung von großem Nutzen.

2002 haben der IASB und der US-amerikanische Standardsetzer FASB mit einem Programm zur Annäherung ihrer Standards begonnen. Wie wichtig diese von der G20 und dem FSB aktiv unterstützten Arbeiten sind, hat die Finanzkrise gezeigt. In einigen Bereichen konnten die beiden Gremien jedoch keinen gemeinsamen Standpunkt erzielen.

3.1.2. Effizienz

Alles in allem hat die Bewertung ergeben, dass der Nutzen, der mit der Umsetzung der IAS-Verordnung verbunden ist, die Kosten übersteigt.

Allerdings lässt sich die Anwendung von Rechnungslegungsstandards nicht ohne Weiteres einer traditionellen Kosten-Nutzen-Analyse unterziehen, da der Nutzen nicht monetär quantifizierbar ist; zu den Kosten liegen nur wenige Daten vor, und Kosten und Nutzen sind ungleich verteilt, denn die Kosten entstehen größtenteils bei den Unternehmen, die IFRS-Abschlüsse erstellen, während der Nutzen sowohl den Unternehmen als auch den Abschlussadressaten und somit auch den Anlegern und der Gesamtwirtschaft zufällt.

Dennoch werden die IFRS von den Unternehmen weitgehend befürwortet, was auch bedeutet, dass sie die Kosten gemessen am Nutzen für angemessen halten. Die erhobenen Daten legen nahe, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Unternehmensmerkmalen wie der Größe und dem Umfang der internationalen Tätigkeiten abhängt. Einige Interessenträger sprachen sich dafür aus, den Unternehmen die Möglichkeit zur Anwendung der IFRS zu geben und damit deren Nutzung auszuweiten, da dies insbesondere für Unternehmen in börsennotierten Gruppen mit Kosteneinsparungen verbunden wäre. Für Tochterunternehmen börsennotierter Gruppen wurde von einigen Seiten eine abgespeckte Fassung der IFRS mit weniger umfangreichen Angabepflichten vorgeschlagen. Es wurde ferner darauf hingewiesen, dass die Kosten der Übernahme der IFRS insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) den Börsengang erschweren können.

Von den Abschlussadressaten wurden die IFRS weitgehend mit dem Hinweis auf erhöhte Transparenz und Vergleichbarkeit der Abschlüsse befürwortet.

Während der Ausarbeitung und Anerkennung der Standards entstehen Kosten für alle Interessenträger. Einige Rückmeldungen deuteten darauf hin, dass sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis durch häufige Änderung der Standards, durch deren Komplexität und durch die zunehmenden Angabepflichten in jüngerer Vergangenheit verschlechtert hat.

3.1.3. Relevanz

Alles in allem hat die Bewertung ergeben, dass die Ziele der IAS-Verordnung nach wie vor relevant sind.

Durch die wachsende Globalisierung der Kapitalmärkte hat die Notwendigkeit einer einheitlichen Rechnungslegung sogar noch weiter zugenommen. Im Jahr 2002 waren die Bedingungen für börsennotierte Gesellschaften an den EU-Kapitalmärkten nicht die gleichen. Dies hat sich mittlerweile geändert, so dass im Zentrum der Diskussionen nunmehr die Frage steht, ob die Bedingungen weltweit die gleichen sind. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass internationale Einrichtungen für die IFRS als globale Standards eintreten.

Die Krise hat die Notwendigkeit vor Augen geführt, die Auswirkungen von Regulierungsvorschriften auf Finanzmärkte und Volkswirtschaften zu beherrzigen. Der IAS-Verordnung zufolge besteht eine Voraussetzung für die Übernahme internationaler Standards in das EU-Recht darin, dass sie dem europäischen öffentlichen Interesse entsprechen. Zwar wird der Begriff des „öffentlichen Interesses“ nicht definiert, kann aber so verstanden werden, dass er eine umfassende Finanzstabilität und wirtschaftliche Erwägungen einschließt. Insbesondere muss bewertet werden, ob Rechnungslegungsstandards der Wirtschaft oder bestimmten Interessenträgern, wie Langzeit-Investoren, schaden könnten. Auch wird zunehmend der Ruf nach einem ganzheitlichen Regulierungsansatz laut, der den kumulativen Auswirkungen Rechnung trägt.

Bei Erlass der IAS-Verordnung herrschte Einigkeit darüber, dass deren Ziele vor allem für börsennotierte Gesellschaften aus der EU relevant sind, was im verbindlichen Anwendungskreis zum Ausdruck kam, der von den Mitgliedstaaten allerdings ausgeweitet werden kann. Einige Interessenträger vertraten die Auffassung, dass eine erweiterte Nutzung der IFRS (beispielsweise für Jahresabschlüsse börsennotierter Gesellschaften, die keinen Konzernabschluss erstellen) insbesondere für die Anleger mit vergleichbaren Vorteilen verbunden sein könnte. Andere sahen das Risiko, dass KMU dadurch zur Einhaltung komplexer Standards verpflichtet werden.

3.1.4. Kohärenz

Innerhalb der IAS-Verordnung

Die von der EU übernommenen IFRS wurden in der rechtsverbindlichen Kommissionsverordnung 1126/2008¹¹ kodifiziert, die bei jedem neuen Standard und jeder neuen Änderung aktualisiert wird. Die Kommission erstellt zweimal jährlich eine nicht verbindliche konsolidierte Fassung der geltenden Standards in allen EU-Amtssprachen. Die erhobenen Daten zeigen, dass die Übersetzungen in bestimmte Sprachen verbessert werden müssen, praktische Schwierigkeiten bei der Konsolidierung der Standards bestehen und

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1126/2008 der Kommission vom 3. November 2008 zur Übernahme bestimmter internationaler Rechnungslegungsstandards gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1606/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 320 vom 29.11.2008).

zwischen den konsolidierten Fassungen von IASB und EU gewisse Diskrepanzen zu verzeichnen sind. Eine amtliche Kodifizierung aller IFRS durch die Kommission könnte sich deshalb als nützlich erweisen.

Einige Interessenträger warfen ebenfalls die Frage auf, ob über den „due process“ des IASB hinaus die Kohärenz neuer Standards oder Änderungen mit dem bestehenden IFRS-Korpus sichergestellt werden muss.

Mit anderen EU-Rechtsvorschriften

Die Kommission ist entschlossen, zur Beilegung aller etwaigen Konflikte zwischen der IAS-Verordnung und der Rechnungslegungsrichtlinie beizutragen. Diese konnten bislang durch eine angemessene Auslegung und Umsetzung seitens der Mitgliedstaaten überwunden werden.

Auch die Vorschriften zur Kapitalerhaltung und Ausschüttung von Dividenden wurden als Ursache möglicher rechtlicher Schwierigkeiten in den Mitgliedstaaten genannt, in denen die IFRS für Jahresabschlüsse, auf deren Grundlage die ausschüttungsfähigen Gewinne ermittelt werden, zugelassen oder vorgeschrieben sind. Wie diesen Schwierigkeiten in den nationalen Rechtsvorschriften begegnet wird, prüft jeder Mitgliedstaat im Rahmen der EU-Kapitalerhaltungsvorschriften.

Dem derzeitigen IASB-Rahmenkonzept zufolge besteht das Ziel der Finanzberichterstattung für allgemeine Zwecke darin, aktuellen und potenziellen Investoren, Kreditgebern und sonstigen Gläubigern entscheidungsnützliche Informationen über das berichtende Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Obwohl IFRS-gestützte Finanzinformationen Ausgangspunkt für eine Vielzahl von Aufsichtsvorschriften sind, führt das IASB Aufsichts- und Regulierungsbehörden nicht auf seiner Liste der Abschlussadressaten. Doch muss gewährleistet werden, dass sich Finanzinformationen auch für diese Zwecke eignen, selbst wenn die Aufsichtsbehörden zur Erreichung ihrer diversen Ziele noch andere Informationen anfordern können.

Die erhobenen Daten deuten darauf hin, dass IFRS, Regulierungsvorgaben sowie Steuer- und Kapitalerhaltungsvorschriften den Unternehmen zwar unterschiedliche Berichtspflichten auferlegen können, diese Unterschiede gemessen am Spektrum der verfolgten Ziele aber weitgehend als verhältnismäßig und legitim angesehen werden.

3.1.5. EU-Mehrwert

In den späten 1990er Jahren erwuchs aus der Internationalisierung der Unternehmen, der Vollendung des Binnenmarkts und der Globalisierung der Finanzmärkte die Notwendigkeit gemeinsamer Rechnungslegungsgrundsätze für börsennotierte Gesellschaften. Einige dieser Unternehmen mussten wegen fehlender internationaler Anerkennung ihres nationalen Abschlusses zusätzlich dazu einen nach internationalen oder nach US-Standards erstellten Abschluss vorlegen. Da die Schwierigkeit, die verschiedenen Rechnungslegungstraditionen der Mitgliedstaaten miteinander in Einklang zu bringen, einer Verbesserung der

Rechnungslegungsrichtlinien im Weg gestanden hätte, hat die EU beschlossen, die IFRS durch eine Verordnung für börsennotierte Gesellschaften vorzuschreiben.

Die erhobenen Daten zeigen, dass die mit der Verordnung verfolgten Ziele erreicht wurden und nach wie vor relevant sind. Auch gibt es noch immer keine eindeutige Alternative zu den IFRS. Damit bietet die Verordnung nach wie vor einen Mehrwert für Europa, denn sie baut grenzübergreifende Hindernisse durch gemeinsame internationale Rechnungslegungsstandards ab und ermöglicht es, dass die EU bei der Ausarbeitung internationaler Standards über großes Gewicht verfügt.

Die erhobenen Daten zeigen ferner, dass das Verhältnis zwischen dem verbindlichen Anwendungsbereich der Verordnung und der Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, die Anwendung der IFRS auf nationaler Ebene auszuweiten, eine ordnungsgemäße Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gewährleistet. Von diesen Möglichkeiten haben die Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise und unter Berücksichtigung ihrer spezifischen wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen Gebrauch gemacht. Allerdings wurde die verbindliche Anwendung der IFRS nicht in erheblichem Umfang auf nicht börsennotierte Gesellschaften oder Einzelabschlüsse ausgeweitet.

3.2. Anerkennungsprozess und -kriterien

3.2.1. Anerkennungsmechanismus – Prozess

Die vom IASB herausgegebenen IFRS werden von der Kommission im Rahmen eines Ausschussverfahrens anerkannt. Ein solcher Prozess ist nach wie vor notwendig, um vor einer Übernahme in das EU-Recht sicherzustellen, dass die von einer privaten Einrichtung erarbeiteten Standards bestimmte Kriterien erfüllen und für die europäische Wirtschaft geeignet sind.

Die Kommission ist bestrebt, einen reibungslosen und effizienten Anerkennungsprozess sicherzustellen; die Rückmeldungen deuten darauf hin, dass die meisten Interessenträger mit der Funktionsweise dieses Prozesses zufrieden sind. Zum zeitlichen Ablauf wurden gewisse Bedenken geäußert, da er rechtliche Unsicherheit nach sich zieht. Dennoch ist der Notwendigkeit eines angemessenen Überprüfungsprozesses, der den Interessenträgern ausreichend Zeit für etwaige Beiträge lässt, Rechnung zu tragen.

Ein weiterer wichtiger Faktor für den Anerkennungsprozess ist, dass gänzliche Klarheit über die Auswirkungen eines Standards herrscht. Der IASB hat bislang nur begrenzt Analysen zu den Auswirkungen seiner Standards bereitgestellt, die sich hauptsächlich mit der Qualität der den Abschlussadressaten zur Verfügung gestellten Angaben befassen. Zusätzlich dazu werden die Auswirkungen eines Standards auf EU-Ebene von den Kommissionsdienststellen und der European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) beurteilt.

3.2.2. Anerkennungsmechanismus – Flexibilität

Einige europäische Interessenträger halten die Verordnung für nicht flexibel genug, da den IFRS kein Text hinzugefügt werden kann und es nur begrenzt Möglichkeiten zur Streichung („carving-out“) von Textstellen gibt. In der EU ist seit 2005 eine solche Ausnahmeregelung in Kraft und wird von einer Reihe von Banken genutzt. Andere Interessenträger vertraten die Auffassung, dass die vom IASB herausgegebenen Standards für eine Anwendung in Europa nicht geändert werden sollten. Im Maystadt-Bericht heißt es, dass in diesem Bereich Vorsicht geboten ist, und die meisten Interessenträger sprachen sich für eine Beibehaltung des Status quo aus.

In den Rückmeldungen wurde auch die Überzeugung geäußert, dass die Reform der EFRAG den Einfluss Europas bei der Erarbeitung der Standards in einem früheren Stadium erhöhen dürfte.

3.2.3. Übernahmekriterien

Die IAS-Verordnung enthält eine Reihe von Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit ein Standard in das EU-Recht übernommen werden kann. So sollte der Standard dem in der Rechnungslegungsrichtlinie niedergelegten Prinzip, wonach seine Anwendung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln muss, nicht zuwiderlaufen, dem europäischen öffentlichen Interesse entsprechen und die grundlegenden Kriterien hinsichtlich der Informationsqualität erfüllen, die gegeben sein muss, damit die Abschlüsse für die Adressaten von Nutzen sind. Dem Maystadt-Bericht zufolge könnten zwei weitere Kriterien als Komponenten des öffentlichen Interesses hinzugefügt werden, nämlich, dass die Standards die Finanzstabilität nicht gefährden sollten und die wirtschaftliche Entwicklung der Union nicht behindern dürfen. Alternativ dazu wird in dem Bericht die Vorlage einer Mitteilung mit Leitlinien für die Auslegung des Kriteriums des öffentlichen Interesses vorgeschlagen.

Alles in allem deuten die Rückmeldungen darauf hin, dass die bestehenden Kriterien angemessen funktionieren; es gab keine klare Mehrheit für die Aufnahme eines speziellen Kriteriums, wenngleich einige Interessenträger gerne andere Kriterien in die Verordnung aufgenommen sehen würden. Einige Interessenträger hielten es für hilfreich, den Begriff des europäischen öffentlichen Interesses genauer auszuführen, während andere ihn für allgemeingültig genug hielten, um aussagekräftig zu sein und in der Praxis Flexibilität zu ermöglichen. Die meisten Interessenträger sprachen sich nicht für eine Änderung der IAS-Verordnung selbst aus, sondern sähen es lieber, wenn die Kommission von Fall zu Fall die Schwerpunktbereiche für die EFRAG ermittelte.

Die Herausforderung besteht darin, zu einem gemeinsamen Verständnis der in der Verordnung verwendeten Formulierungen, wie „öffentliches Interesse“ und „den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild“ zu gelangen. In Bezug auf Letztere wurde von einigen Interessenträgern empfohlen, einen Standard ausdrücklich danach zu beurteilen, ob er eine vorsichtige Bilanzierung bewirkt, die ihrer Meinung nach ein wichtiger Faktor für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes ist. Die

Kommission sollte gemeinsam mit der EFRAG Leitlinien erstellen, um das Verständnis der Anerkennungskriterien zu verbessern.

3.3. Organisationsstruktur

3.3.1. IFRS-Stiftung

Die IFRS-Stiftung ist eine unabhängige Einrichtung, die für mehr als 100 Länder Rechnungslegungsstandards setzt. Um die öffentliche Rechenschaftslegung zu gewährleisten, benötigt sie folglich eine starke Organisationsstruktur.

Diese Struktur ist dreigliedrig und soll Transparenz, Aufgabentrennung und angemessene Beaufsichtigung erleichtern. Das Monitoring Board, das sich aus Vertretern öffentlicher Behörden, einschließlich der Europäischen Kommission zusammensetzt, stellt sicher, dass die IFRS-Stiftung einer öffentlichen Aufsicht unterliegt. Dieses Gremium kann Angelegenheiten von breitem öffentlichen Interesse an den IASB verweisen.

2013 wurde die IFRS-Stiftung hauptsächlich durch Beiträge finanziert. Ziel der Stiftung ist es, proportional zum BIP eines Landes nationale (Pflicht-)Beiträge festzulegen. Dies hat sich bislang jedoch als schwierig erwiesen, da viele Länder, die die IFRS nutzen, keine dementsprechenden Beiträge leisten. Damit finanziert sich die Stiftung auch weiterhin aus freiwilligen Beiträgen, oftmals aus dem privaten Sektor, wodurch Interessenkonflikte entstehen können. Mit einer mehrjährigen Mittelbindung, die der IFRS-Stiftung eine stabile Finanzierungsquelle verschafft und ihr dabei hilft, die Abhängigkeit vom privaten Sektor zu verringern, bildet die EU samt der Beiträge ihrer Mitgliedstaaten die Hauptfinanzbasis der IFRS-Stiftung.

Im Untersuchungszeitraum waren eine Reihe positiver Entwicklungen zu verzeichnen: Schaffung eines beratenden Forums (Accounting Standards Advisory Forum), in dem Europa vertreten ist; Empfehlungen einer beratenden Gruppe für Feldarbeiten und Folgenanalysen (Consultative Group on the Methodology for Field Work and Effects Analyses) an die Treuhänder, die vom IASB umgesetzt werden, und Einführung einer Überprüfung der Standards nach deren Einführung.

Auf Wunsch der Interessenträger, einschließlich der europäischen Seite, entwickelt der IASB sein *Rahmenkonzept* weiter, das nunmehr einen vollständigen und aktualisierten, in künftige Arbeiten einzubeziehenden Satz konzeptioneller Sachverhalte enthält und dadurch die Rechnungslegung verbessern wird. Am 28. Mai 2015 wurde ein Exposure Draft veröffentlicht, in dem eine Reihe wichtiger Aspekte, wie die Wiederaufnahme des Vorsichtsprinzips als wichtiges Element der Rechnungslegung, angesprochen werden.

Die IFRS-Stiftung ist durch ihre Satzung dazu verpflichtet, ihre Organisationsstruktur alle fünf Jahre zu überprüfen. Die vergangenen Überprüfungen haben die Organisation der Stiftung erheblich verbessert. Die nächste Überprüfung wird Gelegenheit bieten, die Frage der Finanzierung und des Entscheidungsprozesses der Stiftung, einschließlich der Rolle des Monitoring Board anzugehen.

3.3.2. EFRAG

Im Juli 2014 legte die Kommission im Anschluss an den Maystadt-Bericht einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der EFRAG-Reform¹² vor. Darin werden die bislang erzielten Fortschritte positiv beurteilt. Die Reform wurde am 31. Oktober 2014 mit Inkrafttreten der geänderten EFRAG-Satzung und Geschäftsordnung wirksam. Sie ging mit der Schaffung eines neuen Entscheidungsgremiums, dem EFRAG-Board, einher, in dem öffentliche und private Interessen ausgewogen vertreten sind, um den Stellungnahmen dieses Gremiums größere Legitimität zu verschaffen und zur Erreichung des Ziels beizutragen, dass Europa mit einer Stimme spricht.

4. Schlussfolgerung und nächste Schritte

Die Kommission ist mit der Qualität der Bewertung insgesamt zufrieden und vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass die Gesamtergebnisse trotz der begrenzten Verfügbarkeit quantitativer Daten durch angemessene Belege gestützt werden. Die Hauptergebnisse zeigen, dass die Ziele der Verordnung erreicht wurden.

Den erhobenen Daten zufolge wird die EFRAG-Reform im Untersuchungszeitraum als wichtig empfunden, um der EU bei der Ausarbeitung der IFRS größeres Gewicht zu verleihen.

Dennoch gibt es Möglichkeiten, die Anwendung der IAS-Verordnung zu verbessern, und die Kommission hat eine Reihe praktischer Schritte ermittelt, die in dieser Hinsicht unternommen werden könnten.

Funktionsweise der IAS-Verordnung

- Die erhobenen Daten deuten darauf hin, dass der derzeitige **Anwendungsbereich der Verordnung** und die Wahlmöglichkeiten, über die die Mitgliedstaaten in diesem Rahmen verfügen, angemessen sind. In ihrem Grünbuch zur Schaffung einer Kapitalmarktunion¹³ hat die Kommission auch die Frage zur Diskussion gestellt, ob für KMU, die von multilateralen Handelssystemen (MTF), insbesondere an KMU-Wachstumsmärkten gehandelt werden, ein vereinfachter, EU-weit einheitlicher und qualitativ hochwertiger Rechnungslegungsstandard ausgearbeitet werden sollte.
- Die Kommission tritt **für eine weltweite Anwendung der IFRS** ein und drängt die US-Börsenaufsicht SEC auch weiterhin, die IFRS für amerikanische Unternehmen zu übernehmen. Konvergenz ist kein Selbstzweck, denn die IFRS müssen von hoher Qualität und für die europäischen Märkte geeignet sein und müssten diese Anforderungen dann auch für andere Rechtsräume der Welt erfüllen. Die Festlegung auf die IFRS sollte nach Auffassung der Kommission dadurch zum Ausdruck kommen, dass proportional zum BIP eines Landes regelmäßige Beiträge zur Finanzierung der IFRS-Stiftung festgelegt werden. Die Kommission drängt die IFRS-

¹² COM(2014) 396.

¹³ COM(2015) 63.

Stiftung deshalb dazu, bei der Überprüfung ihrer Organisationsstruktur im Jahr 2015 zu gewährleisten, dass die Nutzung der IFRS und ein regelmäßiger Finanzbeitrag Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in den Leitungs- und Aufsichtsgremien der IFRS-Stiftung und des IASB sind.

- Wirksamkeit und Effizienz der Verordnung hängen von der **Qualität der Standards** selbst ab, die im Zuge ihrer Ausarbeitung und Anerkennung auch weiterhin einer angemessenen Bewertung unterzogen werden sollte. Hierbei sollten insbesondere alle etwaigen Wechselwirkungen zwischen der IAS-Verordnung und anderen EU-Rechtsvorschriften, die Komplexität der Standards und der Umfang der Angabepflichten berücksichtigt werden. Bei Ersterem sollte ein ganzheitlicher Ansatz zugrunde gelegt werden, der die Gesamtkohärenz und -wirkungen im Blick hat. Die Kommission wird prüfen, ob die Bestimmungen zur Dividendenausschüttung gestärkt werden sollten.
- Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten zur Anwendung der **ESMA-Durchsetzungsleitlinien**. Im Rahmen ihres Grünbuchs zur Schaffung einer Kapitalmarktunion wird die Kommission untersuchen, ob die Befugnisse der Europäischen Aufsichtsbehörden (und damit auch der ESMA), die eine kohärente Beaufsichtigung sicherstellen sollen, ausreichen, und ob effizientere Ansätze bei der aufsichtlichen und der marktgerichteten Berichterstattung, soweit angebracht unter Beteiligung der ESMA und der nationalen Behörden, den Marktteilnehmer helfen könnten.
- Um für eine **Vereinfachung der Rechtsvorschriften und für Kohärenz** zu sorgen, wird die Kommission nach der Übernahme einiger großer, noch ausstehender Standards mittelfristig eine Kodifizierung der Rechtsvorschriften zur Übernahme der IFRS in Betracht ziehen. Die Kommission wird sich bemühen, die Zusammenarbeit mit der IFRS-Stiftung insbesondere bei übersetzungsbezogenen Aspekten zu verbessern.

Anerkennungsprozess

- Wenn die Kommission die EFRAG künftig um Stellungnahme zur Übernahme eines Standards ersucht, wird sie von Fall zu Fall auf spezifische Bedenken hinweisen, die auch Fragen des öffentlichen Interesses einschließen können, damit die Stellungnahmen der EFRAG solchen Bedenken künftig angemessen Rechnung tragen. Durch die frühzeitigere Einbeziehung der Mitgliedstaaten in den Prozess werden die Kommissionsmitarbeiter über alle etwaigen Bedenken auf dem Laufenden sein, und die reformierte Organisationsstruktur der EFRAG wird deren Fähigkeit, sich mit solchen Fragen zu befassen, verbessern. Durch Dialog mit dem ARC, der EFRAG und anderen EU-Organen wird die Kommission Ideen und Arbeitspraktiken weiterentwickeln.

- Die Kommission fordert die EFRAG auf, ihre Folgenabschätzungskapazitäten auszubauen, um die Auswirkungen der Standards – auch die Auswirkungen auf makroökonomischer Ebene – künftig besser analysieren zu können. Die Kommission begrüßt, dass die EZB und die Europäischen Aufsichtsbehörden, die seit der Reform der Organisationsstruktur als Beobachter im EFRAG-Board vertreten sind, diesem ihren Standpunkt mitteilen und so die Berücksichtigung bestimmter Themen, wie der Auswirkungen auf die Finanzstabilität, erleichtern.

Governance-Regelungen der maßgeblichen Einrichtungen

- Die Kommission würdigt die Verbesserungen bei der Organisationsstruktur der IFRS-Stiftung. Als Mitglied des Monitoring Boards ruft die Kommission dieses Gremium allerdings dazu auf, sich nach Fragen der internen Organisation nun verstärkt der Diskussion von Fragen öffentlichen Interesses zuzuwenden, die an die IFRS-Stiftung verwiesen werden könnten.
- Die Kommission drängt den IASB, bei der Ausarbeitung seiner Standards seine Folgenabschätzungen zu intensivieren, den besonderen Erfordernissen von Anlegern mit unterschiedlichen Anlagehorizonten Rechnung zu tragen und insbesondere für Langzeitanleger spezielle Lösungen zu finden.
- Die Kommission begrüßt die Absicht des IASB, das Vorsichtsprinzip erneut in sein *Rahmenkonzept* aufzunehmen.
- Die Kommission hat die Reform der EFRAG-Organisationsstruktur 2014 gebilligt und deren Umsetzung beaufsichtigt. Zur Erreichung des Ziels, den Einfluss der EU auf die Ausarbeitung internationaler Rechnungslegungsstandards zu erhöhen, wird die Kommission die Folgemaßnahmen der Reform auch weiterhin aufmerksam verfolgen und gemäß der Verordnung 258/2014 jährlich einen Bericht vorlegen.