

Das neue Enforcement- verfahren

Interview mit Professor Dr. Eberhard Scheffler



Wie und warum hat der deutsche Gesetzgeber das Enforcement geregelt?

Um das durch Bilanzskandale erschütterte Vertrauen in die Rechnungslegung der Unternehmen zu stärken, sind in vielen Industrieländern Maßnahmen zur Durchsetzung der anzuwendenden Rechnungslegungsnormen (= Enforcement) getroffen worden. In Deutschland ist mit dem Bilanzkontrollgesetz vom 15.12.2004 ein zweistufiges Enforcementverfahren eingeführt worden.

Auf der ersten Stufe wird die privat-rechtlich organisierte, vom Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen anerkannte Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR oder Prüfstelle) tätig, während auf der zweiten Stufe die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) eingreift, die über hoheitliche Rechte verfügt. Das zweistufige Verfahren ist so angelegt, dass die meisten Fälle auf der ersten Stufe des Enforcement erledigt werden.

Enforcementprüfungen auf der ersten Stufe sind der DPR vorbehalten. Sie beruhen auf der freiwilligen Mitwirkung der betroffenen Unternehmen. Wenn Unternehmen ihre Bereitschaft zur Mitwirkung erklärt haben, sind ihre gesetzlichen Vertreter und die benannten Auskunftspersonen verpflichtet, richtige und vollständige Auskünfte zu erteilen sowie richtige und vollständige Unterlagen vorzulegen.

Die BaFin als zweite Stufe des Enforcement wird nur dann tätig, wenn ein Unternehmen seine Mitwirkung bei einer Prüfung der DPR verweigert, das Unternehmen mit dem Ergebnis durch die Prüfstelle nicht einverstanden ist oder wenn seitens der BaFin erhebliche Zweifel an der Richtigkeit des Prüfungsergebnisses der Prüfstelle bestehen.

Was und wann prüft die DPR?

Die DPR hat zu prüfen, ob der zuletzt festgestellte Jahresabschluss und der dazugehörige Lagebericht und/oder der zuletzt gebilligte Konzernabschluss und Konzernlagebericht den anzuwendenden gesetzlichen Vorschriften entspricht. Sie leitet eine Enforcementprüfung aus drei unterschiedlichen Gründen ein:

(1) eine so genannte Anlassprüfung, wenn konkrete Anhaltspunkte für einen wesentlichen Verstoß gegen Rechnungslegungsvorschriften vorliegen,

(2) auf Verlangen der BaFin, wenn ihr Anhaltspunkte der genannten Art bekannt sind oder

(3) ohne besonderen Anlass im Wege einer stichprobenartigen Prüfung.

Wie sieht die Bilanz der DPR nach den ersten 12 Monaten aus?

Die Prüfstelle hat seit Beginn ihrer Tätigkeit im Herbst 2005 bis Mitte November 2006 insgesamt 208 Prüfverfahren eingeleitet, davon 180 Stichprobenprüfungen. Abgeschlossen wurden insgesamt 87 Verfahren, davon 78 Stichprobenprüfungen und 9 Anlassprüfungen. In 14 Fällen wurde eine fehlerhafte Rechnungslegung festgestellt. Diese betreffen bis auf einen Fall kleine und mittelgroße Unternehmen. Überwiegend wurden Verstöße gegen Angabepflichten festgestellt.

Wie verhalten sich die durch die DPR geprüften Unternehmen? Stoßen sie eher auf ein kooperatives Verhalten oder auf Ablehnung?

Bei allen von der Prüfstelle beabsichtigten Prüfverfahren haben die betroffenen Unternehmen ihre Bereitschaft zur Mitwirkung erklärt, so dass in allen Fällen auf der ersten Stufe eine Enforcementprüfung durchgeführt wurde. Die Kooperation mit den Unternehmen und auch mit ihren Abschlussprüfern war insgesamt sehr konstruktiv.

Können bilanzierende Unternehmen im Vorgriff auf mögliche Prüfungen durch die DPR eine Art verbindliche Auskunft einholen (so genanntes Pre-Clearance)?

Ein Pre-Clearance ist im deutschen Enforcement-System nicht vorgesehen. Materielle Bedenken ergeben sich aus unerwünschten präjudiziellen Wirkungen, insbesondere gegenüber der zweiten Stufe des Enforcement. Im Übrigen würde ein Pre-Clearance die personellen Kapazitäten der Prüfstelle überfordern.

Welche Eskalationsstufen bzw. Sanktionsmechanismen sind im Enforcementverfahren vorgesehen?

Die Prüfverfahren auf der ersten Stufe des Enforcement enden mit der Feststellung, dass die Rechnungslegung des Unternehmens den anzuwendenden Vorschriften und Rechnungslegungsstandards entspricht oder dass sie fehlerhaft ist. Bei einer fehlerhaften Rechnungslegung werden die festgestellten Verstöße gegen die Rechnungslegungsnormen im Einzelnen begründet. Das Unternehmen wird gefragt, ob es mit der Fehlerfeststellung einverstanden ist. Prüfungsergebnis und Einverständnis oder Nicht-Einverständnis werden der BaFin mitgeteilt. Ist das Unternehmen mit den durch die DPR festgestellten Fehlern nicht einverstanden, hat die BaFin auf der zweiten Stufe des Enforcement festzustellen, ob die Rechnungslegung fehlerhaft ist oder nicht.

Nach der endgültigen Fehlerfeststellung obliegt es der BaFin, die Veröffentlichung der Fehler samt Begründung durch das Unternehmen anzuordnen. Die Veröffentlichung der festgestellten Verstöße ist die wesentliche Sanktion, die im Rahmen des Enforcement vorgesehen ist. Etwaige Änderungen oder Korrekturen der Abschlüsse richten sich nach den allgemeinen, vor allem gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen.

Ist die DPR dann nicht ein Ritter ohne Schwert?

Das Bild des Ritters ist für die DPR schmeichelhaft, selbst ohne Schwert. Tatsache ist, dass bereits die Existenz der Prüfstelle eine präventive Wirkung entfaltet. Kritische Bilanzierungsfragen werden heute in den Unternehmen und bei den Abschlussprüfern sehr viel intensiver diskutiert und erörtert, weil sowohl die Unternehmen als auch ihre Abschlussprüfer die bei fehlerhafter Rechnungslegung drohende Veröffentlichung scheuen. Dieses Schwert führt zwar die BaFin, aber den Anlass, dass das Schwert gezogen wird, liefert in der Regel die Prüfstelle.

Über welche Sanktionsmöglichkeiten verfügen mit der DPR vergleichbare Institutionen in anderen EU-Staaten?

Eine mit der DPR vergleichbare privatrechtlich organisierte Enforcement-Einrichtung gibt es in Großbritannien. Der britische Enforcement Panel kann eine Änderung des fehlerhaften Abschlusses verlangen, was gegebenenfalls gerichtlich durchzusetzen ist. Im Übrigen handelt es sich um rein staatliche Enforcer, die über unterschiedliche, zum Teil sehr weitgehende hoheitliche Rechte verfügen und i.d.R. eine Änderung der Abschlüsse anordnen können.

Sehen Sie die Gefahr, dass nach der Harmonisierung der Rechnungslegung und der Harmonisierung der Abschlussprüfung auf europäischer Ebene mittelfristig auch die nationalen Enforcementverfahren vereinheitlicht werden?

Es sei dahin gestellt, ob eine Vereinheitlichung der Enforcementverfahren zweckmäßig ist. Wegen der unterschiedlichen rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und der unterschiedlichen Funktionen und Aufgaben der Enforcement-Einrichtungen wird eine solche Vereinheitlichung sicher noch eine längere Zeit auf sich warten lassen.

Wichtiger ist, dass die IFRS in der EU möglichst einheitlich angewendet werden. Dazu dienen monatliche Sitzungen der europäischen Enforcer, in denen für allgemein interessante Bilanzierungsprobleme versucht wird, einen Konsens über die sachgerechte Handhabung und Interpretation der Standards zu erreichen. Angesichts der Vielfalt der abzubildenden Sachverhalte und der Ermessens- und Auslegungsspielräume der IFRS kommt es letztlich auf die Umstände des Einzelfalles und deren professionelle Beurteilung an.

Professor Dr. Eberhard Scheffler ist Präsident der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung DPR e. V.