

Der Beitrag zeigt unter Bezugnahme auf die IOSCO (International Organization of Securities Commissions) die Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Überwachung der Finanzmärkte durch die Entwicklung weltweit akzeptierter Standards. Schwerpunktmässig wird auf den Arbeitsbereich Rechnungslegung des Standing Committees No. 1 der IOSCO eingegangen.

 PHILIPP LEU

 EVELYN TEITLER-
FEINBERG

IOSCO ALS GLOBALE PROMOTORIN VON IFRS IFRS-Enforcement-Datenbank

Neben der Kooperation der in der IOSCO vertretenen nationalen Regulatoren mit dem Standardsetter *International Accounting Standards Board (IASB)* soll vor allem die jüngst geschaffene IFRS-Enforcement-Datenbank vorgestellt werden. Diese Datenbank soll die Abstimmung in der Durchsetzung der *International Financial Reporting Standards (IFRS)* erleichtern und stellt für die teilnehmenden Regulatoren wie die *SWX Swiss Exchange (SWX)* einen zukunftsweisenden Schritt dar.

1. EINLEITUNG

Der internationale Dachverband der Wertpapieraufsichtsbehörden, die IOSCO, wurde im Jahre 1974 als panamerikanische Organisation gegründet und ist seit 1983 für weltweite Mitgliedschaften offen. Derzeit besteht die IOSCO aus 192 Mitgliedern [1], bei welchen es sich um die im entsprechenden Bereich tätigen nationalen Regulatoren handelt. Hauptziel ist ein fairer und effizienter Wertpapierhandel, der die Anlegerinteressen berücksichtigt. Dazu beschäftigt sich die IOSCO vor allem mit der Sicherstellung von fairen und transparenten Märkten, der Verhinderung systemischer Risiken, der internationalen Zusammenarbeit sowie der Erarbeitung einheitlicher Standards.

1.1 Struktur der IOSCO. Einen Überblick zur Struktur der IOSCO vermittelt *Abbildung 1*. Als oberstes Organ agiert dabei das Presidents Committee. Die *Eidg. Bankenkommision (EBK)* ist für die Schweiz durch ihren Präsidenten, *Eugen Haltiner*, darin vertreten. Als hierarchisch nächste Stufe ist das geschäftsführende Komitee (Executive Committee) tätig. Dieses Komitee trifft sich regelmässig mehrmals jährlich und ent-

scheidet über Vorlagen seiner beiden Unterausschüsse, des Technical Committees und des Emerging Market Committees. Dabei unterstehen dem Technical Committee je fünf ständige Arbeitsgruppen (Standing Committees) und Ad-hoc-Committees für Spezialaufträge. Das Technical Committee befasst sich mit allen Fragen der Kapitalmarktregulierung im weiteren Sinne. Das Standing Committee No. 1 (SC1) des Technical Committees schliesslich ist für spezifische Fragen im Bereich der Rechnungslegung, Wirtschaftsprüfung und Offenlegung verantwortlich. Daneben bestehen für spezifisch regionale Fragestellungen die vier Regional Committees (Europa, Amerika, Asien-Pazifik sowie Afrika-Naher Osten) sowie das Self-Regulatory Organizations Consultative Committee, welches die IOSCO-Gremien bei regulatorischen Initiativen unterstützt.

1.2 SC1. Die EBK ist seit 1996 Mitglied der IOSCO bzw. des Technical Committees. Da in der Schweiz ein Teil der regulatorischen Verantwortung im Rahmen der Selbstregulierung vom Gesetzgeber an private Institutionen übertragen wurde, hat die EBK die Mitarbeit in diesen Untergruppen teilweise an Selbstregulierungsorganisationen vergeben. Die SWX nimmt aus diesem Grund als sog. «affiliated member» die Vertretung im SC1 wahr.

2. ZUSAMMENARBEIT MIT DEM IASB

2.1 Sydney 2000 Resolution. Im Mai 2000 erliess das Presidents Committee der IOSCO die «Resolution on IASC Standards». Ziel dieses Entschlusses war die Erleichterung einer Kotierung an ausländischen Börsen [2]. Dazu wurden die

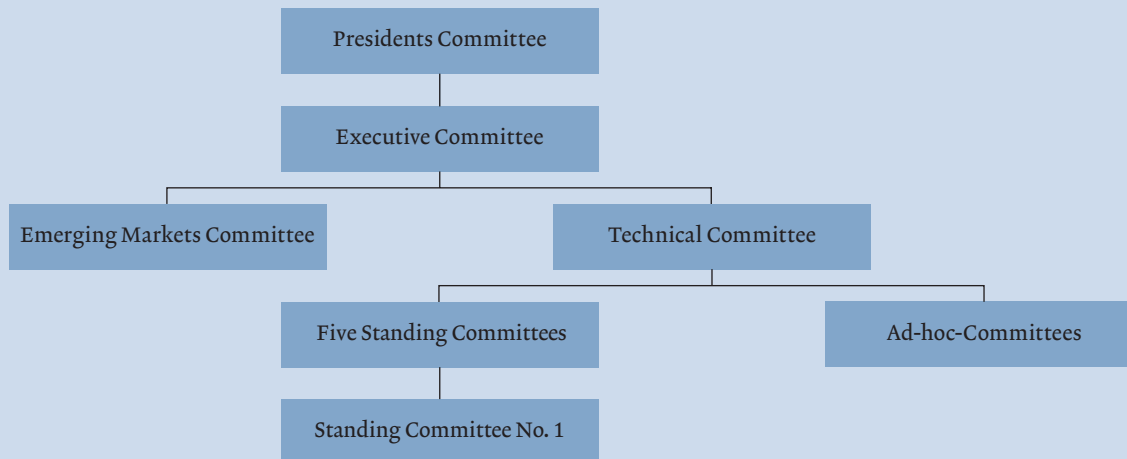


PHILIPP LEU,
DIPL. WIRTSCHAFTSPRÜFER,
LEITER RECHNUNGS-
LEGUNG SWX SWISS
EXCHANGE, MITGLIED
DES FACHAUSSCHUSSES
SWISS GAAP FER, SWX-
DELEGATIONSLEITER
IM SC1 DER IOSCO, ZÜRICH



EVELYN TEITLER-FEINBERG,
DR. OEC. PUBL.,
TEITLER CONSULTING,
ACCOUNTING + COMMUNI-
CATION, MITGLIED DES
FACHAUSSCHUSSES
SWISS GAAP FER, SWX-
DELEGIERTE IM SC1
DER IOSCO, ZÜRICH

Abbildung 1: GRUNDSTRUKTUR DER IOSCO



30 Kernstandards sowie die damit verbundenen Interpretationen des IASC, der Vorgängerorganisation des IASB, einer ausführlichen Beurteilung durch das SC 1 unterzogen. Dieses empfahl in der erwähnten Resolution, dass IOSCO-Mitglieder eine Kotierung zulassen sollten, falls ein Emittent seine Rechnungslegung in Übereinstimmung mit den 30 Kernstandards des IASC erstelle.

Gleichzeitig hielt die IOSCO aber auch fest, dass es sich nur um ein Minimalerfordernis handle und die 30 Kernstandards für gewisse Jurisdiktionen noch Mängel aufweisen würden. Dadurch seien bestimmte Zusatzanforderungen notwendig, welche wie folgt definiert wurden:

1. Abstimmungsüberleitungen;
2. zusätzliche Offenlegungen;
3. Spezifizierung von Interpretationen oder Einschränkung von Optionen.

Die im Jahr 2000 durch die IOSCO ausgesprochene Empfehlung stellte einen Kompromiss zwischen den verschiedenen daran beteiligten nationalen Regulatoren dar. Gleichwohl war es ein bedeutender Schritt, weil von der IOSCO erstmals öffentlich festgehalten wurde, dass in bezug auf den internationalen Kapitalmarkt IAS bzw. IFRS als geeignetster Rechnungslegungsstandard betrachtet wird.

2.2 IOSCO 2005 Statement. Seit dem Jahre 2000 hat das heutige IASB in rasanter Abfolge neue Standards entwickelt bzw. bisherige reformiert. Die IOSCO wollte dieser Entwicklung Rechnung tragen. Unter grossen Geburtswehen und Kontroversen wurde 2005 das «Statement on the Development and Use of IFRS» im SC 1 und anschliessend durch das Technical Committee verabschiedet [3]. Das Statement beschreibt die Entwicklung von IFRS innerhalb des IASB seit 2000 und die Zusammenarbeit der IOSCO mit dem IASB. Dazu gehört auch das «Norwalk Agreement» [4] vom Oktober 2002, einer Absichtserklärung zwischen dem IASB und dem US *Financial Accounting Standards Board* (FASB), dass eine Annäherung (Convergence) zwischen den beiden Standardsetzern gesucht werde.

Die «substantiellen» Aussagen dieses neuen IOSCO-Statements beschränken sich dabei auf einen kleinen Teil des gut drei Seiten umfassenden Papiers. Das Technical Committee der IOSCO sei zuversichtlich, dass das IASB entschlossen sei, die verbleibenden Probleme hinsichtlich der Unterschiede der Standardsetter zu lösen. Weiter wird erneut die Anwendung von IFRS empfohlen, wenngleich an der Einschränkung betreffend allfällig zusätzlich notwendiger Überleitungsrechnungen, Offenlegungen und Interpretationen festgehalten wird.

2.3 Einflussnahme der IOSCO auf das IASB. Das IASB ist in der Regel an den Meetings des SC 1 der IOSCO vertreten, wobei im Gegenzug auch die IOSCO im IASB Standard Advisory Council (SAC) durch Mitglieder des SC 1 teilnimmt. In der eigentlichen technischen Umsetzung äussert sich die IOSCO mittels fundierten Comment Letters zu den Entwürfen und Diskussionspapieren des IASB. Diese werden durch das Accounting Subcommittee vorbereitet und im SC 1 diskutiert und allenfalls angepasst. Zudem nehmen Vertreter der IOSCO als Beobachter an Sitzungen des *International Financial Reporting Interpretations Committee* (IFRIC) und der Accounting Projects Advisory Groups teil. In *Abbildung 2* findet sich dazu eine Liste der Stellungnahmen zuhanden des IASB bzw. IFRIC.

3. IFRS-ENFORCEMENT-DATENBANK

3.1 Zielsetzung. Im Zusammenhang mit der weltweiten Verbreitung von IFRS ist die homogene Anwendung und Durchsetzung des Standards von grosser Bedeutung. Nationale Ausprägungen und Interpretationen sollen im Interesse des Kapitalmarkts nach Möglichkeit vermieden werden. Eine wirksame und einheitliche Durchsetzung ist weiterhin eine Voraussetzung für die von der US-amerikanischen Börsenaufsichtsbehörde SEC in Aussicht gestellte Anerkennung von IFRS als gleichwertige Alternative zu US GAAP und damit auf den Verzicht der heute benötigten Überleitungsrechnungen [5]. Die IFRS-Enforcement-Datenbank der IOSCO, an welcher die SWX mit entsprechender Nominierung durch die EBK im

Abbildung 2: LISTE DER STELLUNGNAHMEN

Comment letters of IOSCO to the IASB

- ED 4, Disposal of Non-Current Assets
- IAS 39, Fair Value Hedge Accounting
- ED 5, Insurance Contracts
- ED 6, Exploration for and Evaluation of Mineral Resources
- IASB Consultative Paper – Due Process
- Amendment to IAS 39, Fair Value Option
- IAS 19, Amendment for Actuarial Gains and Losses
- ED 7, Financial Instruments: Disclosures, Technical Corrections
- IFRS 3, Business Combinations, and IAS 27, Consolidated Financial Statements
- IAS 37, Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets, and IAS 19, Employees Benefits
- Discussion Paper on Management Commentary
- IAS 23, Borrowing Costs
- Exposure Draft of Proposed Amendments to IFRS 1: Cost of an Investment in a Subsidiary

Comment letters of IOSCO to the IFRIC

- D8, Members' Shares in Co-operative Entities
- D9, Employee Benefits – Promised Returns on Contributions
- D12, D13, D14 – Service Concession Arrangements
- D16, Scope of IFRS 2
- D18, Interim Financial Reporting and Impairment
- Comment Letters to the IASC Foundation
- IASC Foundation's Constitutional Review
- IASC Foundation's Constitution Proposal (Comment Letter)
- IASB Draft Handbook on Due Process: Consultative Arrangements
- IFRIC Review of Operations
- Due Process Handbook for IFRIC

Rahmen eines Participation Arrangements teilnimmt [6], will die Erreichung dieser übergeordneten Anliegen unterstützen und verfolgt dabei die folgenden Ziele:

→ Einrichten einer umfassenden und aktuellen Datenbank von Entscheiden, welche als Informationsquelle für die mit der Durchsetzung von IFRS betrauten Regulatoren zugänglich ist; → Bereitstellen eines Kontaktnetzes für Regulatoren, welche die Diskussion bezüglich eines bestimmten Entscheids oder Sachverhalts zu IFRS suchen; → Verbesserung des Dialogs zwischen Regulatoren in bezug auf zu treffende oder bereits getroffene Entscheide zu IFRS; → Identifikation von Problemen in der Anwendung von IFRS und Weiterleitung der entsprechenden Fragestellungen an den Standardsetter (IASB bzw. IFRIC).

Die IFRS-Datenbank der IOSCO ist seit dem 19. Januar 2007 operativ und steht ausschliesslich Regulatoren sowie Nicht-regierungsorganisationen (government-approved security

regulators), welche für das IFRS-Enforcement verantwortlich sind, zur Verfügung. An der Datenbank teilnehmende Regulatoren sorgen dafür, dass die von der IOSCO betreffend Vertraulichkeit gestellten hohen Ansprüche eingehalten werden. Es ist somit in näherer Zukunft, obwohl grundsätzlich wünschenswert, nicht davon auszugehen, dass der Zugang zur IFRS-Datenbank für andere Anspruchsgruppen (z. B. Anwender, Prüfer, Forschung/Lehre) ermöglicht wird.

3.2 Funktionsweise. Die IFRS-Datenbank erlaubt es den teilnehmenden Regulatoren, einerseits eigene Entscheide einzuspeisen (Feeding) und andererseits Entscheide anderer Regulatoren abzurufen (Sourcing).

Für das Feeding haben die teilnehmenden Regulatoren die Relevanz ihrer Entscheide zu beurteilen. Ein Entscheid ist

*«Die IFRS-Datenbank
der IOSCO ist seit dem
19. Januar 2007 operativ.»*

dann von Bedeutung und sollte in die IFRS-Datenbank integriert werden, wenn mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllt wird:

→ Eine im Sinne von IFRS wesentliche Fehldarstellung von Finanzinformationen wurde festgestellt; → Ein Entscheid widerspricht offensichtlich einem früheren Entscheid in der Datenbank; → Von einem Entscheid wird vermutet, dass er potentiell einen Einfluss auf die harmonisierte Finanzberichterstattung oder eine grössere Auswirkung auf den Finanzmarkt haben kann; → Es besteht das Risiko, dass in gewissen Jurisdiktionen eine signifikant unterschiedliche Anwendungspraxis vorkommt; → Ein Entscheid wird einen wesentlichen Einfluss auf andere Emittenten haben; → Ein Entscheid wird gemäss den Prinzipien von IAS 1 und IAS 8 behandelt, da der Sachverhalt nicht durch einen spezifischen Standard abgedeckt wird; → Ein Entscheid wurde durch ein Berufungskomitee oder Gericht umgestossen; → Ein Entscheid ist aus anderen Gründen von Interesse.

Die teilnehmenden Regulatoren sind angehalten, die Entscheide präzise und in einer verständlichen Sprache zu verfassen. Sofern in einem Fall mehrere relevante, voneinander unabhängige Sachverhalte (z. B. Geldflussrechnung und Umsatzerfassung) behandelt wurden, so sind diese jeweils gesondert aufzubereiten. Dabei soll eine effiziente Suche nach spezifischen Datenbankentscheiden durch ein Stichwortverzeichnis ermöglicht werden. Über neu auf der Datenbank verfügbare Entscheide werden die Teilnehmer mit einem elektronischen Newsletter informiert. Das von der IOSCO vorgeschlagene Format zur Eingabe von Entscheiden ist auszugsweise in *Abbildung 3* dargestellt.

Es ist eine der Schlüsselfunktionen der Datenbank, dass die Entscheide anderer Regulatoren über IFRS-Fragestellungen eingesehen werden können. Wichtig dabei ist aber, dass die auf der IFRS-Datenbank aufgeschalteten Entscheide keine verbindlichen Präjudizien darstellen. Jeder teilneh-

Abbildung 3: **AUSZUG AUS DER EINGABEMASKE ZUR IFRS-DATENBANK**

14. Sector (select from drop-down list)		15. Category(ies) of issue (select from drop-down list)		16. Accounting standard or requirement (Accounting standard or requirement and paragraph [select from drop-down])	
17. Description of issuer treatment (Description of issuer reporting treatment and/or disclosure adopted/proposed and the circumstances, sufficiently detailed and understandable, incl. reasons)					
18. Regulator's decision and rationale (Suffincently detailed and understandable, incl. reasons)					
19. Has corrective action been taken? (For pre-clearance decision, answer "No", select from drop-down list)					
20. Details of corrective action taken (Complete if #19 is "Yes", include the type of action taken by the regulator [eg court action, referral to a panel, agreement by issuer without court action, directors gaoled, fines, deregistration or suspension of auditor] and the type action taken by the issuer [eg restatement and reissue of the financial report, correction in a subsequent financial report, disclosure to the market].)					
21. Effect to restatement (Include which line items in the financial report were affected and the amounts [eg revenue increased by \$x and receivables decreased by \$x] and/or what additional note disclosures were required. Also include details of any similar types of disclosure in a notice to the market, a media release by the issuer, a lettre to members, in a subsequent financial report, or in some other communication.)					
22. Is the decision final? (Select from drop-down list)			25. Date the decision is interim or final (Select from drop-down list)		
22. Has decision been appealed? (Select from drop-down list)					
23. Details of court decision (Only if #22 is "Yes" include: (a) the nature of the appeal process [en appeal to full Supreme Court]; and (b) the results of any court decision of appeal that has been heard.)					

mende Regulator ist in der Beurteilung des Sachverhalts frei, doch wird er ermutigt, im Rahmen der Entscheidungsfindung den Kontakt mit anderen Regulatoren aufzunehmen, welche einen ähnlichen Sachverhalt bereits beurteilt haben. Dabei sollen andere mögliche Sichtweisen in der eigenen Entscheidung ausreichend kritisch gewürdigt werden.

3.3 Chancen und Risiken. Die IFRS-Datenbank soll dazu beitragen, dass die teilnehmenden Regulatoren ihre Entscheidungsfindung durch Konsultation der Datenbank brei-

ter abstützen können und somit zu einer Harmonisierung in der Anwendung von IFRS beisteuern. Das Kontaktnetz erlaubt eine effiziente Diskussion mit den übrigen Teilnehmern zu spezifischen Fragestellungen. Daneben können aber auch generelle Probleme in der Anwendung von IFRS rasch identifiziert und nach Beratung in den zuständigen IOSCO-Gremien zusammen mit Regulierungsvorschlägen an das IASB bzw. IFRIC weitergeleitet werden. Dabei darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden, dass die IFRS-Datenbank aufgrund der breiten Abdeckung für die Regula-

toren auch als Frühwarnsystem über verbreitete Mängel in der Anwendung von IFRS dient und somit ein wichtiges Mittel zur Schwerpunktsetzung im Enforcement ist. Erneut betont werden soll aber die von der SWX geteilte Meinung, dass die IFRS-Datenbank kein Mittel sein darf, um eigenständige Interpretationen vorzunehmen oder gar neue Standards zu entwickeln. Diese Rolle kommt ausschliesslich den dafür zuständigen Gremien des IASB zu.

Neben den klar positiven Erwartungen an die Datenbank dürfen auch gewisse Unsicherheiten nicht verschwiegen werden. So bestehen auf der einen Seite Bedenken, dass die teilnehmenden Regulatoren durch den Einfluss der sich in der Datenbank befindlichen Entscheide in ihrer Unabhängigkeit eingeschränkt werden könnten. Auf der anderen Seite kann eine zu geringe Anzahl von Teilnehmern die Qualität und somit auch den Sinn der Datenbank in Frage stellen. Zudem darf nicht vernachlässigt werden, dass mit der Instandhaltung der Datenbank für den einzelnen Regulator ein beträchtlicher Ressourceneinsatz verbunden ist, der dann möglicherweise in anderen Bereichen fehlt.

4. FAZIT

Die IOSCO ist eine weltumspannende Organisation, welche im Bereich der Finanzmarktregulierung über eine hohe Autorität verfügt. Durch die Vertretung praktisch sämtlicher in diesem Gebiet relevanten nationalen Regulatoren verfügt das Gremium über eine sehr breite Basis. Die durch die IOSCO

erfolgte Unterstützung der Aktivitäten des IASB darf als effektiv bezeichnet werden und dürfte massgeblich den Durchbruch von IFRS als internationalen Rechnungslegungsstandard ermöglicht haben.

Angesichts der stark gestiegenen Zahl von IFRS-Anwendern stellen sich auch auf Stufe IOSCO immer mehr Fragen bezüglich konsistenter Anwendung und Durchsetzung dieser Bestimmungen. Diese Tendenz wird verstärkt durch die Absenz eines internationalen IFRS-Gerichtshofs, welcher verbindliche Entscheide zu strittigen Rechnungslegungsfällen aussprechen könnte. Mit der von der IOSCO initiierten IFRS-Datenbank wird nun aber erstmals eine globale Abstimmung des IFRS-Enforcements möglich. Dabei ist die aktive Teilnahme aller für die Durchsetzung von IFRS-relevanten Regulatoren an der Datenbank eine entscheidende Voraussetzung für das Gelingen dieses langfristigen Projekts der IOSCO.

Unbestritten bleibt auch, dass eine weitere Harmonisierung in der Anwendung von IFRS eine der Voraussetzungen für die vorbehaltlose Anerkennung dieses Standards durch die SEC ist. Die Datenbank dürfte für die teilnehmenden Regulatoren wie die SWX sowie für deren IFRS-anwendenden Emittenten, insbesondere diejenigen mit einer Doppel- oder Mehrfachkotierung, ein zukunftsweisender Schritt sein. Die dadurch bedingte Angleichung in der Anwendung und Durchsetzung von IFRS auf einer globalen Ebene stärkt die Hoffnung, dass damit auch eine effizientere Funktionsweise der Kapitalmärkte gewährleistet wird. ■

Anmerkungen: 1) Die Mitglieder der IOSCO finden sich unter: <http://www.iosco.org/lists/index.cfm?section=general> (abgerufen am 22. Juni 2007). 2) Download als pdf-file unter: <http://www.iosco.org/library/resolutions/pdf/IOSCORES19.pdf> (ab-

gerufen am 22. Juni 2007). 3) Download als pdf-file unter: <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD182.pdf> (abgerufen am 22. Juni 2007). 4) Download als pdf-file unter: <http://www.fasb.org/news/memorandum.pdf> (abgerufen am 22. Juni

2007). 5) Vergleiche z. B. <http://www.sec.gov/news/speech/spcho40605dtn.htm> (abgerufen am 22. Juni 2007). 6) Medienmitteilung der SWX vom 4. Mai 2007: http://www.swx.com/media_releases/2007/media_20070504_de.pdf (abgerufen am 22. Juni 2007).

RÉSUMÉ

L'IOSCO pour la promotion internationale des IFRS

Se référant à l'IOSCO (*International Organization of Securities Commissions*), les auteurs exposent les efforts fournis en matière de collaboration internationale dans le domaine de la surveillance des marchés financiers par le biais du développement de normes reconnues au plan international. Ils insistent notamment sur le domaine de la présentation des comptes du Standing Committee No. 1 de l'IOSCO. Outre la coopération entre les régulateurs nationaux et les normalisateurs au sein de l'IOSCO, les auteurs présentent la récente base de données IFRS Enforcement. Celle-ci entend faciliter l'application uniforme des *International Financial Reporting Standards (IFRS)* et représente un progrès décisif pour les

normalisateurs concernés tels que la SWX Swiss Exchange (SWX).

Compte tenu de l'accroissement du nombre des utilisateurs des IFRS, l'application cohérente de ces dispositions soulève toujours plus de questions au niveau de l'IOSCO. Cette tendance est renforcée par l'absence d'une cour de justice internationale IFRS, habilitée à prononcer des jugements contraignants dans des cas de présentation de comptes litigieux. Pour la première fois, la base de données IFRS lancée par l'IOSCO permettra une harmonisation globale de l'application de l'IFRS-Enforcement. La participation active à la base de données de tous les normalisateurs concernés par l'application des IFRS est une

condition absolue pour mener à bien ce projet à long terme de l'IOSCO.

Il reste incontesté qu'une application uniforme des IFRS progresse et qu'elle est une condition pour la reconnaissance inconditionnelle de ces normes par la Securities and Exchange Commission (SEC). La base de données devrait représenter une étape décisive pour les normalisateurs concernés tels que la SWX ainsi que pour les émetteurs utilisant les IFRS, notamment ceux avec une cotation double ou multiple.

L'harmonisation dans l'utilisation et l'application des IFRS à un niveau global renforce l'espoir qu'un fonctionnement efficace des marchés des capitaux sera assuré. *PL/ETF/AFB*