

**GENERALDIREKTION BINNENMARKT UND
DIENSTLEISTUNGEN**

**KONSULTATION ZUR UMSETZUNG VON ARTIKEL 45 – 47
DER RICHTLINIE ÜBER DIE ABSCHLUSSPRÜFUNG
(2006/43/EG)**

**ZUSAMMENARBEIT MIT GERICHTSBARKEITEN IN NICHT-
EU-LÄNDERN IM RAHMEN DER AUFSICHT ÜBER DEN
PRÜFERBERUF**

Es wird zur Abgabe von Stellungnahmen bis spätestens zum 5. März 2007 aufgerufen. Ein früherer Eingang von Antworten ist erwünscht.

Antworten sollten per E-Mail an die folgende Adresse gesendet werden: MARKT-F4-3RDCOUNTRIES@ec.europa.eu.

Ersatzweise können Kommentare auch auf dem Postweg an die Europäische Kommission, GD Binnenmarkt und Dienstleistungen, Referat F4 – Abschlussprüfung, SPA 2 (JII), 02/085, B-1049 Brüssel, Belgien, übermittelt werden.

Der Eingang aller Antworten wird bestätigt. Sofern von den Absendern nicht ausdrücklich das Gegenteil gewünscht wird, werden die Stellungnahmen auf der Internetseite der Kommission veröffentlicht. Im Falle von E-Mails, die einen automatisch erzeugten Vermerk hinsichtlich der Vertraulichkeit des Inhalts enthalten, sollte der Absender im Textteil des Anschreibens klarstellen, ob der Kommentar vertraulich zu behandeln ist.

Januar 2007

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	3
2. KONTEXT.....	4
2.1. ARTIKEL 45 UND 46 DER RICHTLINIE 2006/43/EG	4
2.2. ARTIKEL 47 DER RICHTLINIE 2006/43/EG	6
3. GEGENSTAND DER KONSULTATION	7
3.1. MÖGLICHE TÄTIGKEITSFELDER AUF GRUNDLAGE VON ARTIKEL 46.....	7
3.1.1. BEURTEILUNG UND ENTSCHEIDUNG ÜBER DIE GLEICHWERTIGKEIT VON DRITTLÄNDERN.....	7
3.1.2. ÜBERGANGSLÖSUNGEN GEMÄß ARTIKEL 46.....	9
3.1.3. PRIORITÄTEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON DRITTLÄNDERN	9
3.2. MÖGLICHE ZUSÄTZLICHE TÄTIGKEITSFELDER AUF GRUNDLAGE VON ARTIKEL 45.....	10
3.2.1. DIE MÖGLICHE ROLLE DER EUROPÄISCHEN GRUPPE VON VERTRETERN DER AUFSICHTSGREMIEN FÜR ABSCHLUSSPRÜFER	11
3.2.2. PRÜFUNGSSTANDARDS.....	12
3.2.3. UNABHÄNGIGKEITSREGELN	12
3.3. ZUSAMMENARBEIT IM RAHMEN VON ARTIKEL 47.....	13
3.3.1. ALLGEMEINER KONTEXT.....	13
3.3.2. MÖGLICHE REICHWEITE DER ZUSAMMENARBEIT	14
3.3.3. DIREKTE ÜBERGABE VON DOKUMENTEN DURCH DIE PRÜFUNGSGESELLSCHAFTEN	15

1. EINLEITUNG

Die neue Richtlinie über die Abschlussprüfung (2006/43/EG)ⁱ (die „Richtlinie“) gilt gleichermaßen für Prüfer und Prüfungsgesellschaften aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und aus Drittländernⁱⁱ. Die Richtlinie trat am 29. Juni 2006 in Kraft. Den Mitgliedstaaten der EU stehen zwei Jahre für ihre Umsetzung zur Verfügung.

Die hiermit eingeleitete Konsultation dient der Einholung von Stellungnahmen zu möglichen Durchführungsmaßnahmen der Richtlinie in Bezug auf a) Vorschriften für und Aufsicht über Prüfer und Prüfungsunternehmen aus Drittländern (Artikel 45 und 46 der Richtlinie) sowie zu b) Zusammenarbeit mit zuständigen Stellen von Drittländern (Artikel 47).

Im Anschluss an die Konsultation wird die Europäische Kommission die Notwendigkeit prüfen, den EU-Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament im Rahmen des Ausschussverfahrens Durchführungsmaßnahmen vorzuschlagen.

Folgende Erwägungen wurden dieser Konsultation zugrunde gelegt:

- Zweck dieser Konsultation ist es, Stellungnahmen zur Umsetzung der Richtlinie im Hinblick auf Drittländer einzuholen. Die Umsetzung der Richtlinie ist in erster Linie die Angelegenheit der EU-Mitgliedstaaten, die Kommissionsdienststellen sind jedoch an Meinungsäußerungen darüber interessiert, welche Maßnahmen die Europäische Kommission im Sinne der Erleichterung der Umsetzung der Richtlinie ergreifen kann.
- Die Europäische Kommission ist befugt, über die Gleichwertigkeit der öffentlichen Aufsichtssysteme von Drittländern zu entscheiden. Solche Entscheidungen würden die Zersplitterung des Marktes reduzieren, der Vereinfachung dienen und zu Verbesserungen im Hinblick auf die allgemeine Prüfungsqualität führen. Die Europäische Kommission ist weiterhin berechtigt, Prüfungsgesellschaften aus Drittländern gegebenenfalls eine Übergangsfrist zu gewähren, wenn diese noch nicht in den Genuss der Bestimmungen über die Gleichwertigkeit kommen.
- Die Europäische Kommission hat die Europäische Gruppe aus Vertretern der Aufsichtsgremien für Abschlussprüfer (EGAÖB) ins Leben gerufen, deren Vorsitz sie innehat. Ziel dieses Gremiums ist die Koordinierung der einzelstaatlichen Aufsichtsaktivitäten.
- In diesem Zusammenhang stellt die Europäische Gruppe aus Vertretern der Aufsichtsgremien für Abschlussprüfer das ideale Forum für die Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union dar, um die mit den Registrierungsverfahren für Prüfungsgesellschaften aus Drittländern verbundenen, durch Reglementierungen hervorgerufenen Belastungen weiter zu minimieren. Analog dazu ist zu überprüfen, welche Prüfungsstandards und Unabhängigkeitsregeln Prüfungsgesellschaften aus Drittländern in der EU eventuell zu beachten haben.
- Die Regeln für die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsgremien für Wirtschaftsprüfer von Drittländern bedürfen im Hinblick auf den Austausch von Arbeitspapieren, die sich in den Händen von EU-Prüfungsgesellschaften befinden, sowie auf die direkte Weitergabe von Arbeitspapieren und Dokumenten durch EU-Prüfungsgesellschaften der Klarstellung.

2. KONTEXT

2.1. ARTIKEL 45 UND 46 DER RICHTLINIE 2006/43/EG

Artikel 45 und 46 der Richtlinie gelten für Prüfungsgesellschaften und Prüfer von in Drittländern eingetragenen Gesellschaften, wenn die Wertpapiere dieser Gesellschaften einschließlich Anteilen und Schuldtiteln für den Handel am geregelten Markt eines EU-Mitgliedstaats zugelassen sind.

In Artikel 45 ist festgelegt, dass diese Prüfer bzw. Prüfungsgesellschaften:

- sich bei der zuständigen Stelle jedes EU-Mitgliedstaates, in dem die Wertpapiere ihrer Mandanten für den Handel zugelassen sind, registrieren lassen müssen;
- der Aufsicht und den Sanktionen des betroffenen EU-Mitgliedstaats unterworfen sind.

Gemäß Artikel 46 kann ein EU-Mitgliedstaat einen Prüfer oder eine Prüfungsgesellschaft ganz oder teilweise von seinen innerstaatlichen Regelungen in Bezug auf Registrierung und öffentliche Aufsicht befreien, wenn:

- der Prüfer bzw. die Prüfungsgesellschaft eines Emittenten aus einem Drittland der öffentlichen Prüferaufsicht eines Drittlands unterstellt ist und diese von der Europäischen Kommission als dem öffentlichen Aufsichtssystem der EU gleichwertig anerkannt wurde; und
- den Prüfern bzw. Prüfungsgesellschaften des jeweiligen EU-Mitgliedstaats vonseiten des Drittlands die teilweise oder vollständige Befreiung auf Grundlage der Gegenseitigkeit eingeräumt wird.

Vorläufige Schätzungen weisen darauf hin, dass ca. 220 Prüfungsgesellschaften, die die Abschlüsse von Emittenten aus 63 Drittländern prüfen, von Unternehmen, deren Wertpapiere an mindestens einem geregelten Markt in der EU zum Handel zugelassen sind, mit Prüfungsaufträgen betraut wurden.

Es ist zu berücksichtigen, dass Bestätigungsvermerke von Prüfungsgesellschaften, die weder im Einklang mit Artikel 45 der Richtlinie registriert sind noch in den Genuss einer Befreiung gemäß Artikel 46 kommen, im betroffenen EU-Mitgliedstaat nicht gültig sind. Dies könnte für die nicht vor Mitte 2009 zu veröffentlichenden Abschlüsse für die am 30. Juni 2008 beginnenden Geschäftsjahre von Bedeutung sein.

In der unten stehenden Tabelleⁱⁱⁱ ist die gegenwärtige Lage in Form eines Überblicks auf Grundlage der von den öffentlichen Aufsichtsgremien der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Informationen wiedergegeben:

Drittland	Betroffene Prüfungsgesellschaften	Mitgliedstaat, in dem die geprüften Gesellschaften gelistet sind	Drittland	Betroffene Prüfungsgesellschaften	Mitgliedstaat, in dem die geprüften Gesellschaften gelistet sind
Argentinien	4	LUX, UK	Libanon	6	LUX, UK
Aruba	1	UK	Malawi	1	UK
Australien	6	DE, LUX, UK	Malaysia	6	DA, IRL, LUX, UK
Bahamas	6	DK, IRL, LUX, UK	Marokko	4	FR, UK
Bahrain	3	LUX, UK	Mauritius	1	IRL
Barbados	1	LUX	Mexiko	7	NL, LUX, UK
Bermudas	10	FR, IRL, SW, LUX, UK	Niederländische Antillen	6	B, DE, ES, FI, FR, IRL, NL, UK
Brasilien	8	DE, NL, LUX	Neuseeland	5	LUX, UK
Britische Jungferninseln	12	IRL, NL, LUX, UK	Nigeria	1	UK
Kanada	7	BE, DE, FR, IRL, NL, SW, LUX, UK	Oman	1	LUX, UK
Kaimaninseln	19	IRL, NL, LUX, UK	Panama	2	LUX, UK
Chile	3	LUX	Pakistan	1	LUX
China	2	LUX, UK	Philippinen	5	LUX
Kolumbien	3	LUX	Katar	1	UK
Costa Rica	1	LUX	Kuwait	3	LUX, UK
Kroatien	3	LUX, UK	Russland	7	LUX, UK
Ägypten	4	LUX, UK	Saudi Arabien	1	UK
Guernsey	5	DA, IRL, LUX	Singapur	3	NL, LUX, UK
Honduras	1	LUX	Südafrika	7	BE, DK, DE, FR, LUX, UK
Hongkong	7	LUX, UK	Südkorea	14	LUX, UK
Indien	54	LUX, UK	Schweiz	7	BE, DE, ES, FR, IT, NL, SV, LUX, UK
Indonesien	2	UK	Taiwan	11	LUX, UK
Isle of Man	2	IRL	Thailand	8	LUX, UK
Israel	7	BE, DE, LUX, UK	Tunesien	1	UK
Elfenbeinküste	1	LUX	Türkei	5	LUX, UK
Japan	18	BE, DE, FR, LUX, UK	Ukraine	1	UK
Jersey	8	DE, IRL, LUX, UK	Vereinigte Arabische Emirate	2	UK
Jordanien	2	UK	Uruguay	1	LUX
Kasachstan	2	LUX, UK	USA	47	BE, DE, FR, IRL, IT, NL, SW, LUX, UK
Kenia	1	UK	Venezuela	2	LUX
Liberia	1	LUX	Sambia	1	UK
			Simbabwe	2	UK

Die oben stehenden Zahlen sind Schätzungen, da in ihnen noch Prüfungsgesellschaften enthalten sind, die an sich von der Anwendung dieser Bestimmungen der Richtlinie befreit sind. WP-Gesellschaften sind von der Richtlinie befreit, soweit sie Unternehmen aus Drittländern prüfen, die:

- Wertpapiere ausgegeben haben, die ausschließlich für professionelle Investoren bestimmt sind (Wertpapiere mit einer Stückelung von mindestens EUR 50.000); oder
- unter die Definition der Organismen für gemeinsame Anlagen eines anderen als den in Artikel 1, Absatz 2 der Richtlinie 2004/109/EG beschriebenen „closed-end“-Typs fallen; oder
- Wertpapiere ausgegeben haben, die nur in einem multilateralen Handelssystem und nicht für den Handel an einem geregelten Markt zugelassen sind. Ab dem 1. November 2007 könnten diese Gesellschaften mit der Einführung der Richtlinie über die Märkte für Finanzinstrumente (die sogenannte MiFiD-Richtlinie) in den Genuss einer Befreiung kommen.

2.2. ARTIKEL 47 DER RICHTLINIE 2006/43/EG

Im Gegensatz zu Artikel 45 und 46, bezieht sich Artikel 47 auf Prüfungsgesellschaften aus der EU, die der Zuständigkeit der Aufsichtsgremien von Drittländern unterstellt sein könnten, zumindest wenn sie:

- den Jahresabschluss oder den konsolidierten Abschluss einer Gesellschaft aus der EU prüfen, deren Wertpapiere für den Handel an den Wertpapiermärkten des Drittlands, wie z.B. den USA oder Kanada, zugelassen sind; oder
- Teile eines Konzerns prüfen, deren Muttergesellschaft einen konsolidierten Abschluss in einem Drittland vorlegt. Von dieser zweiten Möglichkeit wird eine weitaus größere Anzahl von Drittländern betroffen sein.

Die USA sind ein hier relevantes Beispiel. Derzeit sind viele Prüfungsgesellschaften aus der EU der US-Aufsicht unterstellt. Der Sarbanes-Oxley Act schreibt vor, dass sich „foreign public accounting firms“, die einen bei der US SEC registrierten Emittenten prüfen oder bei dessen Prüfung eine entscheidende Rolle spielen, bei der US-Branchenaufsicht Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) registrieren müssen. Zum Zeitpunkt dieser Konsultation sind 241 Prüfungsgesellschaften aus der EU beim PCAOB^{iv} registriert.

EU-Mitgliedstaat	Beim PCAOB registrierte Prüfungsgesellschaften aus der EU	EU-Mitgliedstaat	Beim PCAOB registrierte Prüfungsgesellschaften aus der EU
Österreich	6	Luxemburg	3
Belgien	13	Malta	2
Zypern	2	Niederlande	12
Tschechische Republik	6	Polen	6
Dänemark	5	Portugal	6

Estland	1	Slowakei	2
Finnland	5	Slowenien	2
Frankreich	31	Spanien	13
Deutschland	28	Schweden	6
Griechenland	4	Vereinigtes Königreich	60
Ungarn	5	Gesamtanzahl der Registranten aus der EU	241
Irland	11	Gesamtanzahl der ausländischen Registranten	1.661
Italien	12		

In Artikel 47 wird der Rahmen für eine mögliche Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen der EU-Mitgliedstaaten und eines Drittlands festgelegt. Die Zusammenarbeit könnte im Austausch von Arbeitspapieren oder anderen Dokumenten bestehen, die sich in den Händen von Prüfern in der Europäischen Union befinden.

Die Richtlinie schreibt die Einführung eines Rechtsrahmens vor, damit in den folgenden zwei Fällen ausreichender Schutz gewährt wird: erstens in Bezug auf das Berufsgeheimnis und zweitens hinsichtlich der Datenschutzbestimmungen. Durch die Zusammenarbeit mit Drittländern sollten diese Regelungen indes nicht untergraben werden.

3. GEGENSTAND DER KONSULTATION

Die Dienststellen der Europäischen Kommission prüfen die Notwendigkeit von Durchführungsmaßnahmen gemäß der Abschlussprüfungsrichtlinie. Durch diese Durchführungsmaßnahmen würden die Schritte, die die EU-Mitgliedstaaten im Sinne der Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht ergreifen sollten, nicht beeinträchtigt werden, sie würden jedoch zu einer größeren Einheitlichkeit und Sicherheit auf den europäischen Kapitalmärkten und gleichzeitig zu einer Reduzierung der Kosten der Marktteilnehmer führen.

Bevor die Dienststellen der Europäischen Kommission die Notwendigkeit prüfen, Vorschläge für Durchführungsmaßnahmen vorzulegen, sollen Stellungnahmen zu den nachfolgend beschriebenen möglichen Maßnahmen eingeholt werden.

3.1. MÖGLICHE TÄTIGKEITSFELDER AUF GRUNDLAGE VON ARTIKEL 46

3.1.1. BEURTEILUNG UND ENTSCHEIDUNG ÜBER DIE GLEICHWERTIGKEIT VON DRITTLÄNDERN

Gemäß Artikel 46 der Richtlinie kann sich ein EU-Mitgliedstaat auf die Vorschriften eines Drittlands berufen und einen Prüfer bzw. eine Prüfungsgesellschaft aus einem Drittland ganz oder teilweise von seinen Registrierungs- und Aufsichtsbestimmungen entbinden. Eine der wichtigsten Bedingungen für die Gewährung einer solchen Befreiung ist die **Gleichwertigkeit** des öffentlichen Aufsichtssystems des Drittlands.

Zu diesem Zweck ist es gemäß Artikel 46 Absatz 2 der Richtlinie erforderlich, dass die Europäische Kommission das öffentliche Aufsichtssystem des Drittlands in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten beurteilt und darüber entscheidet, ob Gleichwertigkeit vorliegt.

Eine baldige Entscheidung auf EU-weiter Basis hätte die folgenden Vorteile:

- **Reduzierung der Zersplitterung des Marktes:** Wird das Vorliegen der Gleichwertigkeit in der gesamten Europäischen Union festgestellt, kommen Investoren und Kapitalmärkte bei grenzüberschreitenden Transaktionen in den Genuss eines sichereren Rechtsrahmens und sind nicht mit fragmentierten Lösungen konfrontiert. Dies scheint der beste Weg zu sein, die Attraktivität eines integrierten europäischen Kapitalmarktes für Emittenten aus Drittländern aufrecht zu erhalten. So würde es z.B. zu großen Problemen führen, wenn ein Bestätigungsvermerk im Einklang mit Artikel 45 Absatz 4 der Richtlinie in einem EU-Mitgliedstaat ungültig wäre, während er in einem anderen Mitgliedstaat als gültig anerkannt wird.
- **Vereinfachung:** Durch eine Kommissionsentscheidung werden Arbeitsbelastung und Kosten der öffentlichen Aufsichtsgremien in den EU-Mitgliedstaaten reduziert. Würden keine Entscheidungen über das Vorliegen der Gleichwertigkeit ergehen, müsste jede zuständige Stelle der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten nicht nur jede Prüfungsgesellschaft zum Zeitpunkt ihrer Registrierung einzeln bewerten, sondern diese Bewertung durch die Durchführung von Qualitätskontrollen auch permanent fortsetzen. Die Kosten hierfür würden den Prüfungsgesellschaften anheim fallen. Außerdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Kosten letzten Endes von den Emittenten aus Drittländern und den europäischen Kapitalmärkten zu tragen sind.
- **Die Prüfungsqualität in Drittländern:** Anders als die Beurteilung von einzelnen Prüfungsgesellschaften und ihren Netzwerken gewährt die Beurteilung des Aufsichtssystems eines Drittlands als Ganzes einen besseren Einblick in das tatsächliche Umfeld, in dem eine Prüfungsgesellschaft eine möglichst gute Prüfungsqualität zu realisieren sucht. Die Alternative wäre eine Beurteilung der Netzwerke, innerhalb derer die Prüfungsgesellschaften tätig sind. Hiermit ließe sich jedoch keine profunde und objektive Beurteilung der Prüfungsqualität durchführen, da es in Bezug auf die internen Gegebenheiten innerhalb der Netzwerke von Prüfungsgesellschaften an der erforderlichen Transparenz fehlt.

Artikel 46 Absatz 2 legt die nachfolgend angeführten horizontalen Kriterien fest, die die öffentlichen Aufsichtssysteme von Drittländern in Rahmen der Entscheidungen über das Vorliegen von Gleichwertigkeit aufweisen sollten: i) ein unabhängiges externes Qualitätssicherungssystem, ii) wirksame inländische Untersuchungen und Sanktionen und iii) ein umfassendes Repertoire von Verantwortlichkeiten aufseiten des öffentlichen Aufsichtsgremiums.

Die Anwendung horizontaler Kriterien sollte auf Grundsätzen basiert sein, da Gleichwertigkeit nicht bedeutet, dass die Aufsichtsgremien identisch mit denen aus den Mitgliedstaaten sein müssen. Demzufolge wären diese Kriterien erfüllt, wenn die Systeme von Drittländern über ein ausreichendes Maß an öffentlicher Integrität verfügen und vom Prüferberuf unabhängig sind. Außerdem sollten sie in der Lage sein, bei sensiblen Fragen mit den öffentlichen Aufsichtsgremien der EU-Mitgliedstaaten zu kooperieren.

Frage 1:

Haben Sie weitere Anmerkungen in Bezug auf das System der Gleichwertigkeit oder möchten Sie Bedenken anmelden?

3.1.2. ÜBERGANGSLÖSUNGEN GEMÄß ARTIKEL 46

Es steht außer Frage, dass es noch nicht in allen oben genannten Drittländern eine öffentliche Aufsicht für Wirtschaftsprüfer gibt. Vor diesem Hintergrund sind zwei Vorgehensweisen denkbar. Die erste Möglichkeit würde darin bestehen, die betroffenen Prüfungsgesellschaften aus Drittländern dazu zu verpflichten, sich jetzt in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten registrieren zu lassen, und in diesen Ländern die Beurteilung der Vorschriften für das Prüfungswesen gemäß Artikel 46 auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Die zweite Möglichkeit würde darin bestehen, die in Drittländern bestehenden Systeme unter dem Gesichtspunkt zu beurteilen, ob die Bereitschaft und eine realistische Aussicht bestehen, innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens Maßnahmen im Sinne eines öffentlichen Aufsichtssystems zu ergreifen.

Die Dienststellen der Europäischen Kommission halten die zweite Alternative aufgrund der zwei nachfolgend dargestellten Begründungen für Erfolg versprechender: Erstens können durch diesen Ansatz eventuell die Verwaltungsausgaben in Europa reduziert werden. Zweitens werden Drittländern Anreize geboten, Maßnahmen im Sinne eines auf Grundsätzen basierenden öffentlichen Aufsichtssystems zu ergreifen. Gemäß Artikel 46 Absatz 2 der Richtlinie ist es der Europäischen Kommission gestattet, Übergangslösungen zu gewähren. Aufgrund solcher Übergangslösungen wäre Prüfungsgesellschaften, die Bücher von nicht in der EU ansässigen Mandanten für die vor dem 30. Juni 2008 beginnenden Geschäftsjahre prüfen, die Fortsetzung ihrer Tätigkeit gestattet. Eine solche Übergangslösung wäre ab dem 30. Juni 2008 für einen befristeten Zeitraum gültig. Die Dauer der Übergangsfrist wäre unter anderem vom betroffenen Drittland abhängig.

Frage 2:

Haben Sie Anmerkungen zur Notwendigkeit von Übergangsmaßnahmen?

3.1.3. PRIORITÄTEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON DRITTLÄNDERN

Angesichts der Reichweite und des Umfangs des Arbeitsprogramms zur Beurteilung von Drittländern sollte den folgenden Kriterien bei der Auswahl von Drittstaaten Priorität eingeräumt werden:

- **Anzahl der betroffenen Gesellschaften:** Drittländer mit einer großen Anzahl von Gesellschaften, deren Wertpapiere börsenfähig und einschließlich Anteilen und Schuldtiteln für den Handel an einem geregelten Markt in der EU zugelassen sind, hätten bei der Beurteilung Vorrang.
- **Bereits existierende hochentwickelte Aufsichtsstrukturen:** Länder mit bereits vorhandenen modernen Aufsichtsstrukturen würden bei der Beurteilung vorrangig behandelt werden. Ein erster Hinweis auf die Existenz von modernen

Aufsichtsstrukturen wäre die Mitgliedschaft des Drittlands im International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR).

- **Die großen Volkswirtschaften der Welt:** Wichtige Nicht-EU-Ländern (USA, Japan, China, Indien und Russland), mit denen die Europäische Kommission im Bereich der Finanzdienstleistungen bereits informelle regulatorische Dialoge führt, hätten bei der Beurteilung Vorrang, da es im Hinblick auf die finanzielle Stabilität gemeinsame Interessen und Belange gibt, zu denen auch die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rechnungslegung und Abschlussprüfung zählt.

Vor diesem Hintergrund wurden erste Beurteilungen der folgenden 35 Länder in die Wege geleitet:

Argentinien, Australien, Bahamas, Bermudas, Brasilien, Britische Jungferninseln, Kanada, Kaimaninseln, China, Kroatien, Ägypten, Guernsey, Hongkong, Indien, Indonesien, Isle of Man, Israel, Japan, Jersey, Kasachstan, Libanon, Malaysia, Marokko, Mexiko, Neuseeland, Philippinen, Russland, Singapur, Südafrika, Südkorea, Schweiz, Taiwan, Thailand, Türkei und die USA.

Die Beurteilungen werden von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit der Europäischen Gruppe aus Vertretern der Aufsichtsgremien für Abschlussprüfer (EGAOB) durchgeführt. Die Beurteilungen von Drittländern erfolgen unter anderem auf der Grundlage einer von der Internationalen Organisation der Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO) durchgeführten Erhebung aus dem Jahr 2004, von der Weltbank im Rahmen der ROSC-Programme erstellten Berichten sowie den vom Drittland im Zusammenhang mit dem Fragebogen der Europäischen Kommission vom Juni 2006 zur Verfügung gestellten Antworten. Schließlich werden auch die im Rahmen der Compliance-Programme der International Federation of Accountants (IFAC) verfügbaren Informationen berücksichtigt.

Frage 3:

Haben Sie Anmerkungen zur oben angeführten Liste von Drittländern zu machen? Verfügen Sie über spezifische Informationen zu diesen Drittländern, die Sie der Europäischen Kommission mitteilen möchten? Wenn ja, welche?

3.2. MÖGLICHE ZUSÄTZLICHE TÄTIGKEITSFELDER AUF GRUNDLAGE VON ARTIKEL 45

Gemäß Artikel 45 der Richtlinie registrieren und beaufsichtigen die EU-Mitgliedstaaten Prüfer aus Drittländern unter bestimmten Umständen selbst. Die Registrierung könnte in den folgenden Fällen erforderlich sein:

- **Fall 1:** Ein Drittland kann nicht also gleichwertig gemäß Artikel 46 anerkannt werden (vgl. hierzu den oben stehenden Abschnitt 3.1.). In diesem Fall ist die Prüfungsgesellschaft aus dem Drittland gehalten, sich beim maßgeblichen öffentlichen Aufsichtssystem im jeweiligen EU-Mitgliedstaat registrieren zu lassen.
- **Fall 2:** Wenn die öffentlichen Aufsichtssysteme eines Drittlands als gleichwertig eingestuft werden, kann der EU-Mitgliedstaat von der in Artikel 46 Absatz 1 der

Richtlinie eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen und die in Artikel 45 vorgesehenen Anforderungen für eine Registrierung abändern.

- **Fall 3:** Wenn für Prüfungsgesellschaften aus Drittländern Übergangsregelungen gelten, sind die EU-Mitgliedstaaten befugt, während der Übergangsfrist ihre innerstaatlichen Registrierungs- und Aufsichtsanforderungen zur Anwendung zu bringen.

Diese drei Fälle zeigen, dass ein genaueres Verständnis der Wechselwirkungen erforderlich ist, die sich zwischen den Registrierungssystemen in den EU-Mitgliedstaaten in der Praxis ergeben könnten. Hierunter fällt auch die Beurteilung des zusätzlichen Verwaltungsaufwands. Die drei skizzierten Sachverhalte könnten innerhalb der EU zu grundlegend unterschiedlichen Registrierungsanforderungen führen, möglicherweise sogar in Bezug auf eine Prüfungsgesellschaft aus einem Drittland oder auf verschiedene Prüfungsgesellschaften aus demselben Drittland. Dadurch würde der Nutzen der Abschlussprüfungsrichtlinie in Frage gestellt, berücksichtigt man mögliche Nachteile, die aus einer eventuellen Zersplitterung der Kapitalmärkte, Kostensteigerungen für Prüfungsgesellschaften, Unternehmen und Kapitalmärkte sowie der Unsicherheiten im Hinblick auf die Prüfungsqualität entstehen können.

Frage 4:

Haben Sie Anmerkungen hinsichtlich des in Abschnitt 3.2. wiedergegebenen Sachverhalts?

3.2.1. DIE MÖGLICHE ROLLE DER EUROPÄISCHEN GRUPPE VON VERTRETERN DER AUFSICHTSGREMIEN FÜR ABSCHLUSSPRÜFER

Wie in Artikel 45 der Richtlinie vorgesehen, wird jeder EU-Mitgliedstaat über ein eigenes Registrierungsverfahren für Prüfer aus Drittländern verfügen. Einige Prüfer und Prüfungsgesellschaften aus Drittländern werden sich in mehreren EU-Mitgliedstaaten registrieren müssen. Dies könnte zu einem beachtlichen Verwaltungsaufwand für die betroffenen Prüfer und Prüfungsgesellschaften führen.

Deshalb vertreten die Dienststellen der Europäischen Kommission die Ansicht, dass ein System der Zusammenarbeit zwischen den Behörden der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Registrierungsverfahren angebracht wäre, um den Verwaltungsaufwand für Prüfer und Prüfungsgesellschaften, die der Vielfachregistrierung unterworfen sind, zu verringern. Dank eines solchen Systems müsste z.B. eine Prüfungsgesellschaft aus einem Drittland lediglich in einem EU-Mitgliedstaat ein umfangreiches Registrierungsverfahren durchlaufen. Prüfungsgesellschaften würden sich gegebenenfalls bei den Stellen anderer relevanter EU-Mitgliedstaaten registrieren lassen. Diese Stellen würden ihre Registrierungsverfahren zur Vermeidung von Arbeitsüberschneidungen anpassen und sich die im ersten EU-Mitgliedstaat durchgeführten umfangreichen Verfahren zu Nutzen machen. Aufgrund eines derartigen Systems wäre es möglich, die im EU-Mitgliedstaat der Erstregistrierung bereits zur Verfügung gestellten Garantien zu berücksichtigen.

Die von der Europäischen Kommission eingerichtete Europäische Gruppe aus Vertretern der Aufsichtsgremien für Abschlussprüfer könnte ein angemessenes Forum für die Diskussion über diese Zusammenarbeit darstellen.

Frage 5:

Haben Sie zum Konzept der Zusammenarbeit im Rahmen der Registrierungsverfahren, die auf eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands und der Verwaltungskosten abzielt, Anmerkungen?

3.2.2. PRÜFUNGSSTANDARDS

Eine der in Artikel 45 Absatz 5 festgelegten Bedingungen für eine Registrierung ist, dass Prüfungen unter Einhaltung der gemäß Artikel 26 der Richtlinie angenommenen Internationalen Prüfungsstandards durchgeführt werden, bzw. mit gleichwertigen Prüfungsstandards (allgemein anerkannte Prüfungsrichtlinien).

Derzeit hat die Europäische Kommission aufgrund von Artikel 26 noch keine Internationalen Prüfungsstandards angenommen. In der Richtlinie wird der Europäischen Kommission auch keine Frist für die Annahme solcher Standards gesetzt. Deshalb könnten Prüfungsgesellschaften aus Drittländern gezwungen sein, die in jedem betroffenen Mitgliedstaat, in dem sie sich in Zukunft registrieren lassen müssen, anerkannten Prüfungsstandards anzuwenden. Wäre dies die einzige Lösung, so bestünde wiederum die Gefahr von kostenintensiven Lösungen, die die Zersplitterung des Marktes und das Risiko einer uneinheitlichen Prüfungsqualität nach sich ziehen könnten.

Um diese Probleme zu lösen, könnte die Europäische Kommission im Rahmen des Ausschussverfahrens die Entscheidung erlassen, während einer Übergangsfrist mit Wirkung vom 30. Juni 2008 die Anwendung der Internationalen Prüfungsstandards (ISA) bzw. der allgemein anerkannten Prüfungsrichtlinien der USA (US GAAS) für die Prüfungen durch WP-Gesellschaften aus Drittländern zuzulassen. Eine derartige Entscheidung würde die Kosten für Prüfungsgesellschaften aus Drittländern und ihre Mandanten auf ein Mindestmaß begrenzen, da die Internationalen Normen für die Buchprüfung und die allgemein anerkannten Prüfungsrichtlinien der USA zur Zeit auf breiter Basis angewendet werden.

Frage 6:

Haben Sie Anmerkungen zur Idee eines auf einen Übergangszeitraum befristeten Anwendung der Internationalen Prüfungsstandards (ISA) bzw. der allgemein anerkannten Prüfungsrichtlinien der USA (US GAAS)?

3.2.3. UNABHÄNGIGKEITSREGELN

Eine andere Bedingung gemäß Artikel 45 der Richtlinie besteht darin, dass jede einzelne Prüfungsgesellschaft Unabhängigkeitsanforderungen erfüllen sollte, die den Anforderungen der Richtlinie gleichwertig sind. Artikel 22, 24 und 25 der Richtlinie^v stellen einen Ansatzpunkt für die Bewertung der Unabhängigkeitsregeln dar.

Artikel 22, 24 und 25 der Richtlinie räumen den Einzelstaaten große Ermessensspielräume ein. Es besteht die Gefahr, dass die EU-Mitgliedstaaten individuelle Lösungen entwickeln könnten.

Um diese Gefahr zu vermeiden, könnte es von Nutzen sein, eine umfassende Lösung auf EU-Ebene auszuarbeiten. Artikel 45 Absatz 6 räumt der Europäischen Kommission die

Möglichkeit ein, Maßnahmen zu ergreifen, wenn sie dies für notwendig hält. Auf EU-Ebene könnten prinzipiell zwei Möglichkeiten ins Auge gefasst werden:

- **Option 1:** Durchführung von individuellen Beurteilungen in Bezug auf die Gleichwertigkeit der Unabhängigkeitsregeln von Drittländern

Vor diesem Hintergrund würde die Europäische Kommission Beurteilungen der Unabhängigkeitsregeln durchführen, die in den in Abschnitt 3.1.3. genannten 35 Drittländern gültig sind. Werden diese als gleichwertig eingestuft, würde es Prüfern aus dem betroffenen Drittland freigestellt werden, die Unabhängigkeitsanforderungen ihres Heimatlands zur Anwendung zu bringen.

- **Option 2:** Die Anwendung des Ethikkodexes der IFAC zulassen, wenn dieser als gleichwertig angesehen wird.

Der Abschnitt des Ethikkodexes der IFAC über die Unabhängigkeit des Prüferberufs stellt eventuell einen auf internationaler Ebene gut bekannten Standard dar. Der IFAC-Kodex kann jedoch nur dann angewendet werden, wenn seine Unabhängigkeitsanforderungen denen der Richtlinie gleichwertig sind. Diese Frage ist momentan noch nicht geklärt. Der maßgebliche IFAC-Ausschuss, der International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA), startete eine öffentlichen Konsultation, um den bestehenden Ethikkodex zu überarbeiten. Sollte der IFAC-Kodex nach dieser Revision als ausreichend erachtet wird, könnte er für die Prüfung von in der EU gelisteten Gesellschaften durch Prüfer oder Prüfungsgesellschaften aus Drittländern zugelassen werden.

Es wäre auch vorstellbar, die oben dargestellten Optionen miteinander zu kombinieren.

Frage 7:

Möchten Sie eine Stellungnahme zur Unabhängigkeitsthematik gem. Artikel 45 abgeben?

3.3. ZUSAMMENARBEIT IM RAHMEN VON ARTIKEL 47

Artikel 47 Absatz 1 der Richtlinie besagt, dass EU-Mitgliedstaaten die Übergabe von Arbeitspapieren und anderen Dokumenten, die sich in den Händen von Prüfungsgesellschaften befinden, an die zuständigen Stellen von Nicht-EU-Ländern gestatten können, sofern bestimmten Bedingungen erfüllt sind. Die wichtigsten Voraussetzungen, die in diesem Zusammenhang gelten, sind: Gegenseitigkeit, die für das Regelungsorgan des Prüferberufs des Drittlands geltenden Bestimmungen im Hinblick auf die berufliche Geheimhaltungspflicht und die Reichweite der Zusammenarbeit. Letzteres ist Teil einer so genannten „Überprüfung der Angemessenheit“, über die die Europäische Kommission im Rahmen des Komitologieverfahrens eine Entscheidung erlassen würde. Durch die „Überprüfung der Angemessenheit“ würden Vorsichtsmaßnahmen für die Behandlung von Dokumenten eingeführt werden, die aus der EU in ein Drittland übermittelt werden.

3.3.1. ALLGEMEINER KONTEXT

Eine positive Bewertung im Rahmen der oben beschriebenen Überprüfung der "Angemessenheit" würde es rechtfertigen, den Prüferberuf von den Bestimmungen der Gesetze der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verschwiegenheitspflicht und das

Berufsgeheimnis zu befreien und es europäischen Regelungsorganen für den Prüferberuf zu gestatten, Informationen an die entsprechenden Regelungsorgane von Drittländern weiterzuleiten. Gleichzeitig müssen die Grundsätze der Datenschutzrichtlinie eingehalten werden, da die in Frage kommenden Arbeitspapiere normalerweise persönliche Angaben enthalten. Deshalb besteht aufseiten des Prüferberufs und der europäischen Gesellschaften möglicherweise das Interesse, Stellung zum Inhalt der „Überprüfung der Angemessenheit“ zu nehmen, da diese zusammen mit den bereits bestehenden, in Artikel 47 festgelegten Bedingungen das Rahmenwerk für den Austausch ihrer Unterlagen und Daten bilden würde. Auch die Regelungsorgane von Drittländern und die europäischen Datenschutzbehörden sind von Artikel 47 direkt betroffen und werden ausdrücklich gebeten, zu prüfen, ob sie Stellungnahmen abgeben möchten.

Frage 8:

Möchten Sie den Dienststellen der Europäischen Kommission etwaige Bedenken zur Kenntnis bringen?

3.3.2. MÖGLICHE REICHWEITE DER ZUSAMMENARBEIT

Anhand der Überprüfung der "Angemessenheit" gemäß Artikel 47 könnte die Reichweite der Zusammenarbeit geklärt werden, aufgrund derer der Austausch von Arbeitspapieren zwischen den zuständigen Stellen eines EU-Mitgliedstaats und eines Drittlands gestattet ist.

- a) Es könnte eine nicht abschließende Liste von Dokumenten erstellt werden, die übermittelt werden können. Diese Liste könnte Folgendes beinhalten: Arbeitspapiere, Unterlagen, die sich auf die Prüfung des Konzernabschlussprüfers gemäß Artikel 27 der Richtlinie beziehen, andere Dokumente von Prüfern, wie z.B. Schriftwechsel mit einem Regelungsorgan etc., sowie von Regelungsorganen des Prüferberufs und anderen Überwachungsstellen erstellte Kontrollberichte und Überprüfungsergebnisse. Dadurch wäre eine gemeinsame Auslegung der Reichweite der Zusammenarbeit gewährleistet. Aufgrund dieser Methode könnte der Austausch von Arbeitspapieren mit Drittländern mit der europäischen Datenschutzlinie in Einklang gebracht werden.
- b) Dokumente, die von den öffentlichen Aufsichtsgremien in Europa für die Untersuchung oder Kontrolle der zuständigen Stelle eines Drittlands als nicht notwendig erachtet werden, können nicht ausgehändigt werden.
- c) Ausgehändigte Dokumente unterliegen der beruflichen Geheimhaltungspflicht, der die Bediensteten bzw. ehemaligen Bedienstete der zuständigen Stellen von Drittländern unterworfen sind. Diese Regelung kann auf die unter Buchstabe a) angeführte Liste ebenso wie auf jedes andere Dokument angewendet werden.
- d) Den Stellen der Drittländer sollte es nicht gestattet sein, die ausgehändigten Unterlagen mittelbar oder unmittelbar zu veröffentlichen. Außerdem sollte im Grundsatz die Möglichkeit ausgeschlossen sein, dass die so übermittelten Dokumente für andere Zwecke oder von anderen Stellen, wie z.B. Finanz- oder Justizbehörden, verwendet werden.

Frage 9:

Haben Sie Anmerkungen zur Überprüfung der "Angemessenheit"?

3.3.3. DIREKTE ÜBERGABE VON DOKUMENTEN DURCH DIE PRÜFUNGSGESELLSCHAFTEN

In der Richtlinie wird die Möglichkeit, dass europäische Prüfungsgesellschaften ihre Arbeitspapiere direkt and Drittländer weiterleiten, nicht vollständig ausgeschlossen. Eine derartige direkte Aushändigung führt jedoch im Hinblick auf das Berufsgeheimnis zu Konflikten mit den gesetzlichen Bestimmungen der EU-Mitgliedstaaten, die die Prüfer einhalten sollten, um schwerwiegende Sanktionen zu vermeiden.

Aus diesem Grund dürfen Arbeitspapiere nur dann von einer Prüfungsgesellschaft an die zuständigen Stellen eines Drittlands weitergeleitet werden, wenn die in Artikel 47 Absatz 5 geforderten außergewöhnlichen Umstände gegeben sind.

Frage 10:

Welche Umstände könnten Ihrer Meinung nach als außergewöhnlich angesehen werden?

ⁱ Die Richtlinie wurde auf der folgenden Internetseite veröffentlicht:

http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/directives/index_en.htm

ⁱⁱ Für die Zwecke des vorliegenden Konsultationspapiers ist mit „Drittland“ jedes Land gemeint, das nicht dem Europäischen Wirtschaftsraum (EU-Mitgliedstaaten, Liechtenstein und Norwegen) angehört.

ⁱⁱⁱ Die Zahl der Prüfungsgesellschaften wurde aufgrund der Annahme ermittelt, dass Prüfungsgesellschaften mit ähnlichen Namen eine Gesellschaft bilden und dass die Prüfungsgesellschaften im gleichen Drittland angesiedelt sind wie ihre Mandanten.

^{iv} Einige Prüfungsgesellschaften aus der EU sind nur deshalb registriert, um die Möglichkeit zu wahren, künftig für einen bei der US SEC registrierten Emittenten tätig werden zu können, wenn sich ein solcher Auftrag ergeben sollte.

^v Die Empfehlung der Kommission zur Unabhängigkeit des Abschlussprüfers aus dem Jahr 2002 kann in dem Maße, wie sie mit der Richtlinie vereinbar sind, weitere Orientierungshilfen bieten. Artikel 41 (Rotation der Prüfer) und Artikel 42 (Prüfungsausschüsse) stellen jedoch keine Ansatzpunkte für die Beurteilung der Unabhängigkeit von einzelnen Prüfungsgesellschaften dar.