

Arbeitskreis Externe Unternehmensrechnung der Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaft, Köln

## Enforcement der Rechnungslegung

– Stellungnahme des Arbeitskreises Externe Unternehmensrechnung der Schmalenbach-Gesellschaft –

### I. Einleitung

Im Rahmen der auf breiter Front geführten Corporate Governance-Debatte wird auch die Einrichtung einer über die Abschlussprüfung hinausgehenden Enforcement-Institution als Maßnahme zur Verbesserung der Qualität der deutschen bzw. europäischen Finanzberichterstattung diskutiert. So hatte auch der Arbeitskreis Externe Unternehmensrechnung der Schmalenbach-Gesellschaft (AKEU) im Rahmen seiner Thesen zur Zukunft der Rechnungslegung<sup>1</sup> zu dieser Thematik Stellung bezogen.

Angesichts der zunehmenden Intensität der Enforcement-Diskussion hat sich der AKEU des Themas erneut angenommen, seine bisherige Position überdacht und seine Vorstellungen konkretisiert. Den Ausgangspunkt der Überlegungen bildet dabei die Überzeugung, dass die Rechnungslegung aller kapitalmarktorientierten Unternehmen einem Enforcement unterliegen muss. Hierauf aufbauend entwickelte der AKEU seine Ansicht zu den zentralen Eckpunkten eines solchen Enforcement entlang der von *Hütten/Lorson*<sup>2</sup> entwickelten Übersicht (s. Abb. 1, S. 2174) über die Dimensionen des Enforcements und ihrer Ausprägungen.

Bei seinen Überlegungen geht der AKEU von folgenden Prämissen aus:

- Der Betrachtungszeitraum beginnt im Jahr 2005. Damit stellen EU-weit zumindest alle kapitalmarktorientierten Unternehmen – abgesehen von den wenigen Ausnahmefällen, die unter die bis 2007 befristete Befreiung fallen – ihren Konzernabschluss nach IAS/IFRS auf. Kapitalmarktorientierte Unternehmen, die keinen Konzernabschluss erstellen, müssen Einzelabschlüsse nach IAS erstellen.
- Die bis 2007 befristete Befreiung von der IAS/IFRS-Konzernrechnung wird lediglich von solchen Unternehmen wahrgenommen, die an einer der nationalen US-amerikanischen Börsen notiert sind und damit unter das Enforcement der SEC fallen.
- Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten sind bei einer Notierung an einer Börse innerhalb der EU zur Konzernrechnungslegung bzw. bei fehlender Konzernabschlusspflicht zur einzelgesellschaftlichen Rechnungslegung nach IAS/IFRS verpflichtet. Als einzige Abweichung von dieser Annahme berücksichtigen die Überlegungen des AKEU die Möglichkeit, dass solche Nicht-EU-Unternehmen, die unter das Enforcement der SEC fallen, auch auf Basis einer US-GAAP-Rechnungslegung zur Notierung an EU-Börsen zugelassen werden.

### II. Notwendigkeit einer zusätzlichen Enforcement-Institution

Der AKEU erachtet die Einrichtung einer über die Abschlussprüfung hinausgehenden Enforcement-Institution als zwingend notwendig, um eine hohe Qualität der Rechnungslegung zu gewährleisten. Dabei sieht der AKEU den Aufbau des Enforcement vor allem vor dem Hintergrund der für 2005 vorgesehenen EU-weiten Verpflichtung kapitalmarktorientierter Unternehmen zur Rechnungslegung nach IAS/IFRS. Angesichts der deutschen Erfahrungen mit einer Enforcement-freien IAS- und US-GAAP-Rechnungslegung (vor allem am Neuen Markt) sieht der AKEU die Gefahr, dass ohne ein wirksames Enforcement die Rechnungslegung in der EU nicht den Anforderungen der IAS/IFRS umfänglich entsprechen wird und eine einheitliche Auslegung der Standards nicht stattfindet.

### III. Rechtliche Verankerung der Enforcement-Institution

Der AKEU plädiert dafür, die Enforcement-Aufgabe auf eine Behörde zu übertragen. Damit wird von der bisher vertretenen Auffassung, wonach das Enforcement durch eine privatrechtlich organisierte Institution wahrgenommen werden soll<sup>3</sup>, abgerückt<sup>4</sup>. Hierzu lassen sich insbesondere folgende Argumente anführen:

- Gerade vor dem Hintergrund des in jüngerer Vergangenheit deutlich verschlechterten Image der Rechnungslegung muss die Enforcement-Institution nach Ansicht des AKEU absolute Autorität genießen, unabhängig sein und über ein unantastbares Image verfügen. Eine Behörde dürfte hierbei in der Öffentlichkeit eher als autoritär und unabhängig empfunden werden als eine privatrechtliche, von den betroffenen Unternehmen selbst organisierte Einrichtung.
- Eine Behörde dürfte von der SEC eher als gleichberechtigter Partner angesehen werden und fördert damit sowohl die Anerkennung der IAS/IFRS durch die SEC als auch die langfristig wünschenswerte Herausbildung eines internationalen Enforcements. Außerdem erlaubt diese Lösung auch eine effektivere Kooperation mit anderen einzelstaatlichen und internationalen Institutionen, hier insbesondere mit der IOSCO.
- Das Enforcement durch eine Behörde erlaubt eine leichtere und umfangreichere Sanktionierung von Rechnungslegungsvergehen und erfüllt damit besser die Abschreckungsfunktion des Enforcements.
- Eine privatrechtlich organisierte Institution könnte Sanktionen ggf. nur im Weg des Zivilprozesses durchsetzen. Im Fall von Gegenklagen könnten sich diese auch gegen einzelne Mitglieder (Personen)

**Prof. Dr. Dr. h. c. Jörg Baetge**, Universität Münster; **Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Ballwieser**, Universität München; **Dr. Hans-Georg Bruns**, IASB; **Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Walther Busse von Colbe**, Universität Bochum; **Prof. Dr. Dr. h. c. Adolf Gerhard Coenenberg**, Universität Augsburg; **Josef Dinger**, Fresenius Medical Care AG; **Klaus M. Geiger**, Deutscher Investment-Trust Gesellschaft für Wertpapieranlagen mbH; **Prof. Dr. Axel Haller**, Universität Linz; **Dr. Christoph Hütten**, SAP AG; **Jürgen Johnen**, Deutsche Telekom AG; **Robert Köthner**, DaimlerChrysler AG; **Friedhelm Lotz**, Volkswagen AG; **Albrecht Metze**, Hapag-Lloyd AG; **Jochen Pape**, PwC Deutsche Revision AG; **Prof. Dr. Bernhard Pellens**, Universität Bochum; **Harald Sachs**, METRO AG; **Dr. Matthias Schmidt**, Henkel KGaA; **Jürgen Schwitters**, Schering AG; **Prof. Dr. Klaus Stolberg**, KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft AG; **Dr. Heinz-Jürgen Telkamp**, RWE AG; **Peter Urban**, ThyssenKrupp AG; **Bernd Vogt**, Siemens AG; **Heike Westkamp**, ThyssenKrupp AG; **Michael C. Wilhelm**, E.ON AG; **Prof. Dr. Dr. h. c. Klaus v. Wysocki**, Berlin.

- 1... Arbeitskreis Externe Unternehmensrechnung der Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaft: Die Zukunft der Rechnungslegung aus Sicht von Wissenschaft und Praxis – Fachprogramm des Arbeitskreises Externe Unternehmensrechnung im Rahmen des 54. Deutschen Betriebswirtschafter-Tags, DB 2001 S. 160.
- 2... Vgl. *Hütten/Lorson*, StUB 2002 S. 123.
- 3... Vgl. Arbeitskreis Externe Unternehmensrechnung der Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaft, DB 2001 S. 160.
- 4... Diese geänderte Auffassung des AKEU beruht auf einer Mehrheitsentscheidung der abstimmenden AKEU-Mitglieder, die mit einer deutlichen Mehrheit getroffen wurde.

| Dimension des Enforcement                                 | Ausprägungen (teilweise beispielhaft & vielfach kombinierbar) |                                     |   |  |
|---|---|-------------------------------------|---|--|
| Notwendigkeit einer zusätzlichen Enforcement-Institution  | in jedem Fall   | Notwendig angesichts des Status Quo | angesichts der EU-Rechnungslegungsstrategie   | Nicht notwendig angesichts des Status Quo<br>Verzichtbar, z. B. nach Stärkung der Position der Abschlussprüfer |
| Rechtliche Verankerung der Institution                    | Staatlich (Behörde)   |                                     |   | Privatrechtlich (Panel)  |
| Lokaler Zuständigkeitsbereich                             | Deutschland   | Europa                              |   | International<br>Global  |
| Finanzierung  | allgemeine staatliche Mittel                                  |                                     |   | Zahlungen/Leistungen der Privatwirtschaft  |
| Mitarbeiter   | Ehrenamtlich  |                                     |   | Hauptberuflich   |
| Betroffene Unternehmen                                    | Kapitalmarktorientierung                                      | Differenziert nach Größe            |   | Rechtsform<br>Alle rechnungslegungspflichtigen Unternehmen   |
| Art der betroffenen Berichtsinstrumente                   | Konzernabschlüsse und Konzernlageberichte                     | Einzelabschlüsse & Lageberichte     | Zwischenberichte  | Ad-Hoc-Mitteilungen<br>Weitergehende Finanzkommunikation   |
| Rechtlicher Charakter der betroffenen Berichtsinstrumente | (Gesetzliche) Pflichtinstrumente                              |                                     |   | Freiwillig erstellte Unterlagen  |
| Normensysteme der betroffenen Berichtsinstrumente         | IAS   | US-GAAP                             |   | HGB<br>Andere nationale Systeme  |
| Überwachungspolitik                                       | Reaktiv   |                                     |   | Proaktiv   |
| Ermittlungsrechte der Enforcement-Institution             | Auskunftsrecht gegenüber Unternehmen                          |                                     |   | Abschlussprüfern<br>Vorprüfungsrecht (= Recht, Beschwerden abzulehnen)   |
| Sanktionsautonomie  | Unmittelbare Sanktionsrechte                                  |                                     | Einschaltung spezieller Tribunale   | Einschaltung der allgemeinen Gerichtsbarkeit   |
| Anwendungsbereich von Sanktionen                          | Unternehmen   |                                     | Gesetzliche Unternehmensvertreter   | Abschlussprüfer  |
| Art der Sanktionen  | Zwang zur Korrektur   | Adverse Publizität                  | Bußgelder   | Strafrechtliche Maßnahmen<br>(Befristete) Berufsverbote  |
| Interpretation von Rechnungslegungsnormen                 | Eigenständig (auf Sachverständigenbasis)                      |                                     | Durch Standardsetter<br>via Auskunftserteilung<br>via Fortentwicklung der Standards |  |
| Implementierungsstrategie zum Enforcement                 | Umfänglich in einem Schritt                                   |                                     |   | Schrittweiser Ausbau   |

Abb. 1: Dimension des Enforcements<sup>5</sup>

der Institution richten. Das Prozess(kosten)risiko beeinträchtigt die Durchsetzungsfähigkeit der Institution.

Diese Präferenz des AKEU für ein öffentlich-rechtliches Enforcement-Modell ist nicht als Forderung nach Einrichtung eines Ebenbilds der US-amerikanischen SEC zu verstehen, da deren Machtfülle mit der deutschen Verfassung sowie Verfassungen anderer EU-Mitgliedstaaten nicht vereinbar sein dürfte. Vielmehr wird auf eine Behörde abgestellt, deren Ermittlungs- und Sanktionsbefugnisse denen anderer mit Enforcementaufgaben betrauter deutscher bzw. europäischer Behörden entspricht. Dies bedeutet insbesondere, dass die Enforcement-Institution nicht legislativ tätig wird und neben ihrer zentralen Exekutivfunktion judikative Aufgaben nur im Rahmen ihrer in Abschn. XI. beschriebenen Sanktionskompetenz wahrnimmt.

#### IV. Lokaler Zuständigkeitsbereich der Enforcement-Institution

Langfristig ist eine global nach einheitlichen Normen erfolgende Rechnungslegung nur in Kombination mit einem ebenfalls globalen Enforcement vorstellbar. Der AKEU sieht jedoch kurzfristig keine Aussichten, die Einrichtung einer globalen Enforcement-Institution politisch durchzusetzen. Daher befürwortet er – wiederum vor dem Hintergrund der EU-weiten Einführung der IAS/IFRS ab 2005 – eine europäische Enforcement-Lösung. Nationale Enforcement-Einrichtungen sieht der AKEU – auch bei einer Kooperation dieser Institutionen auf EU-Ebene – kritisch, da die Gefahr besteht, dass dies das Herausbilden nationaler IAS/IFRS-Varianten fördert. Um dem Ideal eines globalen Enforcements möglichst nahe zu kommen und gleichzeitig die Herausbildung europäischer IAS/IFRS zu vermeiden, hat die Enforcement-Einrichtung eng mit anderen die IAS/IFRS durchsetzenden Institutionen zusammen zu arbeiten. Diese Kooperation sollte, soweit kapitalmarktorientierte Unternehmen betroffen sind, auf IOSCO-Ebene erfolgen.

#### V. Finanzierung der Enforcement-Institution

Die Wahl der Finanzierungsform der Enforcement-Institution sieht der AKEU primär im Zusammenhang mit deren Unabhängigkeit. Diese dürfte bei einer Finanzierung aus allgemeinen staatlichen Mitteln am wenigsten, bei einer Finanzierung durch unmittelbare Zahlungen der Privatwirtschaft am ehesten angezweifelt werden. Scheitert die damit vom AKEU prinzipiell bevorzugte Fi-

nanzierung aus allgemeinen staatlichen Mitteln der EU und ihrer Mitgliedstaaten an der Lage der Staatshaushalte, ist alternativ auf eine Umlagefinanzierung zurückzugreifen, wie sie z. B. in § 16 FinDAG vorgesehen ist. Sie (genauer die Vorgängerregelung des § 11 Abs. 1 Nr. 4 WpHG a. F.) ist in der Vergangenheit praktiziert worden, ohne dass dies zu Zweifeln an der Unabhängigkeit der die Mittel empfangenden Institution geführt hätte.

#### VI. Mitarbeiter der Enforcement-Institution

Um die Kontinuität der Arbeit und gleichzeitig die Unabhängigkeit des Enforcements sicherzustellen, sind die Enforcement-Aktivitäten nach Ansicht des AKEU im Wesentlichen durch hauptamtliche Mitarbeiter der Enforcement-Institution wahrzunehmen. Hierzu hat die Enforcement-Institution Mitarbeiter zu akquirieren, die über eine der Aufgabe angemessene Qualifikation auf dem Gebiet der Rechnungslegung verfügen und bei denen keine Besorgnis der Befangenheit besteht.

Ehrenamtliche Tätigkeiten von Mitarbeitern oder Organmitgliedern der unter das Enforcement fallenden Unternehmen können Zweifel an der Unabhängigkeit des Enforcements hervorrufen und sind daher nur in untergeordnetem Maß einzusetzen.

Zur Vermeidung von Zweifeln an der Unabhängigkeit der Enforcement-Institution ist der ehrenamtliche oder nebenberufliche Einsatz von Mitarbeitern der unter das Enforcement fallenden Unternehmen und Abschlussprüfer lediglich auf beratende Funktionen zu beschränken. In diesem Rahmen befürwortet der AKEU die Einrichtung eines beratenden Gremiums bei der Enforcement-Institution. Dieses Gremium

- ist mit hochqualifizierten Vertretern der vom Enforcement betroffenen Unternehmen, der Rechnungslegungsadressaten, der Abschlussprüfer sowie der Wissenschaft zu besetzen;
- ist nicht beteiligt an Entscheidungen der Enforcement-Institution über Rechnungslegungsverstöße und deren Sanktionierung;
- beschäftigt sich
  - mit inhaltlichen Fragen des Enforcements und damit insbesondere Rechnungslegungsfragen,

5... Entnommen aus Hütten/Lorson, StuB 2002 S. 123.

- mit strukturellen Fragen des Enforcements;
- fungiert auch als Bindeglied zwischen der Enforcement-Institution und den Standardsettern (IASB, DRSC);
- schafft für die Enforcement-Institution die strukturelle Voraussetzung zum Meinungsaustausch mit der Rechnungslegungspraxis.

## VII. Unter das Enforcement fallende Unternehmen

Als besonders dringlich sieht der AKEU die Einrichtung eines Enforcement für kapitalmarktorientierte Unternehmen i. S. des § 292a Abs. 1 Satz 1 HGB in der EU an. Auf diese sollte sich die Enforcement-Institution konzentrieren.

Der AKEU plädiert damit nicht etwa für eine endgültige Beschränkung des Enforcement auf kapitalmarktorientierte Unternehmen. Die Entscheidungen

- inwieweit ein Enforcement auch bei anderen Unternehmen erfolgen soll,
- ob dieses Enforcement von der hier vorgeschlagenen oder aber einer anderen Institution wahrgenommen wird,

sollte jedoch nicht bereits im Zug der Einrichtung des Enforcements für kapitalmarktorientierte Unternehmen erfolgen. Vielmehr ist mit diesen Entscheidungen zu warten bis klar ist,

- in welchem Umfang auch nicht kapitalmarktorientierte Unternehmen nach IAS/IFRS Rechnung legen,
- inwieweit sich die Rechnungslegung dieser Unternehmen angesichts von auf sie zugeschnittenen Erleichterungen innerhalb der IAS/IFRS von der Rechnungslegung kapitalmarktorientierter Unternehmen unterscheidet,
- ob die organisatorische Einordnung des Enforcements für kapitalmarktorientierte Unternehmen eine Erweiterung auf nicht kapitalmarktorientierte Unternehmen zulässt.

Da der Kreis der betroffenen Unternehmen nicht auf börsennotierte Gesellschaften beschränkt ist, sondern weitergehend alle kapitalmarktorientierten Unternehmen umfasst, ist eine Registrierung bei der Enforcement-Institution erforderlich.

## VIII. Unter das Enforcement fallende Berichtsinstrumente

### 1. Art der Berichtsinstrumente

Nach Ansicht des AKEU sind folgende Rechnungslegungsinstrumente kapitalmarktorientierter Unternehmen dem Enforcement zu unterwerfen:

- Konzernabschlüsse,
- Jahresabschlüsse von Unternehmen, die keinen Konzernabschluss erstellen,
- Konzernlageberichte,
- Lageberichte von Unternehmen, die keinen Konzernabschluss erstellen,
- Zwischenberichte.

Ad-hoc-Mitteilungen enthalten überwiegend nicht der Rechnungslegung zuzurechnende Informationen. Es besteht daher kein Bedarf, ihr Enforcement mit dem der Rechnungslegung zusammenzufassen. Erforderlich ist jedoch eine Koordination der jeweiligen Enforcement-Aktivitäten. Den sonstigen, von Unternehmen überwiegend freiwillig eingesetzten Instrumenten der Finanzkommunikation fehlen gleichermaßen die unternehmensübergreifende Gleichartigkeit und das Normengefüge, weshalb sie nicht unter das Enforcement fallen sollen.

### 2. Rechtlicher Charakter der betroffenen Berichtsinstrumente

Nach Ansicht des AKEU sind Rechnungslegungsinstrumente nur dann dem Enforcement zu unterwerfen, wenn ihre Erstellung aufgrund einer rechtlichen oder einer ähnlich bindenden Ver-

pflichtung (z. B. Börsenregularien) erfolgt. Nur so wird das Enforcement nicht zu einer Bremse der freiwilligen Publizität.

Praktisch bedeutet diese Einschränkung angesichts der Ausführungen in Abschn. VIII.1. lediglich, dass Quartalsberichte nicht unter das Enforcement fallen, solange ihre Erstellung nicht durch eine Änderung der einschlägigen Gesetze, Rechtsverordnungen oder Börsenregularien vorgeschrieben ist.

## 3. Normensysteme der betroffenen Berichtsinstrumente

Vor dem Hintergrund der in Abschn. I. dargestellten Prämissen kann sich das Enforcement auf die nach IAS/IFRS erstellten Rechnungslegungsunterlagen sowie (v. a. bzgl. des Lageberichts) auf darüber hinausgehende Rechnungslegungsanforderungen der EU konzentrieren. Ein Enforcement von nach US-GAAP erstellten Unterlagen von

- solchen EU-Unternehmen, die angesichts einer US-Börsennotierung bis 2007 von der IAS-/IFRS-Rechnungslegung befreit sind,
- solchen US-Unternehmen, die unter das SEC-Enforcement fallen und damit den europäischen Kapitalmarkt auch mit einer US-GAAP-Rechnungslegung in Anspruch nehmen können,

ist nach Ansicht des AKEU von der hier vorgeschlagenen Enforcement-Institution nicht vorzunehmen. Vielmehr hat die Enforcement-Institution hinsichtlich dieser Unterlagen auf das Enforcement der SEC zu vertrauen. Dagegen fällt die IAS-/IFRS-Rechnungslegung eines EU-Unternehmens auch dann unter das europäische Enforcement, wenn sie zum Zweck einer US-Börsennotierung um eine Überleitungsrechnung auf US-GAAP erweitert wird. Dies gilt ab 2007 auch für solche Unternehmen, die angesichts ihrer US-Börsennotierung erst dann zur IAS-/IFRS-Rechnungslegung verpflichtet sind. Dabei besteht insgesamt die Erwartung, dass in Fällen eines doppelten Enforcements eine Abstimmung zwischen den beteiligten Enforcement-Institutionen – vorzugsweise über die IOSCO – stattfindet.

## IX. Überwachungs politik der Enforcement-Institution

Nach Ansicht des AKEU genügt es für ein wirksames Enforcement nicht, dass die Enforcement-Institution – wie z. B. derzeit das britische Financial Reporting Review Panel (FRRP) – nur tätig wird, wenn ihr Informationen über ein Fehlverhalten zugehen (reaktives Enforcement). Vielmehr kann das Enforcement nur dann eine angemessene Entdeckungswahrscheinlichkeit und damit eine hinreichende Abschreckungswirkung erzielen, wenn neben das reaktive ein proaktives Vorgehen, also die stichprobenartige Überprüfung der unter das Enforcement fallenden Rechnungslegungsunterlagen, tritt.

## X. Ermittlungsrechte der Enforcement-Institution

Um der Enforcement-Institution ausreichende Möglichkeiten zur Feststellung von Rechnungslegungsverstößen an die Hand zu geben, ist ihr nach Ansicht des AKEU im Verdachtsfall ein umfassendes Auskunftsrecht sowohl gegenüber dem berichtenden Unternehmen als auch dem betroffenen Abschlussprüfer einzuräumen. Hierbei ist ein Auskunftsbegehren zunächst an das Unternehmen und erst in einem zweiten Schritt – über eine Befreiung von der Verschwiegenheitspflicht – an die Abschlussprüfer zu richten.

Im Rahmen der reaktiven Enforcement ist der Enforcement-Institution zudem ein Vorprüfungsrecht dahingehend einzuräumen, dass Beschwerden zunächst ohne Information der Öffentlichkeit geprüft werden können. Damit wird verhindert, dass Unternehmen bei unzutreffenden Vorwürfen die Nachteile einer adversen Publizität tragen müssen.

## XI. Sanktionsmaßnahmen der Enforcement-Institution

### 1. Sanktionsautonomie der Enforcement-Institution

Zu einem wirksamen Enforcement gehört nach Ansicht des AKEU auch das aus der Möglichkeit einer Sanktionierung von Fehlverhalten resultierende Drohpotenzial. Daher ist die Enforcement-Institution mit ausreichenden Sanktionsmöglichkeiten auszustatten. Hierzu gehört auch, dass bestimmte Sanktionen von der Enforcement-Einrichtung direkt, d. h. ohne vorherige Einschaltung von Gerichten verhängt werden können. Die Abgrenzung des Katalogs dieser Sanktionen von weiteren, nur über ordentliche Gerichte verhängbaren Sanktionen sollte sich an der entsprechenden Aufteilung bei anderen deutschen bzw. europäischen Behörden orientieren, um verfassungsrechtlich unproblematisch zu sein. In üblichem Maß sind den von den Sanktionen Betroffenen Rechtsmittel gegen Verfügungen der Enforcement-Institution einzuräumen.

### 2. Anwendungsbereich der Sanktionen

Sowohl eine ausreichende Abschreckungswirkung als auch die dringend erforderliche Glaubwürdigkeit des Enforcements werden nach Ansicht des AKEU nur dann erreicht, wenn alle für ein Fehlverhalten Verantwortlichen mit Sanktionen rechnen müssen. Daher ist die Enforcement-Institution mit dem Recht auszustatten, bei Verschulden Sanktionen sowohl gegen die bilanzierenden Unternehmen als auch gegen deren Organmitglieder und Abschlussprüfer – unbeschadet der bestehenden selbst verwalteten Berufsaufsicht – verhängen zu können.

### 3. Art der Sanktionen

Der Sanktionskatalog der Enforcement-Institution muss so bestückt sein, dass eine hinreichende Abschreckungswirkung erzielt wird. Gleichzeitig darf er nicht hinter den Katalogen vergleichbarer europäischer und deutscher Behörden<sup>6</sup> zurückbleiben, weil sonst Zweifel an der Ernsthaftigkeit der europäischen Enforcement-Bemühungen auftreten können. Vor diesem Hintergrund ist nach Ansicht des AKEU der Enforcement-Institution das Recht einzuräumen, je nach Schwere des Fehlverhaltens folgende Sanktionsmaßnahmen zu ergreifen:

- Zwang zur Korrektur: Die Enforcement-Institution kann von dem berichtenden Unternehmen eine Korrektur der beanstandeten Informationen (Restatement) sowie eine Veröffentlichung der korrigierten Version verlangen. Dies umfasst auch die Verpflichtung, das festgestellte Fehlverhalten künftig zu unterlassen. Zur Durchsetzung des Verlangens sind der Enforcement-Institution gängige Zwangsmaßnahmen (insbesondere Zwangsgelder) einzuräumen.
- Adverse Publizität: Die Enforcement-Institution hat das Recht, die Öffentlichkeit über das Fehlverhalten zu informieren.
- Bußgelder: Die Enforcement-Institution hat das Recht, Fehlverhalten durch Bußgelder zu ahnden.

Weitergehende Maßnahmen, wie sie insbesondere aus dem Sanktionskatalog der SEC bekannt sind (z. B. strafrechtliche Maßnahmen oder die Verhängung von (faktischen) Berufsverboten) sollten der Enforcement-Institution nicht offen stehen. Ihre Verhängung durch die Einschaltung ordentlicher Gerichte kommt nur bei besonders schwerwiegenden Verstößen in Frage.

## XII. Interpretation von Rechnungslegungsnormen durch die Enforcement-Institution

Die Aufgabe der Interpretation von Rechnungslegungsnormen liegt nach Ansicht des AKEU grundsätzlich bei der die Normen erlassenden Institution. Wie die Normanwendung durch die berichtenden Unternehmen ist jedoch auch ein Enforcement ohne einzelfallbezogene Auslegung der relevanten Normen nicht möglich. In diesem Rahmen ist der Enforcement-Institution daher die Auslegungskompetenz zuzusprechen.

Um gleichzeitig zu verhindern, dass die Normenauslegung durch die Enforcement-Institution zur Normensetzung mutiert, bedarf es einer engen Kooperation zwischen Enforcement und Standardsetting. Hier gilt es einerseits für den Standardsetter, die im Rahmen des Enforcement festgestellten Regelungslücken und -unklarheiten zeitnah zu beseitigen. Gleichzeitig muss der Enforcement-Institution die Möglichkeit gegeben werden, in schwerwiegenden Zweifelsfällen vom Standardsetter eine die Enforcement-Institution bindende Auskunft zur Auslegung der zur Rede stehenden Norm einzuholen.

## XIII. Zusammenfassung

Der AKEU hält die Einrichtung einer über die Abschlussprüfung hinausgehenden Enforcement-Institution für zwingend notwendig. Dabei sieht der AKEU den Aufbau des Enforcements vor allem vor dem Hintergrund der für 2005 vorgesehenen EU-weiten Verpflichtung kapitalmarktorientierter Unternehmen zur Rechnungslegung nach IAS/IFRS. Der AKEU nimmt zum Enforcement Stellung, indem er erklärt, wie die verschiedenen Dimensionen des Enforcements, insbesondere die rechtliche Verankerung der Enforcement-Institution und deren Finanzierung sowie die Überwachungs politik, Ermittlungsrechte und Sanktionsmaßnahmen der Enforcement-Institution gestaltet werden sollten, um eine hohe Qualität der Rechnungslegung nachhaltig zu gewährleisten. Hierbei kommt der AKEU u. a. zu dem Ergebnis, dass die Enforcement-Funktion von einer europäischen Behörde übernommen werden soll.

6... Einen Vergleichsmaßstab könnte z. B. der Sanktionskatalog der Finanzaufsicht zur Ahndung von Verstößen gegen Ad-hoc-Mitteilungspflichten bilden.