

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Zeichen H 3.9 - Sü/Sto
Kontakt Silvia Schütte
Telefon (0 30) 16 63-2210
Telefax (0 30) 16 63-2299
E-Mail Silvia.Schuette@bdb.de

4. Mai 2005

Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zur Anhörung des Rechtsausschusses am 9. Mai 2005 und kommen dieser gerne nach. Die Anwendung qualitativ hochwertiger und international einheitlicher Rechnungslegungsstandards ist für den Bankenverband von außerordentlich hoher Bedeutung. Daher begrüßen wir es sehr, dass dieses Thema auf der politischen Ebene aufgegriffen und die Qualität des internationalen Standardsetzungsprozesses auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Wir unterstützen die von vielen deutschen Parlamentariern erhobene Forderung nach transparenten Verfahrensabläufen beim IASB und einer angemessenen Berücksichtigung europäischer Interessen im Standardsetzungsprozess ausdrücklich. Dabei sollte nach unserer Auffassung das Ziel, den europäischen Einfluss bereits in der Phase der Erarbeitung der Standards zu verstärken, im Vordergrund stehen.

Zu Ihrem Fragenkatalog möchten wir folgende Anmerkungen machen:

1. Bestandsaufnahme

Würdigung der IASB-Tätigkeit

Vergleichbare und weltweit akzeptierte Rechnungslegungsstandards leisten einen entscheidenden Beitrag für die Integration und die Effizienz der Kapitalmärkte. Als Bankenverband, für dessen Mitglieder die Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte von herausragender Bedeutung ist, befürworten und unterstützen wir die Arbeit des auf diesem Gebiet maßgeblichen IASB daher ausdrücklich. Würdigung verdient vor allem, dass die vom IASB erarbeiteten Rechnungslegungsstandards in ihrer Gesamtheit ein hohes Niveau haben und aus diesem

Grunde bereits in vielen Ländern einschließlich der EU angewendet werden. Darüber hinaus begrüßen wir das Engagement des IASB in Bezug auf die Konvergenz von IFRS und US GAAP. Nach Abschluss des so genannten Norfolk-Agreement im Jahre 2002 hat der IASB ein enormes Arbeitspensum abgeschlossen und zahlreiche Standards verabschiedet beziehungsweise bereits bestehende Standards im Hinblick auf die angestrebte Konvergenz geändert. Wir setzen uns dafür ein und bauen darauf, dass der IASB den Konvergenzprozess als eine beidseitige Annäherung der beiden Rechnungslegungsstandards IFRS und US GAAP versteht und möglichst zeitnah vollendet.

Ansatzpunkte für Verbesserungen der IASB-Arbeit

Ungeachtet der insgesamt positiven Einschätzung der bisherigen Tätigkeit des IASB bestehen nach unserer Auffassung mehrere Ansatzpunkte für weitere Verbesserungen in der Arbeit des IASB.

Es ist zu beobachten, dass die IFRS zunehmend um sehr detaillierte Einzelfallregelungen ergänzt werden und sich damit konzeptionell immer stärker an die kasuistischen US GAAP annähern. Diese Tendenz ist als äußerst kritisch einzustufen. Das Bemühen, jeden erdenklichen Einzelfall zu regeln, hat bei einigen Standards bereits dazu geführt, dass die Fülle der Detailvorschriften das eigentliche Ziel, nämlich die Vermittlung von entscheidungsrelevanten Informationen in den Hintergrund treten lässt. Die beabsichtigte Vermittlung eines zutreffenden Einblicks in die wirtschaftliche Lage der Unternehmen wird dadurch deutlich erschwert. Beispielhaft erwähnt sei hier nur IAS 39, der auf über 400 Seiten einen unübersichtlichen Dschungel von Regelungen zum Ansatz und zur Bewertung von Finanzinstrumenten enthält. Wir halten es für dringend geboten, dass sich der IASB im Rahmen seiner Arbeit wieder stärker einem prinzipienorientierten Aufbau der Rechnungslegungsstandards zuwendet. Die Ausrichtung auf prinzipielle Regelungen zur Darstellung grundlegender Sachverhalte gewährleistet, dass neuartige Produkte und Transaktionen ohne permanente Neuregelungen auch in der Zukunft sachgerecht bilanziert werden können.

Dieser Trend hin zur Kasuistik führt dazu, dass Standards in Detailfragen in schneller Folge und häufig ohne ersichtlichen Grund geändert werden. Die Konsequenz ist ein hoher Anpassungs- und Umstellungsbedarf, ohne dass hieraus ein Zusatznutzen für den Adressaten erkennbar ist. Die Implementierung neuer Standards erfordert im Regelfall umfangreiche EDV-technische Anpassungen und Programmierungen sowie einen erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand. Vor diesem Hintergrund sollte Kosten-Nutzen-Überlegungen bei der Überarbeitung von Standards ein größeres Gewicht beigemessen

werden und Änderungen nur dann erfolgen, wenn sie tatsächlich zu einem Zusatznutzen für die Adressaten führen.

Einheitliche Standards sind für die weltweiten Kapitalmärkte von außerordentlich hoher Bedeutung. Daher ist der Konvergenzprozess für uns von großer Wichtigkeit. Gelegentlich entsteht jedoch der Eindruck, dass Regelungen der US GAAP relativ unkritisch vom IASB übernommen werden. Beispiele hierfür sind die IAS 39-Regelungen zum hedge accounting sowie die Vorschriften zur Abschreibung des Goodwill im Rahmen von IFRS 3. Das Streben nach Konvergenz darf jedoch keine Einbahnstraße sein. Im Sinne der Schaffung qualitativ hochwertiger Standards sollte die jeweils ökonomisch sinnvollere Regelung für einen bestimmten Sachverhalt Eingang in ein weltweit akzeptiertes Set von Standards finden.

Die vergangenen Jahre haben wiederholt gezeigt, dass der IASB äußerst umstrittene Standardentwürfe selbst dann ohne Veränderungen durchzusetzen gewillt ist, wenn viele verschiedene Interessengruppen im Bereich der Rechnungslegung die vorgesehenen Regelungen mit ökonomisch gut begründeten Argumenten scharf kritisieren. Im Bankenbereich ist das prägnanteste Beispiel hierfür die Diskussion um den Standard IAS 39, der den Ansatz und die Bewertung von Finanzinstrumenten regelt und dessen Regelungen nicht nur von den europäischen Banken, sondern auch vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, der Deutschen Bundesbank, der BaFin, Analysten und vielen Wirtschaftsprüfern kritisiert werden. Der zentrale Kritikpunkt sind die restriktiven und in vielen Fällen ökonomisch nicht nachvollziehbaren Regelungen zur bilanziellen Abbildung von Sicherungsbeziehungen (hedge accounting), die trotz partieller Überarbeitung nach wie vor nicht dazu geeignet sind, die aus dem modernen Risikomanagement der Banken resultierenden Ergebnisse sachgerecht und für die Kapitalmarktteilnehmer verständlich wiederzugeben. Wesentliche Forderungen wie beispielsweise die laufzeitadäquate Berücksichtigung von Spar- und Sichteinlagen, die bei europäischen Banken erhebliche Volumina aufweisen, wurden bis heute nicht erfüllt.

Erfahrungen deutscher Unternehmen mit der Anwendung der IFRS

Viele kapitalmarktorientierte Unternehmen, darunter zahlreiche Banken, haben in Deutschland schon in den 90er Jahren, also lange vor dem In-Kraft-Treten der IAS-Verordnung damit begonnen, ihre Konzernabschlüsse nach weltweit anerkannten Rechnungslegungsstandards zu erstellen. Der Grund hierfür ist, dass Abschlüsse auf der Basis globaler Rechnungslegungsgrundsätze die Voraussetzung für den Zugang zu den internationalen

Kapitalmärkten sind. Die Erfahrungen der deutschen Unternehmen mit den IFRS sind insofern grundsätzlich positiv.

Ungeachtet der Unterstützung für die IFRS im Allgemeinen bestehen bei vielen Unternehmen bezüglich der Qualität einzelner Standards deutliche Vorbehalte. Im Bankenbereich betrifft dies insbesondere die bereits erwähnten IAS 39-Regeln zur Abbildung von Sicherungsbeziehungen zwischen Finanzinstrumenten. Diese führen auf Grund der restriktiven Anwendungsvoraussetzungen, der unzureichenden Berücksichtigung von Spar- und Sichteinlagen und vielem mehr zu Differenzen zwischen den Ergebnissen des modernen Risikomanagements und den nach IAS 39 auszuweisenden Ergebnissen. Die Erfahrungen, insbesondere bei Analystenkonferenzen, zeigen immer wieder, dass es fast unmöglich ist, die ökonomische Aussagekraft von bestimmten Bilanzpositionen wie beispielsweise der Cash-flow-hedge-Reserve verständlich zu erklären. Bei der Cash-flow-hedge-Reserve handelt es sich um eine Position innerhalb des bilanziellen Eigenkapitals, die Wertänderungen von Derivaten aufnimmt, welche zur Absicherung künftiger Zahlungsströme (cash flows) eingesetzt werden. Die Wertänderungen der zu Grunde liegenden abgesicherten Position werden hingegen bilanziell nicht erfasst. Damit hat die Cash-flow-hedge-Reserve, die in der Vergangenheit bei verschiedenen Großbanken ein Volumen von bis zu 2 Mrd Euro angenommen hat, letztendlich keinen ökonomischen Aussagewert.

Mängel in der IASB-Struktur

Gemäß der Satzung des IASC darf der Board nicht von den Interessen einzelner Länder dominiert werden. Diese Forderung wird jedoch nach unserer Auffassung durch die aktuelle Zusammensetzung des IASB verletzt. Gegenwärtig kommen 10 der 14 Boardmitglieder aus Ländern mit einer anglo-amerikanischen Bilanzierungstradition, davon allein fünf aus den USA. Hingegen stammen nur drei Mitglieder aus Kontinentaleuropa. Dieses starke Ungleichgewicht zu Gunsten der Länder mit angloamerikanischer Prägung hat direkte Folgen auf die Ausgestaltung der Standards und den Konvergenzprozess. Wir halten daher die Einführung eines adäquaten geographischen Verteilungsschlüssels in Bezug auf die Zusammensetzung des Boards für dringend erforderlich.

Bezüglich des beruflichen Hintergrunds der Boardmitglieder ist in der aktuellen Satzung ein fester Verteilungsschlüssel vorgegeben. Danach sollen im Board mindestens fünf Wirtschaftsprüfer, drei Anwender, drei Nutzer sowie eine Person mit wissenschaftlichem Hintergrund vertreten sein. Dadurch bedingt bestand bislang in der Zusammensetzung des Boards ein Ungleichgewicht zu Gunsten der Wirtschaftsprüfer. Die Interessen der IFRS-

Anwender hingegen wurden in der Vergangenheit nicht immer angemessen berücksichtigt. Im Rahmen der Vorschläge zum Constitution Review wurde eine Neuformulierung der Qualifikationsmerkmale vorgeschlagen. Der fest definierte Verteilungsschlüssel soll aufgegeben werden, der Board in seiner Gesamtheit soll eine ausgewogene Mischung von Wirtschaftsprüfern, Abschlusserstellern, -nutzern und Wissenschaftlern gewährleisten. Die zentralen Qualifikationsmerkmale für die Mitglieder des Board sollen professionelle Kompetenz und umfassende praktische Erfahrungen sein. Vor dem Hintergrund der bisherigen ungleichgewichtigen Zusammensetzung werden die vorgeschlagenen Änderungen von uns begrüßt.

Übernahme der Standards in europäisches Recht (Komitologieverfahren)

Nach der Verordnung 1606/2002 (EG) beschließt die EU-Kommission im Rahmen des Komitologieverfahrens über die Akzeptanz oder Ablehnung jedes einzelnen IFRS in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft. Sie wird dabei unterstützt durch den Regelungsausschuss für Rechnungslegung (ARC) und die technische Expertengruppe European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG). Dieser Endorsement-Mechanismus hat sich nach unserer Auffassung grundsätzlich bewährt. Im Interesse der Schaffung weltweit einheitlicher Standards sollte die Versagung der Anerkennung eines Standards in der EU auf den Fall schwerwiegender inhaltlicher Gründe beschränkt bleiben. Um das Ziel der Anwendung eines vollständigen Sets qualitativ hochwertiger Standards nicht zu gefährden, müssen in einem solchen Fall umgehend Verhandlungen mit dem IASB aufgenommen werden, um die inhaltlichen Voraussetzungen für ein vollständiges Endorsement zu schaffen.

2. Ziel der internationalen Rechnungslegung

Ausrichtung der Arbeit des IASB

Ziel der Arbeiten des IASB ist die Schaffung weltweit anerkannter und vergleichbarer Rechnungslegungsstandards. Das setzt voraus, dass sich die IFRS nicht an den spezifischen Marktgegebenheiten einzelner Wirtschaftsräume wie etwa denen in den USA oder denen in Europa ausrichten dürfen. Die Standards müssen vielmehr so beschaffen sein, dass die aus unterschiedlichen Marktgegebenheiten resultierenden Unternehmensspezifika in den Abschlüssen adäquat abgebildet werden können. Ein denkbarer Weg hierfür wäre ein stärker prinzipienbasierter Aufbau der IFRS.

IFRS-Akzeptanz in den USA

Die Anerkennung von IFRS-Abschlüssen durch die US-amerikanische Aufsichtsbehörde SEC ist für in den USA gelistete Unternehmen von größter Bedeutung. Die Unternehmen stehen momentan vor dem Problem, entweder einen US GAAP-Vollabschluss oder eine Überleitungsrechnung auf die US GAAP vorlegen zu müssen, da IFRS-Abschlüsse von der SEC nicht als gleichwertig anerkannt werden. Beide Verfahren bedingen einen enormen zeitlichen und personellen Aufwand, dem kein nennenswerter Zusatznutzen gegenübersteht. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die kürzlich erfolgte grundsätzliche Einigung der Europäischen Kommission mit der US-Börsenaufsicht SEC, nach der eine Anerkennung der IFRS bis spätestens 2009 erfolgen soll. Nach unserer Auffassung sollte von europäischer Seite eine Anerkennung bis spätestens Ende 2006 angestrebt werden. Der Grund hierfür liegt darin, dass in den USA gelistete Unternehmen ihre Konzernabschlüsse gemäß der IAS-Verordnung spätestens ab 2007 auf der Grundlage der IFRS erstellen müssen.

IFRS als Rechnungslegungsstandard für kapitalmarktorientierte Unternehmen

Die IFRS sind primär an der Informationsfunktion ausgerichtet, d. h. der Hauptzweck ist die Bereitstellung von vergleichbaren und entscheidungsrelevanten Informationen für die Kapitalmarktteilnehmer. Aus dieser starken Kapitalmarktorientierung ergibt sich zwangsläufig, dass der Anwendungsbereich der IFRS sich zunächst auf die kapitalmarktorientierten Unternehmen erstrecken sollte. Daneben sollten auch nicht kapitalmarktorientierte Unternehmen die Möglichkeit erhalten, freiwillig gemäß IFRS zu bilanzieren. Dies kann besonders für diejenigen Unternehmen interessant sein, die eine Kapitalmarktnotierung anstreben oder sich aus anderen Gründen mit kapitalmarktorientierten Unternehmen vergleichen. Eine Pflicht für nicht kapitalmarktorientierte Unternehmen, insbesondere für mittelständische Unternehmen zur IFRS-Bilanzierung sehen wir hingegen nicht als sinnvoll an, weil die Adressaten dieser Abschlüsse andere Informationsbedürfnisse haben als die Investoren am Kapitalmarkt.

3. a) IASB-Struktur

Zusammensetzung des IASB

Wir halten eine stärkere Einbeziehung der Regionen, in denen die IFRS heute schon angewandt werden, wie insbesondere in Europa, für dringend geboten. Gerade bei den Anwenderländern sind neben einem starken Interesse an qualitativ hochwertigen und praktikablen Standards auch eine große Expertise sowie ein reicher Erfahrungsschatz vorhanden. Durch

eine ihrer Bedeutung angemessene Vertretung dieser Länder im Board könnte diese Expertise viel stärker nutzbar gemacht und die Qualität der Arbeit des IASB entsprechend erhöht werden. Für die dauerhafte Legitimation des Board halten wir eine fest definierte geographische Verteilung der Boardmitglieder, die vor allem eine angemessene Vertretung der IFRS-Anwenderländer sicherstellt, für unerlässlich. Dabei ist darauf zu achten, dass Vakanzen mit ausreichender Bewerbungsfrist ausgeschrieben werden und das Besetzungsverfahren transparent gestaltet ist.

Die im Rahmen der Constitution Review vorgeschlagene Neuformulierung der Qualifikationsmerkmale, die als zentrale Qualifikationskriterien professionelle Kompetenz und umfassende praktische Erfahrungen vorsehen, werden von uns begrüßt. Gerade das Kriterium der umfassenden praktischen Erfahrung bedingt unseres Erachtens eine stärkere Repräsentanz derjenigen Länder und Regionen, in denen die IFRS bereits angewandt werden.

b) IASB-Entscheidungsprozess

Sicherstellung der hinreichenden Beteiligung der Betroffenen

Wie eingangs bereits erwähnt, haben die vergangenen Jahre wiederholt gezeigt, dass der IASB äußerst umstrittene Standardentwürfe selbst dann ohne Veränderungen durchzusetzen gewillt ist, wenn viele verschiedene Interessengruppen im Bereich der Rechnungslegung die vorgesehenen Regelungen mit ökonomisch gut begründeten Argumenten ausdrücklich kritisieren. Die aus unserer Sicht erforderliche bessere Beteiligung der Betroffenen im Standardisierungsprozess könnte nach unserer Auffassung durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

Generell sollten zu allen wesentlichen Projekten des IASB Beratungsgremien mit Fachleuten aus der Praxis eingesetzt werden. Der IASB hat von diesem Instrument in den letzten Monaten durch die Einrichtung verschiedener Arbeitsgruppen verstärkt Gebrauch gemacht. Wir würden es jedoch begrüßen, wenn die Besetzung der Gremien durch den IASB zukünftig transparenter gestaltet würde und damit eine ausgewogene Besetzung der Beratungsgremien sichergestellt wird. In diesem Zusammenhang sollten auch Möglichkeiten zur Verstärkung des Einflusses von ARC und EFRAG bei der Erarbeitung der Standards geprüft werden.

Zur besseren Abschätzung der Auswirkungen eines Standards sollte der IASB für jeden wesentlichen Standardentwurf regelmäßig eine entsprechende Studie für eine gründliche

Analyse der Auswirkungen in Auftrag geben und die Ergebnisse zusammen mit dem Standardentwurf veröffentlichen. Derartige Auswirkungsstudien, in der derzeitigen IASC-Satzung bereits als Option vorgesehen, werden heute vielfach nicht vorgenommen. Wir halten diese Studien jedoch für ein wichtiges Instrument bei der Erarbeitung qualitativ hochstehender, ökonomisch sinnvoller und allgemein akzeptierter Standards.

In der jetzigen Satzung wird die Durchführung öffentlicher Anhörungen empfohlen, letztendlich jedoch in das Ermessen des IASB gestellt. Die Trustees haben in ihren Vorschlägen zum Constitution Review die Einführung einer so genannten Comply-or-explain-Regel vorgeschlagen, das heißt der Board soll künftig begründen müssen, warum er auf die Durchführung bestimmter Schritte im Rahmen eines Standardsetzungsvorhabens verzichtet hat. Der IASB hat damit nach wie vor die Möglichkeit, auf diese Schritte zu verzichten, was bei relativ unkritischen Standardentwürfen im Sinne einer angemessenen Aufwand-Ertrag-Relation durchaus sinnvoll sein kann. Ein solcher Verzicht ist nunmehr jedoch explizit zu begründen. Wir begrüßen diese Regelung, da sie ein geeignetes Mittel zur Gewährleistung eines transparenten und ordnungsgemäßen Standardsetzungsprozesses sein kann.

c) IASB-Finanzierung

Um eine transparente und unabhängige Finanzierung des IASB zu gewährleisten, muss eine faire, dauerhafte und weltweite Lösung gefunden werden. Im Rahmen der Vorschläge des IASC zum Constitution Review wurde die Einführung eines gebührenbasierten Modells als eine mögliche Lösung skizziert. Ob ein solches Modell praktikabel und durchsetzbar ist, scheint uns zum jetzigen Zeitpunkt fraglich. Zu klären wäre beispielsweise, ob eine verpflichtende Gebühr eingeführt werden und – falls ja – woran diese Gebührenpflicht anknüpfen soll. Eine Gebührenpflicht, die an die Anwendung der IFRS anknüpft, scheidet unseres Erachtens aus, da hiervon alle Gruppen ausgenommen wären, die ebenfalls ein starkes Interesse an internationalen Rechnungslegungsstandards haben, die IFRS bislang jedoch aus verschiedenen Gründen nicht anwenden. Darüber hinaus würde für Unternehmen der Anreiz entstehen, ihre Rechnungslegung nicht auf IFRS umzustellen.

Zu der Finanzierung der Arbeit des IASB sollten alle am Standardsetzungsprozess interessierten oder beteiligten Parteien einen angemessenen Beitrag leisten. Hierzu gehören auch Länder, in denen bislang keine gesetzliche Pflicht zur Anwendung der IFRS besteht. Unseres Erachtens könnte eine Beteiligung staatlicher Stellen, wie beispielsweise der EU-Kommission

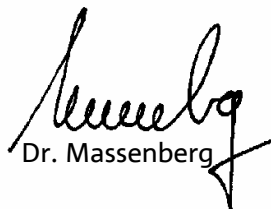
zielführend zu sein. Eine angemessene Beteiligung weiterer Institutionen müsste jedoch ebenfalls geprüft werden.

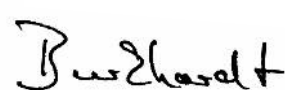
4. Übernahme der Standards in europäisches Recht

Das in der IAS-Verordnung vorgesehene Komitologieverfahren zur Übernahme der IFRS in europäisches Recht hat sich unseres Erachtens grundsätzlich bewährt. Das Komitologieverfahren wurde eingeführt, um im gesetzgeberischen Prozess das dynamische Umfeld der Finanzmärkte berücksichtigen zu können und eine effiziente und zügige Umsetzung von Verordnungen zu gewährleisten. Mit gutem Grund hat man sich seinerzeit gegen eine erneute Aushandlung bereits verabschiedeter Standards auf EU-Ebene entschieden. Dies würde die Gefahr des Entstehens regionaler Rechnungslegungsvorschriften in sich bergen, was dem Ziel weltweit einheitlicher Standards zuwider läuft. Daher sehen wir vom Grundsatz her keinen Bedarf zur Änderung des gegenwärtigen Übernahmeverfahrens. Die Bestrebungen zur Verbesserung des Standardsetzungsprozesses sollten vielmehr an der Erhöhung der Transparenz sowie an den Maßnahmen, die auf eine angemessene Berücksichtigung der europäischen Interessen bereits in der Phase der Erarbeitung der Standards gerichtet sind, ansetzen. Dies hat auch die Europäische Kommission in ihrer Antwort auf das im Rahmen des Constitution Review vorgelegten Konsultationspapiers zum Ausdruck gebracht. Die diesbezüglichen Aktivitäten der EU-Kommission werden von uns ausdrücklich begrüßt und unterstützt.

Für weitergehende Erläuterungen stehen wir gerne zur Verfügung

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Massenberg


Dr. Burkhardt