

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Mechthild Dyckmans, Carl-Ludwig Thiele, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/10633 –

Aktualisierung der Bilanzrechtsreform in Deutschland aufgrund der Erfahrungen mit der aktuellen Lage an den Finanzmärkten

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundeskanzlerin, Dr. Angela Merkel, hat in der Regierungserklärung zur Lage der Finanzmärkte am 7. Oktober 2008 ausgeführt, dass eine Transparenzinitiative für die internationalen Finanzmärkte gestartet werden müsse. Des Weiteren hat sie u. a. Regulierungen für Rating-Agenturen angeregt, ein besseres Liquiditätsmanagement angemahnt und die Anpassung der europäischen Bilanzierungsregeln an die amerikanischen Bilanzierungsregeln gefordert. Auch hat die Bundeskanzlerin, Dr. Angela Merkel, schon früher, z. B. in einem Interview des „Münchner Merkur“ am 20. September 2008, mehr Transparenz auf den Finanzmärkten gefordert. Der Bundesminister der Finanzen, Peer Steinbrück, spricht in einem Interview im „Handelsblatt“ am 9. Oktober 2008 von einer „Flexibilisierung“ der Bilanzregeln für Banken, die „vor allem“ in Europa schnellstmöglich umgesetzt werden müssten. Es wird zudem im „Handelsblatt“ vom 8. Oktober 2008 berichtet, dass die EU-Finanzminister den Banken erlauben wollen, in bestimmten Fällen Finanzanlagen nach dem Anschaffungswert statt nach dem Marktwert zu bilanzieren.

Im Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG), welches bereits in erster Lesung im Deutschen Bundestag behandelt wurde, sind einige Anpassungen im Hinblick auf die internationalen Rechnungslegungsvorschriften vorgesehen. So soll u. a. für zu Handelszwecken erworbene Finanzinstrumente die Zeitwertbilanzierung (Fair Value) erstmals im deutschen Recht eingeführt werden. Die Bundesregierung hat dabei hervorgehoben, dass das BilMoG als eigenständiges Regelwerk konzipiert sein soll und damit einerseits das Handelsgesetzbuch (HGB)-Bilanzrecht erhalten und andererseits für den Wettbewerb mit den internationalen Rechnungslegungsstandards gestärkt werden soll.

In einer Pressemitteilung der amerikanischen Börsenaufsicht SEC (United States Securities and Exchange Commission) vom 30. September 2008 wird ausgeführt, wie eine Fair-Value-Bewertung nach FASB 157 (FASB – Financial Accounting Standards Board) in illiquiden Märkten zu ermitteln sei. Die Presse vom 2. Oktober 2008 interpretiert darin eine Abkehr von der markt-

*** Wird nach Vorliegen der lektorierten Druckfassung durch diese ersetzt.**

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 29. Oktober 2008 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

orientierten bzw. zeitwertorientierten Fair-Value-Bewertung. Auch wurde in den USA der „Emergency Economic Stabilization Act of 2008“ (EESA 2008) verabschiedet, der nicht nur die Summe von 700 Mrd. Dollar als Notprogramm bezifferte, sondern auch die Börsenaufsicht SEC nach Sec. 133 verpflichtet, die Auswirkungen der „mark-to-market“-Bewertung nach FASB 157 zu untersuchen und mögliche Alternativen aufzuzeigen. Nach Sec. 132 des EESA 2008 soll die Börsenaufsicht SEC auch die Möglichkeit erhalten, die Anwendung des FASB 157 auszusetzen.

Am 1. Oktober 2008 hat EU-Kommissionspräsident José Manuel Durão Barroso angekündigt, dass eine Novellierung der Bewertungsvorschriften zu erwarten sei. Zudem war in unterschiedlichen Presseorganen zu lesen, dass auf dem Gipfeltreffen der europäischen G8-Staaten sowie der Euro-Gruppe am 4. bzw. 12. Oktober 2008 Regelungen zu den europäischen Bilanzierungsvorschriften diskutiert und beschlossen wurden.

In einer Pressemitteilung des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 13. Oktober 2008 wird nochmals hervorgehoben, dass es in Europa wie in den USA vergleichbare Bilanzierungsregelungen geben müsse, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Dabei wird ausgeführt, dass zur Bewertung von Finanzinstrumenten bei denen ein objektiver Marktwert nicht zu ermitteln ist, nach den IFRS (International Financial Reporting Standards) und den US-GAAP (United States Generally Accepted Accounting Principles) Barwertmodelle vorgesehen sind, um die ökonomische Werthaltigkeit der Finanzinstrumente zu bemessen – und dieses als Möglichkeit zur Ermittlung verlässlicher Zeitwerte anzusehen. Alternativ wird über die Umklassifizierung von Finanzinstrumenten in andere Anlageklassen diskutiert, die auf die Anschaffungskosten und die Halteabsicht des Bilanzierenden abstellen.

Aktuell wird auch über Fachmedien grundsätzlich über die Sinnhaftigkeit der Fair-Value-Bewertung von Finanzinstrumenten gerade im Hinblick auf die Lage an den Finanzmärkten diskutiert. Dabei werden unterschiedliche Argumente ausgetauscht: es sei, so wird beispielsweise diskutiert, durch die Fair-Value-Bewertung gerade bei illiquiden oder inaktiven Märkten mit Bewertungsschwierigkeiten zu rechnen, die gerade in schwierigen Lagen der Finanzmärkte zu Problemen führen könnten. So seien u. a. grundsätzlich bei neuen oder wenig handelbaren Finanzinstrumenten erhebliche Schwankungsbreiten und Transparenzprobleme auszumachen, da die unterschiedlichen Modelle mit ihren Methoden, Annahmen und Parametern einen erhöhten Berichterstattungsaufwand verursachen würden, der dann nur schwer nachvollziehbar sei. Die Vergleichbarkeit würde dadurch leiden.

Hinsichtlich des Zeitplans der Umsetzung des BilMoG führt das Bundesministerium der Justiz in einer Pressemitteilung vom 21. Mai 2008 aus: „Der größte Teil der neuen Vorschriften soll nach dem gegenwärtigen Stand erstmals auf Geschäftsjahre Anwendung finden, die im Kalenderjahr 2009 beginnen. Erleichterungen, insbesondere die Erhöhung der Schwellenwerte, könnten teilweise schon für das Geschäftsjahr 2008 in Anspruch genommen werden.“ Eine Aktualisierung des Zeitplans ist bisher nicht erfolgt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Finanzmärkte befinden sich derzeit weltweit in einer Ausnahmesituation. Aus diesem Grunde sind die internationalen Bilanzierungsstandards etwas gelockert worden. Dadurch sollen unangemessene Verzerrungen in den Bilanzen europäischer Unternehmen verhindert, Transparenz gewährleistet und gleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber den nach US-amerikanischen Rechnungslegungsstandards (US-GAAP) bilanzierenden Unternehmen gesichert werden. Das ist sachgerecht, und auch die Bundesregierung stützt im Rahmen des Maßnahmenpakets zur Finanzmarktstabilisierung diesen Weg. Damit ist jedoch international keine grundsätzliche Abkehr von dem Prinzip verbunden, dass Finanzinstrumente, die im Handelsbestand gehalten werden, zum beizulegen-

den Zeitwert auszuweisen sind. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des US „Emergency Economic Stabilization Act 2008“.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der Entwurf des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) nicht mit einer Abkehr von Grundprinzipien der handelsrechtlichen Bilanzierung – insbesondere dem Vorsichtsprinzip, dem Realisationsprinzip und dem Imparitätsprinzip – verbunden ist und die Einführung der Zeitwertbewertung nicht etwa allgemein und ohne Begleitregelungen vorsieht, sondern nur für bestimmte Finanzinstrumente in klar abgegrenzten Bereichen, wenn diese zu Handelszwecken erworben worden sind bzw. im Handelsbestand gehalten werden. Dies dient der Transparenz der Bilanzen und soll sicherzustellen, dass alle Risiken in den Bilanzen ausgewiesen werden. Ob diese Vorschläge im BilMoG im Einzelnen an die neuesten internationalen Entwicklungen angepasst werden müssen, wird im weiteren Verlauf des parlamentarischen Verfahrens zu beraten sein.

Betroffen von der Diskussion über die Zeitwertbewertung ist nur einer der zahlreichen Regelungsbereiche, die das weitaus umfangreichere BilMoG einer Modernisierung unterzieht. Schon in den Referentenentwurf vom November 2007 und in den Regierungsentwurf vom 21. Mai 2008 sind erste Konsequenzen aus der sich seit Juli 2007 entwickelnden sog. „Subprime“-Krise eingeflossen. Die Bundesregierung hat keine Anzeichen dafür, dass sich an der grundsätzlich positiven Einschätzung des Gesetzentwurfs durch Praxis, Verbände und Wissenschaft durch die aktuellen Entwicklungen etwas geändert hat. Vor allem kleine und mittelständische Unternehmen brauchen dringend eine moderne und verlässliche gesetzliche Grundlage für ihre handelsrechtlichen Jahresabschlüsse.

1. Sollte nach Ansicht der Bundesregierung das BilMoG aufgrund der aktuellen Lage an den Finanzmärkten, der Beschlüsse auf den unterschiedlichen Gipfeltreffen und aufgrund der Entwicklungen in den Vereinigten Staaten noch kurzfristig angepasst werden?

Wenn ja, wie?

Wenn nein, weshalb nicht?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Erfahrungen aus der aktuellen Finanzmarktkrise auch bei den parlamentarischen Beratungen des BilMoG mit in die Erwägungen einbezogen werden. Dabei sollten für die Ausgestaltung der Regelungen zur Zeitwertbewertung von Finanzinstrumenten auch die aktuellen Klarstellungen und Änderungen auf internationaler und europäischer Ebene nicht außer Acht gelassen werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass sich eine grundsätzliche Abkehr vom Konzept der Zeitwertbewertung von Finanzinstrumenten international nicht abzeichnet.

2. Geht die Bundesregierung nach wie vor davon aus, dass das BilMoG als eigenständiges Regelwerk auf der Basis der HGB-Bilanzierung bestehen bleibt?

Wenn ja, weshalb?

Wenn nein, weshalb nicht?

Ja. Die Gründe für eine umfassende Modernisierung des deutschen Bilanzrechts im Handelsgesetzbuch, insbesondere im Interesse kleiner und mittelständischer Unternehmen, gelten unverändert fort.

3. In welchen Bereichen und wie möchte die Bundesregierung selbst oder über Dritte entsprechend der Regierungserklärung der Bundeskanzlerin, Dr. Angela Merkel, vom 7. Oktober 2008 die europäischen Rechnungslegungsvorschriften denen der amerikanischen Rechnungslegungsvorschriften anpassen?

Die in Europa geltenden internationalen Rechnungslegungsstandards sind am 13. Oktober 2008 vom International Accounting Standards Board (IASB) geändert worden, um insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeiten der Umklassifizierung von Finanzinstrumenten einen Gleichlauf mit US-GAAP zu gewährleisten. Diese Änderungen sind nach dem einschlägigen Komitologieverfahren unter Mitwirkung der Bundesregierung am 15. Oktober 2008 in europäisches Recht übernommen worden (Verordnung (EG) Nr. 1004/2008 der Kommission vom 15. Oktober 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1725/2003 betreffend die Übernahme bestimmter internationaler Rechnungslegungsstandards in Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 1606/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf International Accounting Standard (IAS) 39 und International Financial Reporting Standard (IFRS) 7, ABl. EU Nr. L 275 vom 16. Oktober 2008, S. 37).

4. In welchen Bereichen und wie sollen die Bilanzregeln für Banken flexibilisiert werden?

Die internationalen Bilanzierungsstandards sind insbesondere im Hinblick auf die Anwendung von Bewertungsmodellen und die Möglichkeiten zur Umklassifizierung flexibilisiert worden. Dies ist durch interpretatorische Klärstellungen zur Anwendung von Bewertungsmodellen bei der Zeitwertbewertung erreicht worden. Ferner sind in kürzester Zeit Änderungen der einschlägigen internationalen Rechnungslegungsstandards beschlossen und verkündet worden, um die Umklassifizierung von bestimmten Finanzinstrumenten zu ermöglichen (siehe Antwort zu Frage 3). Damit soll es ermöglicht werden, Finanzinstrumente, die ursprünglich zu Handelszwecken gehalten wurden, aus der Kategorie der erfolgswirksam zum beizulegenden Zeitwert zu bewertenden Finanzinstrumente in andere Kategorien umzugliedern, die auf Anschaffungskosten und Halteabsicht abstellen.

5. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass in den Vereinigten Staaten der Gedanke der Fair-Value bzw. der markt- und zeitwertorientierten Bewertung zumindest in einzelnen Aspekten in Frage gestellt wurde?

Wenn ja, weshalb?

Wenn nein, weshalb nicht?

Über mögliche prozyklische Effekte der Fair-Value-Bewertung wird seit Beginn der Finanzmarktkrise weltweit diskutiert. Die U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) soll innerhalb von 90 Tagen eine Studie über die Auswirkungen der Marktwertbewertung insbesondere auf Finanzinstitute vorlegen. Auch die EU-Kommission hält eine Untersuchung möglicher prozyklischer Effekte der Fair-Value-Bewertung für geboten. IASB und der amerikanische Standardsetter FASB haben bekannt gegeben, kurzfristig eine weltweite Expertengruppe mit Vertretern der Aufsichtsbehörden, Regulatoren, betroffenen Unternehmen, Wirtschaftsprüfern und Investoren einzuberufen, um Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise zu beraten und international abzustimmen. Eine grundsätzliche Abkehr vom Konzept einer möglichst realistischen markt- und zeitwertorientierten Bewertung kann die Bundesregierung aber nicht erkennen.

6. Welche Argumente sprechen nach Ansicht der Bundesregierung hinsichtlich der Marktwertbewertung in illiquiden Märkten für die nach IFRS und US-GAAP vergleichbaren Barwertmodelle (sog. discount cash flows) auf der einen und der Möglichkeit der Umklassifizierung der Finanzinstrumente in andere Anlageklassen (aus dem Handelsbestand in den Anlagebestand) auf der anderen Seite?

Die Klarstellungen und Änderungen der Rechnungslegungsstandards im Hinblick auf Bewertungsmodelle und Umklassifizierung sollen es den Unternehmen je nach jeweiliger Ausgangslage und bisheriger Bilanzierungspraxis ermöglichen, auf außergewöhnliche Rahmenbedingungen wie die im Zuge der Finanzmarktkrise gestörten Märkte, auf denen sich mangels Liquidität keine angemessenen Marktpreise mehr beobachten lassen, sowie auf geänderte Halteabsichten bilanziell zu reagieren ohne die notwendige Transparenz der Bilanzierung zu gefährden.

7. Sieht die Bundesregierung durch die Regelungen des „Emergency Economic Stabilization Act 2008“ eine Änderung der bisherigen Bilanzierungsvorgaben nach amerikanischen Standards?

Wenn ja, weshalb, und welche?

Wenn nein, weshalb nicht?

Die SEC hat bislang von der im „Emergency Economic Stabilization Act 2008“ enthaltenen Ermächtigung, die Marktwertbewertung nach Statement Nr. 157 des Financial Accounting Standards Board für einzelne Unternehmen oder Finanzinstrumente auszusetzen, noch keinen Gebrauch gemacht.

8. Trifft es zu, dass die Bundesregierung mit EU-Staaten vereinbart hat, an dem Grundsatz der Fair-Value-Bewertung in den IFRS oder allgemein festzuhalten?

Wenn ja, weshalb?

Wenn nein, weshalb nicht?

Siehe Antwort zu Frage 5.

9. Plant die Bundesregierung den engen Anwendungsbereich der Fair-Value-Bewertung im BilMoG anzupassen?

Wenn ja, wie?

Siehe Antwort zu Frage 1.

10. Ist mit der EU-Kommission ein Verfahren hinsichtlich der Anpassung der europäischen Bilanzierungsvorschriften vereinbart?

Wenn ja, welches?

Die Übernahme der internationalen Rechnungslegungsstandards in europäisches Recht richtet sich nach der Verordnung (EG) Nr. 1606/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juli 2002 betreffend die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards (ABl. EU Nr. L 243 vom 11. September 2002, S. 1) und dem darin vorgesehenen Komitologieverfahren (Regelungsverfahren mit Kontrolle) nach dem Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kom-

mission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. EU Nr. L 184 vom 17. Juli 1999, S. 23) in der Fassung des Beschlusses 2006/512/EG des Rates vom 17. Juli 2006 (ABl. EU Nr. L 200 vom 22. Juli 2006, S. 11) unter Einschaltung des europäischen Bilanzregelungsausschusses, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind. Die europäischen Bilanzrichtlinien, die Grundlage des nationalen Handelsbilanzrechts sind, können im Wege des Mitentscheidungsverfahrens nach Artikel 251 EG-Vertrag geändert werden.

11. Ist seitens der Bundesregierung geplant, mit dem IASB (International Accounting Standards Board) auch nach den Veröffentlichungen des IASB am 13. Oktober 2008 hinaus Kontakt aufzunehmen, um Änderungen der Internationalen Bilanzstandards (IFRS) vorzunehmen?

Wenn ja, in welchen Bereichen und wie?

Bundesregierung und EU-Kommission befinden sich kontinuierlich im Kontakt mit dem IASB. Ob Änderungen der internationalen Bilanzstandards erforderlich sind, wird kontinuierlich geprüft.

12. Ist seitens der EU-Kommission geplant, mit dem IASB auch nach den Veröffentlichungen des IASB am 13. Oktober 2008 hinaus Kontakt aufzunehmen, um Änderungen der IFRS vorzunehmen?

Wenn ja, in welchen Bereichen und wie?

Siehe Antwort zu Frage 11.

13. Welche Regulierungen hinsichtlich der Rating-Agenturen werden seitens der Bundesregierung in der Bundesrepublik Deutschland oder bezüglich Initiativen gegenüber der EU oder Dritten erwogen?

Der EU-Finanzminister-Rat hat im Juli 2008 mit Unterstützung der Bundesregierung die EU-Kommission beauftragt, im Herbst dieses Jahres einen Vorschlag zur Registrierung und Überwachung von Ratingagenturen zu unterbreiten. Ende Juli hat die EU-Kommission ein Konsultationspapier hierzu veröffentlicht. Die Bundesregierung unterstützt den darin enthaltenen Vorschlag, eine Aufsicht der Ratingagenturen in der EU vorzusehen, der im Einzelnen diskutiert werden wird, sobald der jetzt für Mitte November dieses Jahres angekündigte Vorschlag der EU-Kommission vorliegt.

Aus Sicht von Bundesregierung, Deutscher Bundesbank und Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ist es wichtig, dass die Vorgaben für die Ratingagenturen den kürzlich überarbeiteten, international anerkannten Verhaltenskodex der IOSCO (International Organization of Securities Commissions) zugrunde legen, ergänzt um eine effektive Überwachung der Umsetzung. Eine Orientierung an den Regeln der IOSCO wird im Hinblick auf die globale Dimension („level playing field“) und die erforderliche internationale Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden für notwendig und zweckmäßig gehalten. So sollten auch mögliche Nachteile für die Finanzplätze in der EU zu vermeiden sein. Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass parallel zu der vorgesehenen EU-Regelung eine fortlaufende Überprüfung und Anpassung des IOSCO-Verhaltenskodexes sowie auf internationaler Ebene (vor allem mit USA und Japan) ein abgestimmtes und konsistentes Aufsichtshandeln angestrebt wird.

14. Befürwortet die Bundesregierung eine Verschiebung des Gesetzesvorhabens und ggf. nur ein Inkrafttreten von Teilregelungen des BilMoG?

Für eine Verschiebung des Gesetzgebungsvorhabens besteht aus den in der Vorbemerkung und in der Antwort zu Frage 2 genannten Gründen aus Sicht der Bundesregierung kein Anlass. Zum Inkrafttreten gilt: Auch die Übergangsvorschriften und Erstanwendungsregelungen sind Gegenstand der parlamentarischen Beratungen. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates betont, dass ihr die praxisgerechte Ausgestaltung der Übergangsvorschriften ein Kernanliegen ist.

15. Falls ein Inkrafttreten des BilMoG nur in Teilen befürwortet wird, welche Teilbereiche sollten davon wie und weshalb betroffen sein?

Siehe Antwort zu Frage 14.

16. Ist der Bundesregierung bekannt, dass aufgrund der Veröffentlichung des Referentenentwurfs des BilMoG und im Vertrauen auf den veröffentlichten Zeitplan seitens einer größeren Anzahl von Unternehmen Investitionen (Fortbildung, Umstellungsplanung etc.) zur Vorbereitung auf die Anwendung der potenziellen neuen Rechnungslegungsstandards nach dem BilMoG bereits jetzt getroffen wurden?

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, wenn Unternehmen sich rechtzeitig auf mögliche Gesetzesänderungen einstellen. Sie können auch darauf vertrauen, dass sich die Bundesregierung im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens für die praxisgerechte Ausgestaltung der Übergangsvorschriften einsetzen wird. Die zeitliche Gestaltung des parlamentarischen Verfahrens liegt jedoch vor allem in der Hand des Bundestages.

17. Ist der Bundesregierung bekannt, dass es für einige der ab dem 1. Januar 2009 nach dem Zeitplan der Bundesregierung geltenden Regelungen des BilMoG bei Unternehmen einen Umstellungszeitbedarf besteht, der deutlich vor dem Jahreswechsel beginnt (z. B. die Aktivierungspflicht selbstgeschaffener immaterieller Vermögensgegenstände)?

Wie gedenkt sie, diesem gerecht zu werden?

Die im Regierungsentwurf des BilMoG vorgesehene zwingende Erstanwendung der neuen Ansatz- und Bewertungsregelungen grundsätzlich auf Geschäftsjahre, die nach dem 31. Dezember 2008 beginnen, sollte nach Ansicht der Bundesregierung im Hinblick auf den derzeitigen Stand der parlamentarischen Beratungen überdacht werden, um den Unternehmen eine ausreichende Umstellungszeit zu geben. Im Übrigen siehe Antworten zu Fragen 14 und 16.

elektronische Vorab-Fassung*