
POLICY PLATFORM | White Paper

Das Grünbuch der EU-Kommission „Weiteres Vorgehen im Bereich der Abschlussprüfung: Lehren aus der Krise“ – Eine Auswertung der Stellungnahmen des Konsultationsprozesses

**Hans-Joachim Böcking, Marius Gros, Christoph Wallek and
Daniel Worret**

Lehrstuhl für BWL, insb. Wirtschaftsprüfung und Corporate Governance

November 2011

**Dies ist eine Kurzfassung des Policy Platform White Papers
"Analysis of the EU Consultation on the Green Paper "Audit
Policy: Lessons from the Crisis"".**

**Das Grünbuch der EU-Kommission „Weiteres Vorgehen im Bereich der
Abschlussprüfung: Lehren aus der Krise“ – Eine Auswertung der Stellung-
nahmen des Konsultationsprozesses**

Hans-Joachim Böcking

Marius Gros

Christoph Wallek

Daniel Worret

Lehrstuhl für BWL, insb. Wirtschaftsprüfung und Corporate Governance

Goethe-Universität Frankfurt

Grüneburgplatz 1

60323 Frankfurt am Main

Stand: 21. November 2011

Agenda

- I. Einleitung
- II. Antwortverhalten hinsichtlich ausgewählter Fragestellungen
- III. Antwortverhalten spezifischer Gruppen
- IV. Klassifizierung der Kommentierenden nach Interessenvertretung und Rechtskreis
- V. Fazit

I. EINLEITUNG

Das Grünbuch zur Abschlussprüfung

Am 13. Oktober 2010 veröffentlichte die EU-Kommission das Grünbuch “Weiteres Vorgehen im Bereich der Abschlussprüfung: Lehren aus der Krise”. Zielsetzung des Grünbuchs war u.a., die Rolle der Abschlussprüfer in der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007/2008 zu analysieren sowie die Rolle und den Umfang der Abschlussprüfung in den EU-Mitgliedstaaten einer kritischen Analyse zu unterziehen. Gegenstand des Grünbuchs waren vorwiegend Überlegungen zu Aspekten der Governance und Unabhängigkeit von Prüfungsgesellschaften, insbesondere vor dem Hintergrund der bestehenden konzentrierten Marktstruktur mit dem Oligopol der Big Four-Prüfungsgesellschaften. Mit dem Ziel, eine Veränderung des Status Quo des Prüfermarkts herbeizuführen, wurden seitens der Kommission zahlreiche, teils tiefgreifende Vorschläge unterbreitet. In diesem Zusammenhang wurden im Grünbuch insgesamt 38 Fragen aufgeworfen, zu denen betroffene und interessierte Stakeholder in einem Konsultationsprozess Stellung nehmen konnten.

Der Konsultationsprozess

Nach Abschluss des Konsultationsprozesses am 08. Dezember 2010 veröffentlichte die EU-Kommission am 04. Februar 2011 eine Zusammenfassung der eingereichten Stellungnahmen und Antworten zu den im Grünbuch aufgeworfenen 38 Fragen. Hierin betont die EU-Kommission, dass im Rahmen des Konsultationsprozesses 688 Stellungnahmen bei der EU-Kommission eingingen und das Grünbuch damit große Aufmerksamkeit erfahren habe. Grundsätzlich bietet die von der Kommission veröffentlichte Zusammenfassung einen ersten Überblick über die eingegangenen Antworten. Aufgeschlüsselt nach Einsendergruppen (z.B. Ersteller, Nutzer, Abschlussprüfer, Behörden und öffentliche Einrichtungen oder Wissenschaft) werden die vertretenen Ansichten vergleichsweise kurz dargelegt. Im Gegensatz zu dieser qualitativ und eher kurz gehaltenen Zusammenfassung bewegt sich die vorliegende Auswertung spezifischer Fragestellungen auf einem detaillierteren, sowohl qualitativ als auch quantitativ ausgerichteten, Level.

Wir danken Sebastian Koch, Fabian Rauschenberg und Kerstin Schmiedberger für ihre Unterstützung bei der Auswertung der im Rahmen des Konsultationsprozesses zum Grünbuch “Abschlussprüfung” eingegangenen Stellungnahmen.

Eigene Auswertung

Im Rahmen der am Lehrstuhl für Wirtschaftsprüfung und Corporate Governance der Goethe-Universität Frankfurt am Main durchgeführten Analyse wurden die öffentlich verfügbaren, bei der EU-Kommission eingereichten Stellungnahmen im Hinblick auf ausgewählte Fragestellungen analysiert. Dabei wurde neben einer Differenzierung nach Einsendergruppen² auch eine Differenzierung der Stellungnahmen nach ihrer nationalen bzw. regionalen Herkunft, nach dem zuzuordnenden Rechtskreis sowie der zurechenbaren Interessenvertretung vorgenommen. Darüber hinaus wurden die in den Stellungnahmen genannten Pro- und Kontra-Argumente für jede der ausgewählten Fragestellungen erfasst.

Im Rahmen unserer Analyse wurden eingegangene Antwortschreiben für die jeweiligen Fragen nur dann in die Analyse mit einbezogen, wenn unmittelbar auf die jeweilige Frage geantwortet wurde.³ Für die vorliegende Analyse erfolgte eine Beschränkung auf die folgenden, in der Öffentlichkeit am kontroversesten diskutierten Fragestellungen:

- Einführung der International Standards on Auditing (ISAs) (Frage 13)
- Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten (Fragen 16 und 17)
- Zeitliche Begrenzung von Prüfungsaufträgen (Frage 18)
- Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen (Frage 19)
- Systemrelevantes Risiko im Audit-Markt (Frage 27)
- Audit-Konsortien (Frage 28)
- Rotation der Prüfungsgesellschaft (Frage 29)
- Analyse der gegenwärtigen Marktsituation, insbesondere im Hinblick auf das Oligopol der Big Four-Prüfungsgesellschaften (Fragen 30 und 32)

Eine besondere Herausforderung für die Auswertung stellte einerseits die Tatsache dar, dass einzelne Stellungnahmen mitunter eine Mehrzahl von Stakeholdern repräsentieren sowie andererseits, dass einige wortgleiche Stellungnahmen von mehreren Stakeholdern eingereicht wurden. Beispiele hierfür sind etwa die einzelne Stellungnahme der *European Association of Co-operative Banks*, die ihrerseits die Interessen ihrer 28 Mitglieder sowie Genossenschaftsbanken im Allgemeinen vertritt, die einzelne Stellungnahme von *BUSINESSEUROPE*, in der Interessen von 41 Mitgliedsverbänden aus 35 europäischen Ländern vertreten werden sowie

² Die Einteilung erfolgte entsprechend der Untergliederung der EU-Kommission im Rahmen des Konsultationsprozesses.

³ Einige Antwortschreiben beschränkten sich auf eine selektive Beantwortung ausgewählter Fragen. Aus diesem Grund variiert die Grundgesamtheit der Antworten für jede der analysierten Fragen.

die Stellungnahme des *Committee of European Securities Regulators (CESR)*⁴, die mitunter Interessen von nationalen Regulierungsbehörden beinhaltet, z.B. die der deutschen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Ebenso sind die Stellungnahmen der Big Four-Prüfungsgesellschaften zu nennen, die jeweils nur eine einzelne Stellungnahme in Interessenvertretung ihrer Mitglieder der jeweiligen internationalen Netzwerke eingereicht hatten. Eine Gewichtung der Einsendungen nach Anzahl der vertretenen Stakeholder wurde aus Gründen der mangelnden Objektivität jedoch nicht durchgeführt.

Umgekehrt ist allerdings in besonderem Maße erwähnenswert, dass eine Vielzahl von vornehmlich kleinen deutschen Wirtschaftsprüferpraxen eine in weiten Teilen identische Stellungnahme bei der EU-Kommission eingereicht hatte (eine tiefergehende Analyse ergab in Teilen geringfügige Abweichungen bei einigen der scheinbar wortgleichen Stellungnahmen). Diese deutschen Kleinpraxen stellten mit über 30% einen vergleichsweise hohen Anteil an der Gesamtzahl der Einsender dar. Da aufgrund der offensichtlich vorhandenen Organisation des Einsendeverhaltens eine Verzerrung des generellen Meinungsbildes befürchtet werden könnte, wurde eine separate Analyse durchgeführt, in der ausschließlich die wortgleichen Antworten der deutschen Kleinpraxen als eine einzelne Stellungnahme gewertet wurden.⁵ Generell konnte innerhalb der Gruppe der Abschlussprüfer ein überaus heterogenes Antwortverhalten festgestellt werden, was u.a. auf die Verfolgung von unterschiedlichen Interessen zurückzuführen ist.⁶ Aufgrund der Tatsache, dass die Abschlussprüfer als Adressatengruppe unmittelbar von den im Grünbuch vorgeschlagenen Änderungen betroffen wären, wurde zunächst eine Analyse des Antwortverhaltens ohne deren Einbeziehung durchgeführt.

Ferner blieben aus methodischen Gründen einige Einsendungen unberücksichtigt.⁷ Die finale Grundgesamtheit besteht aus 23 Stellungnahmen der Wissenschaft, 8 Stellungnahmen von Prüfungsausschüssen, 365 Stellungnahmen von Vertretern der Abschlussprüfer (davon 213 Stellungnahmen von deutschen Kleinpraxen), 118 Stellungnahmen von Erstellern, 51 Stel-

⁴ CESR firmiert seit Anfang 2011 als europäische Behörde ESMA (*European Securities and Markets Authority*).

⁵ Dieses Vorgehen wurde beispielsweise auch im *Summary Report* des Konsultationsprozesses zur Änderung der 4. und 7. Richtlinie im Jahr 2009 von der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Auswertung gewählt.

⁶ Vgl. hierzu etwa das Antwortverhalten der Big Four-Gesellschaften und der deutschen Kleinpraxen, siehe Anhang.

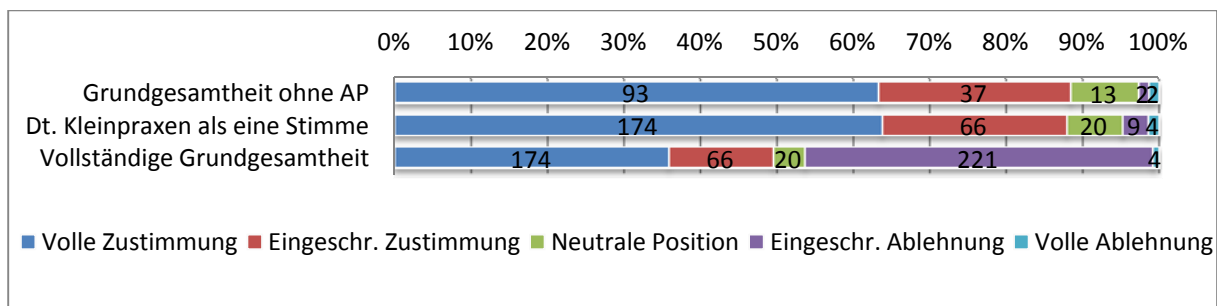
⁷ Eine detaillierte Erläuterung des genauen Eliminierungsprozesses findet sich in der englischsprachigen Komplettfassung (abrufbar unter http://www.hof.uni-frankfurt.de/policy_platform).

lungnahmen von Behörden und öffentlichen Einrichtungen, 22 Stellungnahmen von Nutzern und 16 Stellungnahmen von übrigen Stakeholdern.⁸

II. ANTWORTVERHALTEN HINSICHTLICH AUSGEWÄHLTER FRAGESTELLUNGEN

Einführung der ISAs (Frage 13)

Ohne Einbeziehung der Gruppe der Abschlussprüfer standen die Einsender einer verpflichtenden Einführung der ISA in den EU-Mitgliedstaaten mit einer Zustimmungsquote von 88%⁹ grundsätzlich äußerst positiv gegenüber. Wurden zusätzlich die Einsendungen des Berufsstandes berücksichtigt und die wortgleichen Einsendungen der deutschen Kleinpraxen als eine Stellungnahme gewertet, änderte sich das Bild mit einer Zustimmungsquote von ebenfalls rund 88% kaum.¹⁰ Erst bei Berücksichtigung und direkter Wertung sämtlicher Einsendungen ergab sich eine eher gespaltene Meinungslage mit 46% zustimmenden und 49% ablehnenden Antworten.¹¹



Ohne Einbezug der Gruppe der Abschlussprüfer waren häufig vorgebrachte Argumente für eine verpflichtende ISA-Einführung eine stärkere Harmonisierung von Abschlussprüfungen (25%), eine Verbesserung der Prüfungsqualität (25%) sowie eine erhöhte Konsistenz der Prüfungen (24%). Beeinflusst vor allem durch die wortgleichen Antworten der deutschen Kleinpraxen, wurde bei Analyse der vollständigen Grundgesamtheit und direkter Wertung insbe-

⁸ Bei den Stellungnahmen der „übrigen“ Stakeholder handelte es sich zumeist um Antworten von Einzelpersonen.

⁹ Aufgrund des fünfstufigen Erfassungsschema der Antworten können geringfügige Rundungsdifferenzen auftreten.

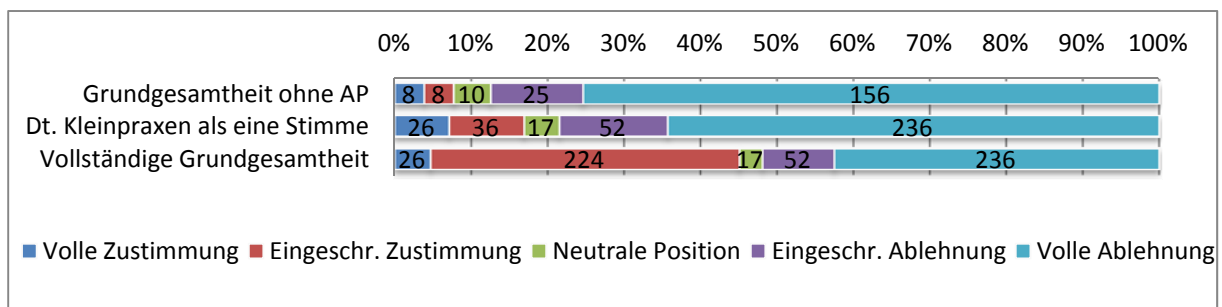
¹⁰ Die Stellungnahme der deutschen Kleinpraxen wurde hinsichtlich der Frage nach verpflichtender ISA-Einführung als „eingeschränkte Ablehnung“ klassifiziert. Aus Sicht der Kleinpraxen sind die ISAs in der derzeitigen Form für den Mittelstand nicht geeignet. Daher fordern diese, Prüfungsnormen auf die Bedürfnisse von kleinen und mittelständischen Unternehmen und deren Prüfer auszurichten.

¹¹ Diese Kurzfassung der Auswertungsergebnisse beschränkt sich auf die Darstellung von Zustimmung und Ablehnung auf einer aggregierten Ebene; die Ergebnisse einer Differenzierung in volle und eingeschränkte Zustimmung bzw. Ablehnung können der englischsprachigen Komplettfassung entnommen werden.

sondere vorgebracht, dass die ISAs den Bedürfnissen kleiner und mittelständischer Unternehmen und deren Prüfern angepasst werden sollten (49%). Ferner wurde die Gefahr eine Überregulierung („regulatory overkill“) angeführt (45%).¹²

Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten (Fragen 16 und 17)

Ohne Einbeziehung der Einsendungen der Abschlussprüfer ergab sich hinsichtlich des Vorschlags, den Abschlussprüfer durch einen externen Dritten zu bestellen, mit einer Ablehnungsquote von 87% ein tendenziell deutliches Meinungsbild. Wurden in einem nächsten Schritt die Einsendungen des Berufsstands hinzugerechnet und die wortgleichen Einsendungen der deutschen Kleinpraxen als eine Stellungnahme gewertet, so stießen die Vorschläge trotz einer auf 78% gesunkenen Ablehnungsquote weiterhin nicht auf Zustimmung.¹³ Auch bei Einbeziehung und direkter Wertung sämtlicher Stellungnahmen war mit einer Zustimmungsquote von 45% und einer Ablehnungsquote von 52% keine Mehrheitsmeinung für die Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten auszumachen.



Ohne Einbezug der Gruppe der Abschlussprüfer wurde in 54% der analysierten Stellungnahmen angemerkt, dass es keinen bestehenden Konflikt hinsichtlich der gegenwärtigen Regulierung von Bestellung und Vergütung des Abschlussprüfers zu geben scheint. Darüber hinaus waren 37% der Einsender der Ansicht, dass die Auswahl eines geeigneten Abschlussprüfers durch den gegenwärtigen Auswahlprozess gewährleistet ist. Ferner wurde vorgebracht, dass die Umsetzung der Vorschläge die Pflichten und Verantwortlichkeiten der Unternehmensorgane untergraben könnten (32%). Innerhalb der vollständigen Grundgesamtheit waren, auch beeinflusst durch die wortgleichen Antworten der deutschen Kleinpraxen, die hohen administrativen Kosten einer Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten das mit 45% am

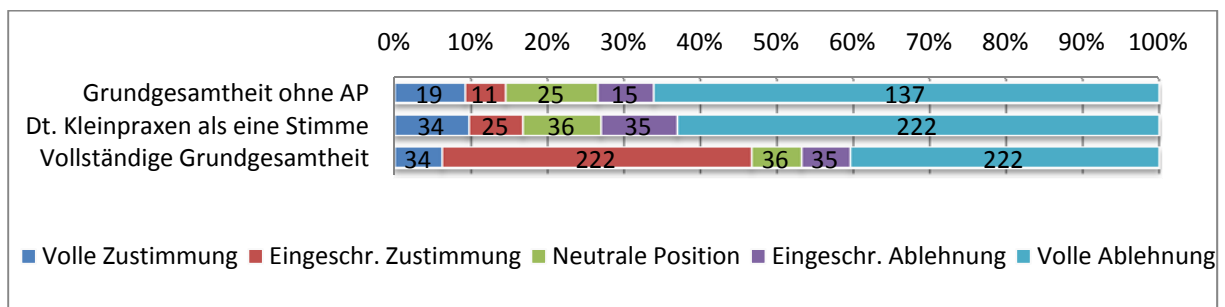
¹² Eine detaillierte Darstellung der vorgebrachten Pro- und Kontraargumente für jede der ausgewerteten Fragen findet sich in der englischsprachigen Komplettfassung.

¹³ Hinsichtlich der Frage nach Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten wurde die Stellungnahme der deutschen Kleinpraxen als „eingeschränkte Zustimmung“ gewertet. Während die Kleinpraxen den Vorschlägen grundsätzlich zustimmend gegenüberstehen, erachten sie eine Anwendung auf kleine und mittelgroße Unternehmen aufgrund des damit verbundenen erhöhten Verwaltungsaufwands als nicht gerechtfertigt.

häufigsten genannte Kontra-Argument. Im Gegensatz dazu nannten 41% der Einsender eine Erhöhung der Unabhängigkeit als mögliche positive Folge der Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten.

Zeitliche Begrenzung von Prüfungsaufträgen (Frage 18)

Wurden die Einsendungen der Abschlussprüfer zunächst nicht in die Analyse mit einbezogen, so lehnten 73% der Einsender die zeitliche Begrenzung von Prüfungsaufträgen ab. Bei Einbeziehung der Abschlussprüfer sowie Wertung der wortgleichen Einsendungen der deutschen Kleinpraxen als eine Stellungnahme konnte keine grundsätzliche Änderung der Ablehnungsquote von 73% beobachtet werden.¹⁴ Erst die Einbeziehung und direkte Wertung sämtlicher eingegangener Stellungnahmen ergab ein äußerst geteiltes Meinungsbild mit einer Zustimmung- und Ablehnungsquote von jeweils 47%.



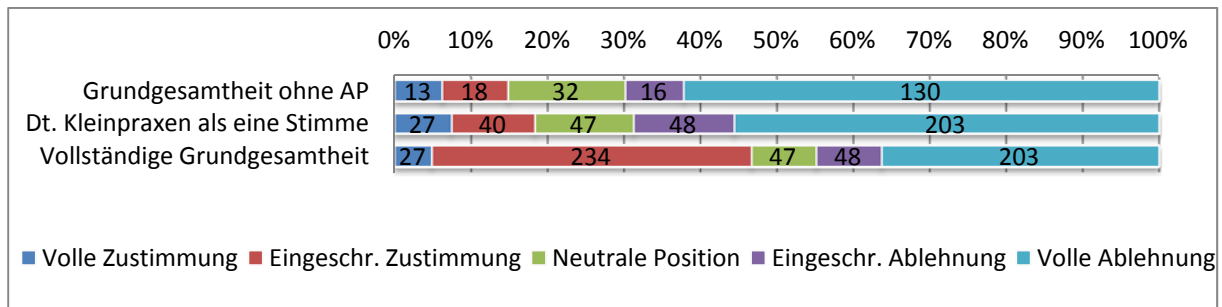
Die am häufigsten vorgebrachten Argumente ohne Einbezug der Gruppe der Abschlussprüfer waren eine Verschlechterung der Prüfungsqualität (50%) sowie ein Anstieg der Kosten (34%). Innerhalb der vollständigen Grundgesamtheit, d.h. auch bei direkter Wertung jeder der wortgleichen Stellungnahmen der deutschen Kleinpraxen, überwogen die Pro-Argumente für eine zeitliche Begrenzung von Prüfungsaufträgen. So wurden beispielsweise ein möglicher Anstieg der Unabhängigkeit (45%), eine Reduzierung der gegenwärtig hohen Konzentration auf dem Prüfermarkt (40%) sowie eine Verbesserung der Prüfungsqualität (40%) genannt.

Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen (Frage 19)

Ohne Einbeziehung der Einsender, die der Kategorie der Abschlussprüfer zuzuordnen sind, wurden die Vorschläge, die Erbringung von Nichtprüfungsleistungen mit einem Verbot zu belegen, mit 70% mehrheitlich abgelehnt. Die zusätzliche Berücksichtigung der Einsendun-

¹⁴ Die Stellungnahme der deutschen Kleinpraxen wurde hinsichtlich der Frage nach einer zeitlichen Begrenzung von Prüfungsaufträgen als „eingeschränkte Zustimmung“ klassifiziert. Während die Kleinpraxen die vorgeschlagene Maßnahme bei „Kapitalmarktunternehmen“ grundsätzlich befürworteten, wird sie für den Mittelstand im Hinblick auf mit dem Prüferwechsel verbundene Belastungen abgelehnt.

gen des Berufsstands sowie die Wertung der wortgleichen Einsendungen der deutschen Kleinpraxen als eine Stellungnahme ergab mit einer Ablehnungsquote in Höhe von 69% ein ähnliches Bild.¹⁵ Hingegen stießen bei Einbeziehung und direkter Wertung sämtlicher Antworten die vorgebrachten Vorschläge mit einer Zustimmungsquote von 47% und einer Ablehnungsquote von 45% auf ein eher geteiltes Echo.



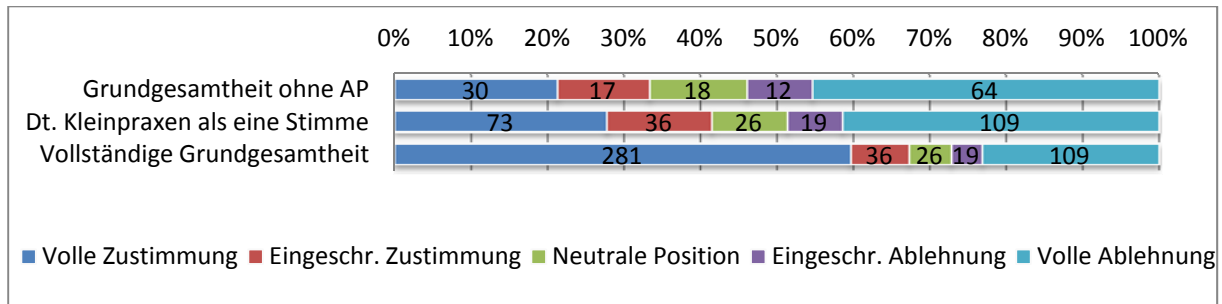
Wurden die Einsendungen der Abschlussprüfer zunächst nicht in die Analyse mit einbezogen, überwogen die Kontra-Argumente bezüglich eines Verbots der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen. So wurde etwa ein möglicher Wissenstransfer („*knowledge spillovers*“) zwischen prüfenden und beratenden Tätigkeiten angeführt (33%). Zudem wurden in 32% der Stellungnahmen die bestehenden Regulierungen hinsichtlich der Trennung von Prüfung und Beratung als bereits ausreichend erachtet. Innerhalb der vollständigen Grundgesamtheit war ein möglicher Anstieg der tatsächlichen und vermuteten Unabhängigkeit des Abschlussprüfers („*independence in appearance*“ und „*independence in fact*“) mit 40% das am häufigsten genannte Argument für ein Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen (auch beeinflusst durch die wortgleichen Antworten der deutschen Kleinpraxen).

Systemrelevantes Risiko im Audit-Markt (Frage 27)

Wurden die Einsender der Kategorie Abschlussprüfer zunächst nicht in die Auswertung mit einbezogen, so verneinten die Einsender mit 54% mehrheitlich die Frage, ob die gegenwärtige Situation des Prüfermarkts – insbesondere vor dem Hintergrund des bestehenden Big Four-Oligopols – ein systemrelevantes Risiko beinhaltet. Die Erweiterung der Analyse durch Hinzunehmen der Einsendungen des Berufsstands sowie einfacher Wertung der wortgleichen Stellungnahmen der deutschen Kleinpraxen zeigte mit einer Zustimmungsquote von 41% und einer Ablehnungsquote von 49% ein stärker geteiltes Meinungsbild. Im Gegensatz hierzu

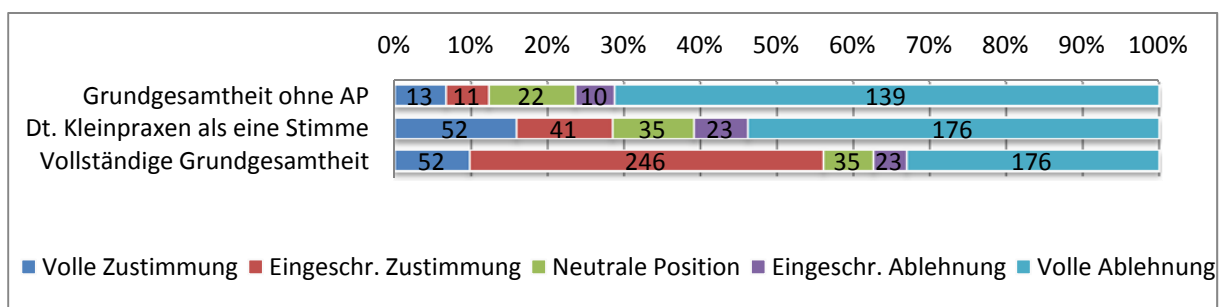
¹⁵ Hinsichtlich der Frage nach einem Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen wurde die Stellungnahme der deutschen Kleinpraxen als „eingeschränkte Zustimmung“ klassifiziert. Nach Ansicht der Kleinpraxen sollte ein Beratungsverbot auf kapitalmarktorientierte Unternehmen sowie systemrelevante Finanzinstitute beschränkt werden. Für den Mittelstand wird das Verbot als nicht notwendig erachtet.

stimmten bei Einbeziehung und direkter Wertung sämtlicher Stellungnahmen 67% der Einsender bejahend zu, während 27% die Existenz eines systemrelevanten Risikos verneinten.



Audit-Konsortien (Frage 28)

Die Vorschläge zur verpflichtenden Einrichtung von Audit-Konsortien wurden bei Nichtberücksichtigung der Einsendungen der Abschlussprüfer von den Einsendern zunächst mehrheitlich abgelehnt (76% Ablehnungsquote). Die Berücksichtigung der Einsendungen des Berufsstands und Wertung der wortgleichen Stellungnahmen der deutschen Kleinpraxen als eine Antwort ergab trotz einer auf 61% gesunkenen Ablehnungsquote dennoch ein mehrheitliches Stimmungsbild gegen die vorgebrachten Vorschläge.¹⁶ Bei direkter Wertung sämtlicher eingegangener Antworten hingegen konnte mit einer Änderung der Zustimmungsquote auf 56% und der Ablehnungsquote auf 37% tendenziell ein zustimmendes Meinungsbild beobachtet werden.



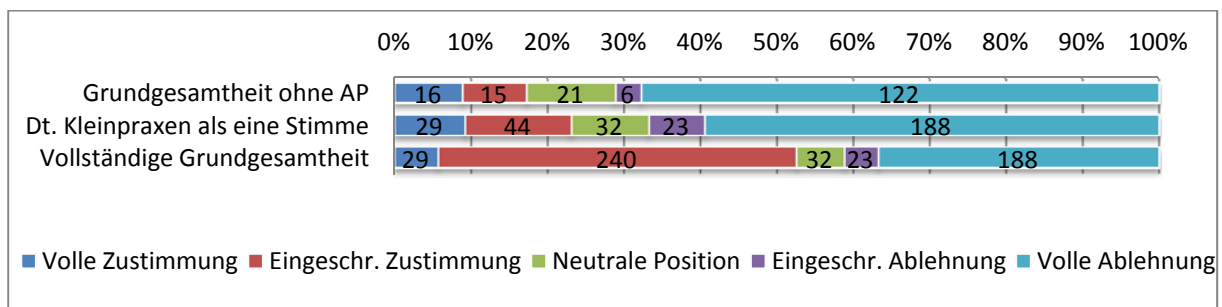
Ohne Einbezug der Gruppe der Abschlussprüfer wurden als häufigste Argumente gegen eine verpflichtende Einrichtung von Audit-Konsortien drohende Ineffizienzen (65%) sowie eine mögliche Verschlechterung der Prüfungsqualität (35%) angeführt. Innerhalb der vollständigen Grundgesamtheit hingegen wurden in 55% der Stellungnahmen eine durch die Umsetzung der Vorschläge erhoffte Verbesserung der Wettbewerbssituation im Prüfermarkt und ein daraus

¹⁶ Die Stellungnahme der deutschen Kleinpraxen wurde hinsichtlich der Frage nach Audit-Konsortien als „eingeschränkte Zustimmung“ klassifiziert, da die Anwendung der Vorschläge lediglich auf kapitalmarktorientierte Unternehmen befürwortet wird.

resultierender Abbau von Markteintrittsbarrieren genannt (auch beeinflusst durch die wortgleichen Antworten der deutschen Kleinpraxen).

Rotation der Prüfungsgesellschaft (Frage 29)

Ohne Einbeziehung der Einsendungen, die der Kategorie der Abschlussprüfer zugeordnet wurden, ergab die Analyse eine mehrheitliche Ablehnung der Vorschläge zur externen Rotation von Prüfungsgesellschaften (71% Ablehnungsquote). Die zusätzliche Berücksichtigung der Einsendungen des Berufsstands sowie die Wertung von wortgleichen Stellungnahmen der deutschen Kleinpraxen als eine Antwort offenbarte mit einer Ablehnungsquote von 67% und einer Zustimmungquote von 23% ein ähnliches Meinungsbild.¹⁷ Erst die Berücksichtigung und direkte Wertung sämtlicher Stellungnahmen veränderte das Bild und zeigte eine Ablehnungsquote von 41% sowie eine Zustimmungquote von 53%.



Wurde die Gruppe der Abschlussprüfer in der Analyse zunächst ausgespart, so befürchteten die Einsender zumeist eine mit den Vorschlägen einhergehende Verschlechterung der Prüfungsqualität (38%) sowie einen Anstieg der Kosten (32%). Innerhalb der vollständigen Grundgesamtheit wurden, auch beeinflusst durch die wortgleichen Antworten der deutschen Kleinpraxen, am häufigsten ein erhoffter Anstieg der Unabhängigkeit des Prüfers (45%) sowie eine Verbesserung der Rechnungslegungsqualität (41%) als Argumente für eine verpflichtende Rotation genannt.

Analyse der gegenwärtigen Marktsituation, insbesondere im Hinblick auf das Oligopol der Big Four-Gesellschaften (Fragen 30 und 32)

Im Hinblick auf eine Bewertung der gegenwärtigen Struktur des Prüfermarkts ergab die Analyse, dass 77% aller Einsender die bestehende hohe Marktkonzentration nach wie vor als Er-

¹⁷ Hinsichtlich der Frage nach einer externen Rotation von Prüfungsgesellschaften wurde die Stellungnahme der deutschen Kleinpraxen als „eingeschränkte Zustimmung“ gewertet, da der Fokus der Ausführungen auf der Anwendung bei kapitalmarktorientierten Unternehmen lag und eine Anwendung bei Nichtkapitalmarktunternehmen lediglich als mögliche Option dargestellt wurde.

gebnis eines Marktmechanismus erachten. 28% der Einsender gaben an, dass die Struktur des Prüfermarkts dem Marktmechanismus überlassen werden sollte. Hervorzuheben ist, dass lediglich 2% der Einsender angaben, eine erzwungene Umkehr des Konsolidierungsprozesses sei von unbedingter Notwendigkeit.¹⁸ Die separate Analyse aufgrund der wortgleichen Antworten der deutschen Kleinpraxen führte in diesem Fall zu einer Änderung der Anteile auf 71%,72% bzw. 5%; ohne Einbeziehung der Einsendungen von Abschlussprüfern änderten sich die Anteile auf 50%, 66% bzw. 5%.

III. ANTWORTVERHALTEN SPEZIFISCHER GRUPPEN

Nachdem in einem ersten Schritt die aggregierten Meinungsbilder in Bezug auf einzelne Themenbereiche analysiert wurden, erfolgte im Rahmen der vorliegenden Analyse in einem nächsten Schritt die Untergliederung der Einsender in spezifische Gruppen:

Wissenschaft

Gegenstand dieser Analyse waren 22 Einsendungen aus dem Bereich der Wissenschaft. Die überwiegende Anzahl der Einsendungen wurde von Wissenschaftlern getätigt, die Universitäten oder anderen Forschungseinrichtungen angehören.

Einsender, die von der EU-Kommission der Gruppe „Wissenschaft“ zugeordnet wurden, stimmten mehrheitlich einer verpflichtenden ISA-Einführung zu (93% Zustimmung). Hinsichtlich der Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten ergab sich ein geteiltes Meinungsbild mit Tendenz in Richtung Ablehnung (43% Zustimmung und 57% Ablehnung). Die zeitliche Begrenzung von Prüfungsaufträgen stieß mit 56% tendenziell ebenfalls eher auf Ablehnung; bezüglich dieser Frage verblieb jedoch ein vergleichsweise hoher Anteil (22%) unentschlossen bzw. neutral. Das Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen zeigte mit 42% Zustimmung und 37% Ablehnung ein vergleichbares Bild; ähnlich war dies bei der Frage nach einem systemrelevanten Risiko im Prüfermarkt (40% Zustimmung und 53% Ablehnung). Die verpflichtende Einrichtung von Audit-Konsortien wurde von 56% der Wissenschaftler abgelehnt; aber auch bei dieser Frage verblieb mit 33% ein hoher Anteil der Einsender unentschlossen bzw. neutral. Eine verpflichtende Rotation der Prüfungsgesellschaften

¹⁸ Aufgrund des offenen Charakters der Fragestellung, insbesondere hinsichtlich Frage 30 des Grünbuchs, wurde die Analyse auf die Auswertung von drei als besonders relevant klassifizierten Argumenten beschränkt.

wurde tendenziell ebenso abgelehnt (54% Ablehnungsquote), obschon der Anteil unentschlüssener bzw. neutraler Einsender mit 23% erneut vergleichsweise hoch ausfiel.

Prüfungsausschüsse

Der Kategorie „Prüfungsausschüsse“ konnten acht verwertbare Einsendungen zugeordnet werden. Die Mehrheit dieser Stellungnahmen (fünf von acht) entfiel auf Stakeholder aus Großbritannien und lässt somit auf eine anglo-amerikanische Interessenvertretung schließen.

Einsender, die der Kategorie „Prüfungsausschüsse“ zugeordnet wurden, stimmten einer verpflichtenden ISA-Einführung einhellig zu (100% Zustimmung). Einstimmig abgelehnt wurden die Vorschläge bzw. Ausführungen zu einer Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten (100% Ablehnung), zu einer zeitlichen Begrenzung von Prüfungsaufträgen (100% Ablehnung). Auch das Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen (75% Ablehnung), das Vorliegen von systemrelevantem Risiko im Prüfermarkt (100% Ablehnung), verpflichtende Audit-Konsortien (100% Ablehnung) sowie eine verpflichtende externe Rotation von Prüfungsgesellschaften (100% Ablehnung) wurde deutlich abgelehnt.¹⁹

Ersteller

Im Rahmen unserer Analyse konnten wir 118 Einsendungen von Erstellern auswerten. Neben zahlreichen Unternehmen bestand diese Gruppe auch aus Bank- und Industrieverbänden sowie Instituten.

Einsender, die der Kategorie „Ersteller“ zugeordnet wurden, sprachen sich mehrheitlich für eine verpflichtende ISA-Einführung aus (89% Zustimmung). Mehrheitlich abgelehnt wurden hingegen die Vorschläge bzw. Ausführungen zu einer Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten (95% Ablehnung), zu einer zeitlichen Begrenzung von Prüfungsaufträgen (87% Ablehnung). Auch das Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen (88% Ablehnung), ein Vorliegen von systemrelevantem Risiko im Prüfermarkt (61% Ablehnung), verpflichtende Audit-Konsortien (86% Ablehnung) sowie eine verpflichtende externe Rotation von Prüfungsgesellschaften (84% Ablehnung) stieß überwiegend auf Ablehnung.

¹⁹ Aufgrund der vergleichsweise geringen Anzahl an Einsendern der Kategorie „Prüfungsausschüsse“ (acht verwertbare Comment Letters) sollte der Aussagegehalt der diesbezüglichen Ergebnisse kritisch hinterfragt werden.

Behörden und öffentliche Einrichtungen (*public authorities*)

Hinsichtlich der Gruppe der Behörden und öffentlichen Einrichtungen bestand die Gesamtheit aus 51 Einsendungen. Dieser Gruppe wurden hauptsächlich nationale und internationale Regulierungsbehörden und Institutionen zugeordnet.

Einsender, die der Kategorie „Behörden und öffentliche Einrichtungen“ zugeordnet wurden, stimmten mehrheitlich einer verpflichtenden Einführung der ISAs zu (95% Zustimmung). Die Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten wurde von 84% der Einsender hingegen abgelehnt. Hinsichtlich einer zeitlichen Begrenzung von Prüfungsaufträgen schien das Stimmungsbild tendenziell ebenfalls eher von Ablehnung geprägt zu sein (51% Ablehnung); ein vergleichsweise hoher Anteil an Einsendern zeigte sich bei dieser Frage jedoch unentschlossen bzw. neutral (28%). Ein ähnliches Antwortverhalten zeigte sich bei der Frage nach einem Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen mit 55% Ablehnungsquote und 31% unentschlossenen bzw. neutralen Einsendern. Die Frage, ob die gegenwärtige Struktur des Prüfermarkts ein systemrelevantes Risiko beinhaltet, wurde von den Einsendern tendenziell verneint (28% Zustimmung und 58% Ablehnung). Die verpflichtende Einrichtung von Audit-Konsortien wurde von der Mehrheit ebenfalls abgelehnt (73% Ablehnung). Hinsichtlich der Frage nach einer verpflichtenden Rotation von Prüfungsgesellschaften war eine ablehnende Tendenz mit 50% Ablehnung ebenfalls zu beobachten und 24% der Einsender blieben bezüglich dieser Fragestellung wiederum unentschlossen bzw. neutral.

Nutzer

Gegenstand unserer Analyse waren 22 Einsendungen der Gruppe der Nutzer. Im Wesentlichen bestand diese Gruppe aus *shareholder associations* und Investmentfonds.

Einsender, die der Kategorie „Nutzer“ zugeordnet wurden, sprachen sich mehrheitlich für eine verpflichtende ISA-Einführung aus (73% Zustimmung). Mehrheitlich abgelehnt wurden hingegen die Vorschläge bzw. Ausführungen zu einer Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten (81% Ablehnung), zu einer zeitlichen Begrenzung von Prüfungsaufträgen (70% Ablehnung) sowie zu einem Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen (62% Ablehnung). Die Frage, ob die gegenwärtige Struktur des Prüfermarkts ein systemrelevantes Risiko beinhaltet, wurde von den Einsendern mit 67% mehrheitlich bejaht. Die Einrichtung verpflichtender Audit-Konsortien (65% Ablehnung) sowie einer verpflichtenden Rotation von Prüfungsgesellschaften (59% Ablehnung) stieß hingegen nicht auf Zustimmung.

Abschlussprüfer

Gegenstand unserer Auswertung waren 365 Einsendungen von Vertretern des Bereichs der Abschlussprüfung. Wie bereits erwähnt, entfielen hiervon 213 Stellungnahmen auf deutsche Kleinpraxen. Zudem waren in dieser Gruppe die vier Stellungnahmen der Big Four-Netzwerke sowie die Stellungnahmen einiger Verbände des Berufsstands enthalten.

Bei Berücksichtigung aller Einsender der Kategorie “Abschlussprüfer” sprachen sich diese mehrheitlich gegen eine verpflichtende ISA-Einführung aus (65% Ablehnung). Mehrheitlich zugestimmt wurde den Vorschlägen bzw. Ausführungen zu einer Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten (67% Zustimmung), zu einer zeitlichen Begrenzung von Prüfungsaufträgen (66% Zustimmung), zu einem Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen (66% Zustimmung), zu dem Vorliegen von systemrelevantem Risiko im Prüfermarkt (82% Zustimmung), zu verpflichtenden Audit-Konsortien (81% Zustimmung) sowie zu einer verpflichtenden externen Rotation von Prüfungsgesellschaften (72% Zustimmung).

Die Vertreter deutscher Kleinpraxen, die im Rahmen des Konsultationsprozesses eine wortgleiche Stellungnahme abgegeben hatten, sprachen sich grundsätzlich gegen eine verpflichtende ISA-Einführung sowie für die übrigen Vorschläge der EU-Kommission aus. Die separate Analyse mit Wertung der wortgleichen Antworten der deutschen Kleinpraxen als eine Stellungnahme zeigte daher ein abweichendes Meinungsbild.²⁰ In diesem Falle wurde einer verpflichtenden ISA-Einführung grundsätzlich zugestimmt (87% Zustimmung). Die Bestellung des Abschlussprüfers durch einen Dritten (67% Ablehnung), eine zeitliche Begrenzung von Prüfungsaufträgen (72% Ablehnung) sowie ein Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen (67% Ablehnung) wurden hingegen mehrheitlich abgelehnt. Hinsichtlich des Vorliegens von systemrelevanten Risiken im Prüfermarkt bestand ein geteiltes Meinungsbild, tendenziell überwogen jedoch die zustimmenden Äußerungen (51% Zustimmung und 43% Ablehnung). Ein geteiltes Echo mit zustimmender Tendenz war ebenso bei der Frage nach verpflichtenden Audit-Konsortien (52% Zustimmung und 38% Ablehnung) zu beobachten. Eine verpflichtende Rotation von Prüfungsgesellschaften wurde mit 61% hingegen mehrheitlich abgelehnt.

²⁰ Vgl. auch die Gegenüberstellung des Antwortverhaltens innerhalb der Gruppe der Abschlussprüfer im Anhang.

IV. KLASSIFIZIERUNG DER KOMMENTIERENDEN NACH INTERESSENVERTRETUNG UND RECHTSKREIS

In einem nächsten Schritt wurden die Einsender nach Interessenvertretung gemäß einer geografischen Zuordnung unterteilt. Die Ergebnisse dieser Analyse lassen einige wiederkehrende Muster hinsichtlich des Antwortverhaltens erkennen. So standen Einsender, die Interessen von Ländern außerhalb der EU vertreten, den im Grünbuch eingebrachten Vorschlägen tendenziell eher ablehnender gegenüber als Einsender, die Interessen von Ländern innerhalb der EU vertraten.²¹ Im Einklang hiermit stellte sich heraus, dass Einsender, die internationale Interessen vertreten, den Vorschlägen eher ablehnender gegenüber standen als Einsender mit EU-Interessenvertretung.²² In einer weiteren Analyse wurden die Einsender anhand ihres zuzuordnenden Rechtskreises („*legal families*“) untergliedert. Hierbei fiel auf, dass Einsender aus Ländern mit anglo-amerikanischem und skandinavischem Rechtsursprung tendenziell höhere Ablehnungsquoten bezüglich der Vorschläge im Grünbuch aufweisen als Einsender aus Ländern mit deutschem und französischem Rechtsursprung.

Unsere Ergebnisse auf Länderebene sind möglicherweise u.a. dem nach wie vor bestehenden Mangel an Harmonisierung hinsichtlich der Regulierung von Abschlussprüfungen in den Mitgliedstaaten der EU geschuldet. Bisher bestehende unterschiedliche nationale Regelungen können unter Umständen Auswirkungen auf das Antwortverhalten der jeweiligen Einsender entfalten. So befürworteten beispielsweise Einsender aus Frankreich im Gegensatz zu Einsendern aus den meisten anderen Ländern Bestrebungen hinsichtlich einer verpflichtenden Einrichtung von Audit-Konsortien. Dies kann möglicherweise durch den Umstand erklärt werden, dass gemäß aktuell geltender Rechtslage französische Unternehmen unter gewissen Umständen bereits zur Einrichtung von Audit-Konsortien verpflichtet sind und bei den entsprechenden Stakeholdern hier bereits ein Gewöhnungseffekt eingetreten sein könnte. Auch vor dem Hintergrund einer bestehenden Pfadabhängigkeit von Regelungs- und Governancesystemen kann dieser Fall als Beispiel dafür dienen, dass die meisten Einsender davon getrieben sind, ihren (eigenen) Status Quo zu sichern.

²¹ Dieser Zusammenhang ist nach wie vor zu beobachten, wenn in der separaten Analyse die wortgleichen Stellungnahmen der deutschen Kleinpraxen als einzelne Antwort gewertet wurden.

²² Hierbei handelte es sich um Einsender, deren Interessen keinen Einzelstaaten, sondern einem EU-weiten oder internationalem Kontext zugeordnet werden konnten.

V. FAZIT

Gerade im Hinblick auf bevorstehende legislative Entscheidungen auf EU-Ebene ist es nach Auffassung der Verfasser angebracht, keine voreiligen Schlüsse zu ziehen. Obgleich die Mehrzahl der Stakeholder (einschließlich der Behörden und öffentlichen Stellen), die sich am Konsultationsprozess zum Grünbuch „Abschlussprüfung“ beteiligt haben, sich tendenziell gegen die vorgeschlagenen regulatorischen Änderungen ausgesprochen haben, ist die überwiegende Mehrzahl kein integraler Bestandteil des Rechtssetzungsverfahrens auf EU-Ebene. Das aus dem Konsultationsprozess ersichtliche Meinungsbild sowie die angeführten Argumente entfalten freilich keinerlei Bindungswirkung für zukünftige Entscheidungen der involvierten Institutionen. Deutlich wird, dass die eingegangenen Stellungnahmen zumeist dadurch motiviert sind, eigene Interessen zu verfolgen oder zu verteidigen. Zudem ist es möglich, dass die Ergebnisse einem substanziellen „Konsultations-Bias“ unterliegen, d.h. im Querschnitt nicht die tatsächlichen Interessen sämtlicher Stakeholder widerspiegeln. Dennoch war es eines der Fundamentalziele des Grünbuchs, eine öffentliche Diskussion hinsichtlich der Funktionsfähigkeit der Abschlussprüfung („*fit for purpose*“) anzustoßen und mögliche verbessernd wirkende Maßnahmen zu erörtern. Die EU-Kommission sollte daher zumindest kritisch hinterfragen, ob es angesichts des mehrheitlich ablehnenden Meinungsbildes der Stakeholder hinsichtlich der vorgeschlagenen Änderungen tatsächlich einer tiefgreifenden Ausweitung der Regulierung bedarf, oder ob weiterhin dem Marktmechanismus auch in Bezug auf den Prüfermarkt vertraut werden kann.

Zustimmungsquoten aufgeschlüsselt nach Einsenderkategorie, ohne Abschlussprüfer

Zustimmungsquoten bzgl. der Vorschläge des Grünbuchs	Wissenschaft	Prüfungsausschüsse	Ersteller	Behörden und öffentliche Einrichtungen	Nutzer	Gesamt
Gesamtzahl der ausgewerteten Stellungnahmen	23	8	118	51	22	238
Frage 13: ISA-Einführung	93%	100%	89%	95%	73%	88%
Fragen 16/17: Bestellung durch einen Dritten	43%	0%	2%	9%	19%	8%
Frage 18: Zeitliche Begrenzung von Prüfungsaufträgen	22%	0%	7%	21%	25%	14%
Frage 19: Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsaufträgen	42%	0%	3%	14%	33%	15%
Frage 27: Existenz eines systemrelevanten Risikos	40%	0%	28%	28%	67%	33%
Frage 28: Audit-Konsortien	13%	0%	9%	13%	18%	12%
Frage 29: Externe Rotation	23%	0%	9%	26%	35%	17%

- Zustimmungquote < 40%
- 40% < Zustimmungquote < 60%
- Zustimmungquote > 60%

Anmerkung: Die Gesamtzahl der ausgewerteten Stellungnahmen variiert pro Frage.

Zustimmungsquoten innerhalb der Gruppe der Abschlussprüfer

Zustimmungsquoten bzgl. der Vorschläge des Grünbuchs	Deutsche Kleinpraxen	Big Four-Gesellschaften	Abschlussprüfer ohne deutsche Kleinpraxen	Abschlussprüfer (gesamt)
Gesamtzahl der ausgewerteten Stellungnahmen	213	4	152	365
Frage 13: ISA-Einführung	0%	100%	87%	33%
Fragen 16/17: Bestellung durch einen Dritten	100%	0%	29%	67%
Frage 18: Zeitliche Begrenzung von Prüfungsaufträgen	100%	0%	21%	66%
Frage 19: Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen	100%	0%	24%	66%
Frage 27: Existenz eines systemrelevanten Risikos	100%	0%	51%	82%
Frage 28: Audit-Konsortien	100%	0%	53%	81%
Frage 29: Externe Rotation	100%	0%	31%	72%

- Zustimmungquote < 40%
- 40% < Zustimmungquote < 60%
- Zustimmungquote > 60%

Anmerkung: Die Gesamtzahl der ausgewerteten Stellungnahmen variiert pro Frage.

Zustimmungsquoten aufgeschlüsselt nach Einsenderkategorie

Zustimmungsquoten bzgl. der Vorschläge des Grünbuchs	Wissenschaft	Prüfungsausschüsse	Ersteller	Behörden und öffentliche Einrichtungen	Nutzer	Abschlussprüfer	Gesamt
Gesamtzahl der ausgewerteten Stellungnahmen	23	8	118	51	22	365	603
Frage 13: ISA-Einführung	93%	100%	89%	95%	73%	33%	49%
Fragen 16/17: Bestellung durch einen Dritten	43%	0%	2%	9%	19%	67%	45%
Frage 18: Zeitliche Begrenzung von Prüfungsaufträgen	22%	0%	7%	21%	25%	66%	47%
Frage 19: Verbot der Erbringung von Nichtprüfungsleistungen	42%	0%	3%	14%	33%	66%	47%
Frage 27: Existenz eines systemrelevanten Risikos	40%	0%	28%	28%	67%	82%	67%
Frage 28: Audit-Konsortien	13%	0%	9%	13%	18%	81%	56%
Frage 29: Externe Rotation	23%	0%	9%	26%	35%	72%	53%

- Zustimmungquote < 40%
- 40% < Zustimmungquote < 60%
- Zustimmungquote > 60%

Anmerkung: Die Gesamtzahl der ausgewerteten Stellungnahmen variiert pro Frage.