

Bewertung der möglichen Übernahme der International Standards on Auditing (ISAs) in der EU – Zusammenfassung der Ergebnisse –¹

Prof. Dr. Annette G. Köhler, Universität Duisburg-Essen

1 Hintergrund und Zielsetzung

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag der Generaldirektion „Binnenmarkt und Dienstleistungen“ der Europäischen Kommission durchgeführt. Hintergrund der Studie ist Artikel 26 der sog. „Abschlussprüferrichtlinie“ (Richtlinie 2006/43/EC), der vorsieht, dass internationale Prüfungsgrundsätze nach angemessener Konsultation durch die Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten übernommen werden müssen, um auf EU-Ebene wirksam zu werden. Im Gegensatz zu den "International Accounting Standards“ (IFRS), die von der Europäischen Kommission mit der Verordnung Nr. 1606/2002 übernommen wurden, können die ISA nicht nur auf börsennotierte Gesellschaften beschränkt werden. Sie gelten vielmehr für die Abschlussprüfung aller Arten von Gesellschaften, die den 4. und 7. EU-Richtlinien zufolge Abschlussprüfungen durchführen müssen.

Die Kommission kann internationale Prüfungsgrundsätze zur Anwendung in der Gemeinschaft nur übernehmen, wenn sie

- a. im Rahmen eines angemessenen Verfahrens unter Aufsicht im öffentlichen Interesse und auf transparente Art und Weise entwickelt wurden und international allgemein akzeptiert sind;
- b. zu einem hohen Niveau an Glaubwürdigkeit und Qualität der Jahresabschlüsse und der konsolidierten Abschlüsse beitragen; und
- c. dem europäischen Gemeinwohl dienen.

Gegenstand der Studie ist die Bewertung einer möglichen ISA-Übernahme in Hinblick auf Bedingung b. und die Analyse der damit verbundenen Nutzen- und Kosteneffekte auf Ebene

¹ Mit freundlicher Genehmigung der Europäischen Kommission. Die gesamte Studie kann abgerufen werden unter: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/isa/index_en.htm.

des Prüfungsauftrags, der Prüfungsgesellschaft und des Mandanten sowie auf der Ebene der Berufsaufsicht, des Prüfungsmarktes und des Kapitalmarktes.

2 Umfang und Design

Die Studie deckt alle gesetzlichen Abschlussprüfungen ab, die gemäß der Vierten und Siebenten EU-Richtlinien obligatorisch sind. Nach der Studie zugrunde liegenden Schätzungen sind dies insgesamt 224.000 Abschlussprüfungen. Alle weiteren, insbesondere durch nationale Bestimmungen pflichtmäßigen sowie freiwillige Abschlussprüfungen sind nicht Gegenstand der Studie. Die Analyse der Nutzen-Kosteneffekte basiert auf den vom International Auditing and Assurances Standards Board (IAASB) bis einschließlich Dezember verabschiedeten ISAs, d.h. den ISAs nach Abschluss des sog. „Clarity Project“. Ferner werden die Effekte durch eine mögliche Übernahme des International Standard on Quality Control 1 (ISQC 1) berücksichtigt.

Ausgehend von einer umfangreichen Literaturrecherche wurde in einem ersten Schritt ein konzeptueller Bezugsrahmen zur Identifikation, Beschreibung und Analyse der potentiellen Effekte einer ISA-Übernahme entwickelt. Dieser Bezugsrahmen stellte den Ausgangspunkt für die in einem zweiten Schritt anhand einer schriftlichen Befragung bei den durch eine ISA-Übernahme betroffenen stakeholder durchgeführte empirische Untersuchung dar. Die stakeholder-spezifisch ausgestalteten Fragebögen ergingen an Wirtschaftsprüferpraxen, Mandanten, Mitglieder der Berufsaufsicht und institutionelle sowie individuelle Kapitalmarktteilnehmer und differenzierten zwischen Mandantengruppen (mittelgroße nicht-kapitalmarktnotierte Unternehmen, große nicht-kapitalmarktnotierte Unternehmen, kapitalmarktnotierte Unternehmen, Banken und Versicherungen) und enthielten Fragen zu sowohl quantitativen als auch qualitativen Auswirkungen.

Nachdem die Befragungsteilnehmer naturgemäß noch keinerlei Erfahrungen mit den *clarified* ISAs vorweisen konnten, waren die Antworten auf Basis derer Erwartungen bezüglich zukünftiger Auswirkungen zu formulieren. Die kontaktierten Befragungsteilnehmer stammten aus einer für die Europäischen Mitgliedstaaten repräsentativen Stichprobe; der Rücklauf be

lief sich auf insgesamt 44 Fragebögen aus insgesamt neun Mitgliedstaaten. 32 eingegangene

Fragebögen stammten von Wirtschaftsprüferpraxen mit Mitgliedschaft im Forum of Firms (FoF); die restlichen Fragebögen stammten zu gleichen Teilen von Institutionen der Berufsaufsicht und Kapitalmarktteilnehmern. Folglich stellen sämtliche quantitativen Ergebnisse lediglich bestmögliche Schätzer bzw. Indikatoren - nicht konkrete Messungen potentieller Nutzen-Kosten-Effekte - dar.

Der Anteil des Marktes für von der EU gesetzlich vorgeschriebene Abschlussprüfungen, der von FoF-Mitgliedern abgedeckt wird, wird auf rd. 60 % geschätzt. Da nur eine unzureichende Anzahl von Fragebögen von Wirtschaftsprüferpraxen, die nicht Mitglied im FoF sind, eingegangen ist, wurden die Ergebnisse für die FoF-Mitglieder unter bestimmten (explizit aufgezeigten) in Expertengesprächen validierten Annahmen auf diese Gruppe übertragen. Es ist hervorzuheben, dass diese übertragenen Ergebnisse eine geringere Verlässlichkeit aufweisen als diejenigen Ergebnisse, die direkt aus den Antworten in den Fragebögen ableitbar sind. Die Antworten der Befragungsteilnehmer waren unter der Annahme zu formulieren, wonach die Einleitung, Ziele, Definitionen und Anforderungen der ISAs im Rahmen einer Verordnung von der EU übernommen werden.

3 Ergebnisse

3.1 Kategorisierung der Nutzen-Kosten-Effekte

Grundlage der Nutzen-Kosten-Analyse war eine (in der Literatur bis dato noch nicht vorgenommene) Differenzierung der Effekte in drei Kategorien:

- a. *Audit redesign effect* (Kosten und Nutzen infolge des *Übergangs* von der gegenwärtigen Prüfungsgepflogenheiten zu den Prüfungsgepflogenheiten in Einklang mit den clarified ISAs);
- b. *Audit harmonisation effect* (Kosten und Nutzen infolge der Anwendung *einheitlicher* Prüfungsnormen innerhalb der EU);
- c. *Audit regulation effect* (Kosten und Nutzen infolge gesetzlich normierter Prüfungsstandards).

Die drei Kategorien können Wechselwirkungen aufweisen.

Tabelle 1: Wiederkehrende und einmalige Kostenerhöhungen pro Prüfungsauftrag

Die Kostenerhöhungen sind in erster Linie auf den Redesign-Effekt und hierbei insbesondere auf diejenigen ISAs, die im Rahmen des Clarity-Projektes überarbeitet (*revised*) wurden, zurückzuführen. Dabei sind rund 80 % der Kostenerhöhungen unabhängig von einer Übernahme der ISAs durch die EU, da die FoF-Mitglieder aufgrund ihrer Mitgliedsbestimmungen zu einer Anwendung der ISAs verpflichtet sind. Schätzungen zufolge betragen die wiederkehrenden Kostenerhöhungen pro Prüfungsauftrag für Wirtschaftsprüferpraxen, die nicht FoF-Mitglied sind, rd. 700 Euro (das entspricht einer Kostenerhöhung von rd. 10 %) und pro Mandant rd. 1.300 Euro.

3.3 Isolation der Intervention durch die EU

Wie bereits ausgeführt, ist eine zukünftige Anwendung der clarified ISAs nicht nur von der ISA-Übernahme der EU abhängig. So haben diejenigen Wirtschaftsprüferpraxen, die FoF-Mitglied sind und die an der Befragung teilgenommen haben, bestätigt, dass sie eine Umstellung ihrer Prüfungsgepflogenheiten für die Prüfung von Abschlüssen der Geschäftsjahre, die am oder nach dem 15. Dezember 2009 beginnen, ohnehin vornehmen werden. Darüber hinaus hat etwa die Hälfte der antwortenden Mitglieder der Berufsaufsicht angegeben, dass in ihrem Mitgliedstaat die nationalen Prüfungsnormen an die clarified ISAs angepasst würden. Folglich ist bei der Nutzen-Kosten-Analyse zwischen denjenigen Wirtschaftsprüferpraxen, die FoF-Mitglied sind oder in einem EU-Mitgliedstaat niedergelassen sind, in dem ISAs übernommen werden, einerseits und den anderen Wirtschaftsprüferpraxen andererseits zu unterscheiden. Zur Isolation der erwarteten Nutzen-Kosten-Effekte der Intervention der EU in Form einer Übernahme der ISAs im Rahmen einer Verordnung wird bei der nachfolgenden Analyse zwischen den für eine ISA-Übernahme relevanten Parteien unterschieden:

- a. Übernahme der ISAs durch Wirtschaftsprüferpraxen, die Mitglied im FoF sind;
- b. Übernahme der ISAs durch EU-Mitgliedstaaten: Kosten-Nutzen-Effekte für Wirtschaftsprüferpraxen, die nicht FoF-Mitglied und in diesen Ländern tätig sind;
- c. Übernahme der ISAs durch die EU: Kosten-Nutzen-Effekte für Wirtschaftsprüferpraxen aus a. und b., die nicht FoF-Mitglied und in Ländern, die nicht ohnehin die ISAs übernehmen, tätig sind.

3.4 Erwarteter Einfluss der ISA-Übernahme durch die Wirtschaftsprüferpraxen, die FoF-Mitglieder sind

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die ISA-Übernahme durch Wirtschaftsprüferpraxen, die FoF-Mitglieder sind, zu einer leichten Erhöhung der Prüfungsqualität und damit zu einem sehr leichten Rückgang der Kapitalkosten für Mandanten führen würde. Gleichzeitig würden Mandanten zusätzliche (wiederkehrende) Kosten infolge des redesign effect in Kauf nehmen müssen. Verbesserungen der Prüfungsqualität für transnationale Abschlussprüfungen infolge einer ISA-Übernahme würden eine leichte Senkung der Kapitalkosten und eine leichte (permanente) Verbesserung der Geschäftsbedingungen für transnationale Mandanten zur Folge haben.

Bereits eine Senkung der Kapitalkosten um einige wenige Basispunkte schlägt sich in erheblichen Nutzeneffekten im Vergleich zu den erwarteten Kosten nieder. Insgesamt kann für die Wirtschaftsprüferpraxen, die FoF-Mitglied sind und deshalb die ISAs übernehmen werden, mit zusätzlichen Kosten von rd. 500 Mio. Euro pro Jahr gerechnet werden. Dem stehen Einsparungen infolge der erwarteten Senkung der Kapitalkosten für die Mandanten von 7.600 Mio. Euro pro Jahr und dementsprechend ein Nettonutzen von 7.100 Mio. Euro gegenüber.

3.5 Erwarteter Einfluss der ISA-Übernahme durch Rechtsräume in der EU

Es kann angenommen werden, dass 56 % der EU-Mitgliedstaaten ISAs als nationale Prüfungsnormen übernehmen werden. Unter der Annahme, dass mit dieser Art der Übernahme verbundene Bindungswirkung der ISAs hinter der Bindungswirkung einer ISA-Übernahme durch die EU zurückbleiben würde, lassen die Befragungsergebnisse den Schluss zu, dass sich die wiederkehrenden Nutzeneffekte dieser ISA-Übernahme mit rd. 100 Mio. Euro und die zusätzlichen Kosten mit rd. 80 Mio. Euro beziffern lassen. Dies entspricht einem Nettonutzeneffekt von rd. 20 Mio. Euro. Die Nutzeneffekte lassen sich auf erwartete Senkungen der Kapitalkosten zurückführen, die Kosteneffekte dürften auf der Ebene der Wirtschaftsprüferpraxen und der Mandanten entstehen.

3.6 Erwarteter Einfluss der ISA-Übernahme durch die EU

Aus ökonomischer Perspektive kann die Übernahme der ISAs durch die EU als Investition des europäischen Gesetzgebers betrachtet werden: Die wiederkehrenden Nettonutzeneffekte dieser regulatorischen Intervention entsprechen dem Rückfluss auf die eingesetzte Investitionssumme in Form der einmaligen zusätzlichen Kosten im Zeitpunkt der Umstellung der Prüfungsgepflogenheiten und können nicht durch isolierte Übernahmeentscheidungen durch andere Parteien wie Wirtschaftsprüferpraxen induziert werden.

Die erwarteten Nettonutzeneffekte der Wirtschaftsprüferpraxen, die FoF-Mitglieder sind und deren Mandanten infolge der ISA-Übernahme durch die EU, sind erheblich (vgl. Tabelle 2). Insgesamt beträgt der geschätzte erwartete wiederkehrende Nettonutzen pro Jahr für alle EU-Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung erwarteter Kapitalkostensenkungen rd. 2.000 Mio. Euro. Ferner stellt die ISA-Übernahme durch die EU, eine notwendige Bedingung für die langfristige Sicherstellung der in Abschnitt 3.4. beschriebenen Nutzeneffekte in Höhe von 7.600 Mio. Euro dar. Dies gilt insbesondere für den Nutzen des harmonisation effect von insgesamt 5.700 Mio. Euro. Der Nettonutzen der Wirtschaftsprüferpraxen, die nicht FoF-Mitglied sind, und deren Mandanten dürfte voraussichtlich positiv sein, unabhängig von der ISA-Übernahme durch einzelne EU-Mitgliedstaaten. Nach Einschätzungen der Befragten dürfte in Rechtsräumen mit einer ISA-Übernahme der Nutzen auf eine leichte Senkung der Kapitalkosten in Folge der Wahrnehmung einer höheren Prüfungsqualität bei den Nutzern von Bestätigungsvermerken zurückzuführen sein. Dem dürften allerdings auch zusätzliche Kosten durch den regulation effect gegenüberstehen, da Prüfer auch zusätzliche Prüfungshandlungen zur Einhaltung der Prüfungsnormen durchführen dürften, obwohl diese nicht zu einer Erhöhung der Prüfungsqualität beitragen.

Betroffene Marktteilnehmer	Effekt	Wiederkehrende Kosten	Wiederkehrender Nutzen	Wiederkehrender Nettonutzen	Nutzen-Kosten-Relation
Marktteilnehmer in Prüfungsmärkten, die vom FoF abgedeckt werden	regulation effect	137	1.900	1.763	14:1
Marktteilnehmer in Prüfungsmärkten, die nicht vom FOF abgedeckt werden; in Rechtsräumen mit ISA-konformen Prüfungsstandards	regulation effect; kein harmonisation effect, da die Abschlussprüfungen nicht transnational sein dürften	5	101	96	20:1
Marktteilnehmer in Prüfungsmärkten, die nicht vom FOF abgedeckt werden; in Rechtsräumen ohne ISA-konforme Prüfungsstandards	regulation effect, redesign effect; kein harmonisation effect, da die Abschlussprüfungen nicht transnational sein dürften	104	247	143	2.4:1
Summe		246	2.248	2.002	9:1

Tabelle 2: Wiederkehrende kurz- und mittelfristige Kosten- und Nutzeneffekte der ISA-Übernahme durch die EU (in Mio. Euro)

Die Übernahme der ISAs durch die EU würde auch die Arbeit der Berufsaufsicht in der EU beeinflussen und die Grundlage für eine engere Zusammenarbeit darstellen. Dieser Aspekt des regulation effect würde durch die Übernahme des ISQC 1, der die Basis für eine Harmonisierung der Vorgehensweisen im Rahmen der externer Qualitätskontrollen oder anlassunabhängiger Sonderuntersuchungen bietet, verstärkt.

Tabelle 3 enthält eine Zusammenfassung der im Rahmen der empirischen Erhebung erfassten kurz- und mittelfristigen Nutzeneffekte, die mit einer ISA-Übernahme durch die EU nach Einschätzungen der Befragungsteilnehmer einhergehen würden. Langfristig dürfte die Harmonisierung der europaweit anzuwendenden Prüfungsnormen im Zuge einer ISA-Übernahme zur Effizienz des europäischen Binnenmarktes beitragen. Damit würden auch kleine und mittelgroße Wirtschaftsprüferpraxen und deren Mandaten langfristig vom Abbau ökonomischer Hemmnisse, von neuen Geschäftsfeldern und von niedrigeren Transaktionskosten profitieren.

3.7 Fazit

Insgesamt betrachtet dürfte die Übernahme der ISAs durch die EU zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit und Qualität von Abschlüssen und zur Erhöhung der Prüfungsqualität in der EU sowie zu einer Steigerung der Akzeptanz von Bestätigungsvermerken außerhalb des

eigenen Rechtsraumes innerhalb und außerhalb der EU beitragen. Darüber hinaus sind erhebliche quantifizierbare Nettonutzeneffekte zu erwarten.

Erwartete kurz- und mittelfristige Kosten- und Nutzeneffekte einer ISA-Übernahme (Effekte in Kursivschrift wurden quantifiziert)	
Kosten	Nutzen
Redesign Effect	
<i>Signifikante wiederkehrende und einmalige Kostenerhöhungen; diese können relativ höher sein für die durch Wirtschaftsprüferpraxen, die nicht FoF-Mitglied sind, durchgeführte Abschlussprüfungen in Ländern in der EU ohne ISA-konforme Prüfungsstandards</i>	Leichter Anstieg der Prüfungsqualität; einschließlich der Verständlichkeit von Abschlussprüfungen durch Wirtschaftsprüferpraxen, die FoF-Mitglied sind; stärkerer Anstieg der Prüfungsqualität in Wirtschaftsprüferpraxen, die nicht FoF-Mitglied sind, in Rechtsräumen ohne ISA-konforme Prüfungsstandards
Leichter Anstieg der Konzentration am unteren Ende (gemessen an der Größe der Wirtschaftsprüferpraxen) des Prüfungsmarktes infolge einer leichten Erhöhung der Anzahl der Wirtschaftsprüferpraxen, die Netzwerken oder anderen Kooperationen beitreten.	Sehr leichter Anstieg der Qualität von Abschlüssen
	Sehr leichte Senkung der Transaktionskosten für Mandanten
	Sehr leichte Senkung der Kapitalkosten für Mandanten
Harmonisation Effect	
Leichte wiederkehrende und signifikante einmalige Kostenerhöhungen und sehr geringer Rückgang der Prüfungsqualität infolge des Umstands, dass die ISAs nicht nationalen Besonderheiten Rechnung tragen und infolge von Übersetzungsproblemen	Signifikante einmalige zusätzliche Renditen, jedoch geringe permanente Renditeeinbußen für Investoren innerhalb der EU
	Leichte Senkung der Kapitalkosten für Mandanten
	Leichter Anstieg der Einkommen von Finanzintermediären
	Leichte Verbesserung der Qualität transnationaler Abschlussprüfungen
	Signifikante Nutzeneffekte für Wirtschaftsprüferpraxen, die transnationale Abschlussprüfungen durchführen
	Leichte Verbesserung des Zugangs zu Geschäftsfeldern und zu Kapital für transnationale Mandanten
	Grundlage für die Harmonisierung der Berufsaufsicht, einschließlich der externen Qualitätskontrollen und der anlassunabhängigen Sonderuntersuchungen, und der weiteren Zusammenarbeit (Effekt wird durch die Übernahme des ISQC 1 und des sog. application material der ISAs verstärkt)
	Leichte Stärkung des Binnenmarktes in der EU für europäische Mitglieder der Berufsstände für Wirtschaftsprüfer
	Stärkere Akzeptanz von Bestätigungsvermerken außerhalb des eigenen Rechtsraumes, sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU
	Signifikante Reduzierung der Überlast an Prüfungsnormen innerhalb der EU
	Signifikanter Reduzierung der Widersprüche zwischen Prüfungsnormen, sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU
Regulation Effect	
<i>Leichter Anstieg der wiederkehrenden Kosten für Wirtschaftsprüferpraxen aufgrund nicht notwendiger Prüfungshandlungen</i>	<i>Wahrnehmung einer leichten Erhöhung der Prüfungsqualität durch Mandanten und Kapitalmarktteilnehmer und demzufolge sehr leichter Rückgang der Kapitalkosten für Mandanten</i>

Tabelle 3: Erwartete kurz- und mittelfristige Kosten- und Nutzeneffekte einer ISA-Übernahme