

Erläuternder Bericht zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz betreffend die Bündelung der Aufsichtskompetenzen über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften

vom 20. Dezember 2012

Übersicht

Die Aufsicht über Revisionsunternehmen wird unter dem geltenden Recht von zwei Aufsichtsbehörden wahrgenommen:

- *Die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) ist seit 2007 zuständig für die Zulassung von natürlichen Personen und Unternehmen, die gesetzlich vorgeschriebene Revisionsdienstleistungen erbringen. Im Weiteren beaufsichtigt die RAB alle Revisionsunternehmen, welche Publikumsgesellschaften revidieren.*
- *Die Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA) beaufsichtigt Prüfgesellschaften von Finanzinstituten. Aufbauend auf die Zulassung der RAB spricht die FINMA auch diverse spezialgesetzliche Zulassungen für finanzmarktspezifische Prüfungstätigkeiten aus.*

FINMA und RAB beaufsichtigen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich weitgehend dieselben Revisionsunternehmen, wobei diese aber in unterschiedlichen Branchen und Rollen Prüfungen durchführen.

Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten sind beide Behörden verpflichtet, ihre Aufsichtstätigkeiten zu koordinieren. Nach rund fünf Jahren praktischer Erfahrung zeigen sich in der Zusammenarbeit zwischen FINMA und RAB wohl einige Erfolge, aber auch systemische Schwachstellen, die sich durch die blossе Koordination nicht beseitigen lassen.

Durch die Zusammenführung aller Aufsichtskompetenzen bei einer einzigen Behörde werden diese grundlegenden Schwachpunkte beseitigt. Neu wird ausschliesslich die RAB für die Aufsicht über die Revisionsunternehmen (Terminologie RAB) bzw. über die Prüfgesellschaften (Terminologie FINMA) zuständig sein. Die personellen Ressourcen und das Fachwissen werden gebündelt, was zu einer weiteren Professionalisierung der Aufsicht über die Revisionsbranche führen wird. Gleichzeitig wird die FINMA im Umgang mit Prüfgesellschaften an Unabhängigkeit gewinnen, was den Austausch zwischen den Prüfgesellschaften und der FINMA über Probleme bei den beaufsichtigten Finanzinstituten verbessert. Im Weiteren lassen sich Doppelspurigkeiten eliminieren und Effizienzgewinne für die Prüfgesellschaften erzielen.

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Überschneidende Zuständigkeiten von RAB und FINMA

Die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) hat ihre operative Tätigkeit am 1. September 2007 aufgenommen. Die Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA) ist am 1. Januar 2009 aus ihren Vorgängerorganisationen Eidg. Bankenkommission (EBK), Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) und Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Kst. GwG) zusammengeführt worden.

Beide Organisationen üben in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Aufsichtsfunktionen über die Prüfgesellschaften (Terminologie FINMA) und die staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen (Terminologie RAB) aus. Es handelt sich dabei um dieselben Unternehmen, die ihre Prüfungen aber in jeweils unterschiedlichen Branchen und Rollen durchführen. Bereits beim Erlass des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG)¹ im Jahr 2005 war klar, dass es zu Überschneidungen in den Zuständigkeiten von RAB und FINMA kommen würde. Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten wurden daher beide Behörden verpflichtet, ihre Aufsichtstätigkeiten zu koordinieren (Art. 22 Abs. 1 RAG und Art. 28 Abs. 1 FINMAG²).

Allerdings zeigen die praktischen Erfahrungen der letzten rund fünf Jahre, dass eine Bereinigung und Bündelung der sich teilweise überschneidenden Kompetenzen der RAB und der FINMA im Bereich der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften wesentliche Effizienzsteigerungen mit sich bringen kann.

1.1.2 Aktuelle Aufgabenteilung

Die Aufgabenteilung von RAB und FINMA sieht aktuell wie folgt aus:

- *Zulassung:* Die Zulassungen im Schweizer Revisionswesen sind in einem sog. Modulsystem organisiert³: Die RAB erlässt für Unternehmen und natürliche Personen, die gesetzlich vorgeschriebene Revisionsdienstleistungen erbringen möchten, eine Grundzulassung als Revisor/in, Revisionsexperte/in oder staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen.

Die FINMA baut ihre spezialgesetzlichen Zulassungen für die Prüfung in bestimmten Finanzbranchen (z.B. Zulassung für die Prüfung von Banken, Effekthändlern, Versicherungen, kollektiven Kapitalanlagen etc.) auf diese Grundzulassung der RAB auf, wobei sie zusätzliche branchenspezifische Anforderungen für eine Zulassung verlangt. Die RAB veröffentlicht die spezialgesetzlichen Zulassungen der FINMA in ihrem öffentlich zugänglichen Revisorenregister. Der Entzug der Grundzulassung durch die RAB führt automatisch zum Verlust der spezialgesetzlichen Zulassung der FINMA, und

¹ Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005 (RAG; **SR 221.302**).

² Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22. Juni 2007 (FINMAG; **SR 956.1**).

³ Vgl. dazu Art. 26 FINMAG und Art. 21 RAV (Revisionsaufsichtsverordnung RAV; **SR 221.302.3**).

der Entzug der spezialgesetzlichen Zulassung der FINMA je nach den Umständen auch zum Entzug der Grundzulassung durch die RAB.

- *Aufsicht:* Die RAB beaufsichtigt alle Revisionsunternehmen, die Revisionsdienstleistungen für Publikumsgesellschaften⁴ erbringen und folglich über eine Zulassung als staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen verfügen. Die freiwillige Unterstellung unter die Aufsicht der RAB ist ebenfalls möglich. Die Aufsicht der RAB über die Revisionsunternehmen beschränkt sich dabei auf die Erbringung von Revisionsdienstleistungen und insbesondere auf die Revision von Jahres- und der Konzernrechnungen (sog. Rechnungsprüfung oder Financial Audit) und umfasst keine Aufsichtsprüfung (sog. Regulatory Audit).

Die FINMA ist demgegenüber verantwortlich für die Aufsicht über die Prüftätigkeit der Prüfgesellschaften bei den beaufsichtigten Finanzinstituten nach Massgabe der verschiedenen Finanzmarktgesetze. Im Sinne der bereits erwähnten gesetzlichen Koordinationspflicht (vorne Ziff. 1.1.1) erteilen die beiden Behörden einander alle Auskünfte und übermitteln einander alle Unterlagen, die sie für die Durchsetzung der jeweiligen Gesetzgebung benötigen (Art. 22 RAG und Art. 28 FINMAG).

- *Internationale Amtshilfe:* Die RAB ist zuständig für die Einforderung und Gewährung internationaler Amtshilfe im Bereich der Revisionsaufsicht. Sie darf bei Erfüllung der entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen insbesondere ausländischen Revisionsaufsichtsbehörden nicht öffentlich zugängliche Auskünfte und Unterlagen übermitteln und ausländischen Revisionsaufsichtsbehörden Aufsichtshandlungen in der Schweiz gestatten bzw. diese dabei begleiten (Art. 26 f. RAG).

Die FINMA leistet gegenüber ausländischen Aufsichtsbehörden in vergleichbarer Weise Amtshilfe zu Zwecken der direkten Beaufsichtigung von ausländischen Finanzinstituten (Art. 42 f. FINMAG). Seit dem Abschluss des Statement of Protocol (Protokollerklärung) am 4. April 2011 zwischen der RAB und der FINMA einerseits und der US-amerikanischen Revisionsaufsichtsbehörde (PCAOB) andererseits finden bei Schweizer Revisionsunternehmen, die der US-amerikanischen Kapitalmarktregulierung unterstehen, sog. Joint Inspections (gemeinsame Inspektionen) statt. Grundsätzlich handelt es sich dabei um ein bilaterales Arrangement zwischen RAB und PCAOB. Sobald aber insbesondere ein Bankenmandat von der Inspektion betroffen ist, entsteht durch die überschneidenden Zuständigkeiten von RAB und FINMA ein tripartites Verfahren.

1.1.3 Schwachstellen der aktuellen Regelung

Nach rund fünf Jahren praktischer Erfahrung zeigen sich in der Zusammenarbeit zwischen FINMA und RAB einige gewichtige Schwachstellen:

- *Zulassung:* Trotz aller Bemühungen bestehen gewisse Doppelspurigkeiten. Weiterhin müssen zwei Gesuche bei zwei verschiedenen Behörden eingereicht werden, die Gesuche werden unterschiedlich behandelt, und es werden zwei

⁴ Zum Begriff der Publikumsgesellschaft siehe Art. 2 Bst. c RAG i.V.m. Art. 727 Abs. 1 Ziff. 1 Obligationenrecht (OR; SR 220).

Zulassungsgebühren erhoben. Zudem müssen FINMA und RAB einander jede einzelne Änderung in der Grund- bzw. spezialgesetzlichen Zulassung einer Person oder eines Unternehmens separat mitteilen. Schwierigkeiten gibt es auch im Bereich der Sanktionierung: So muss ein Zulassungsentzug jeweils zwischen den beiden Behörden koordiniert werden. Stellt die FINMA beispielsweise Verstöße gegen die Unabhängigkeit der Revisionsstelle fest, so sind RAB und FINMA in der Regel gleichzeitig zuständig.

- *Aufsicht:* Für Revisionsstellen und Prüfgesellschaften von Banken, Effektenhändlern, Versicherungen und kollektiven Kapitalanlagen, die zugleich Publikumsgesellschaften sind, sind für die Aufsicht über die Rechnungsprüfung (Financial Audit) von Gesetzes wegen FINMA und RAB gleichermaßen zuständig. FINMA und RAB haben sich zwar so abgesprochen, dass die RAB zuständig ist für die Prüfung der Organisation und der internen Prozesse der Prüfgesellschaften (sog. Firm Review). Bei der Prüfung der Arbeitspapiere zu den einzelnen Revisionsmandaten (sog. File Review) ist die FINMA verantwortlich für Banken, Effektenhändler, Versicherungen, kollektive Kapitalanlagen sowie Bewilligungsträger nach KAG und die RAB für alle übrigen Publikumsgesellschaften.

Diese Absprache hat sich grundsätzlich bewährt. Dennoch ist festzustellen, dass letztlich doch zwei Behörden mit unterschiedlichem Ressourceneinsatz, mit unterschiedlich fokussiertem Fachwissen und auf im Detail recht unterschiedliche Art und Weise Revisions- bzw. Prüfmandate überwachen. Dies ist mit Blick auf die Rechnungsprüfung (Financial Audit) sachlich nicht zu rechtfertigen und wirft Fragen nach der Gleichbehandlung und der Konsistenz der Aufsichtsqualität auf. Diese Unterschiede ergeben sich aus den unterschiedlich formulierten Rechtsgrundlagen, aber auch aus der Tatsache, dass FINMA und RAB bei der Beaufsichtigung der Prüfgesellschaften unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Die Beaufsichtigung der Prüfgesellschaften bildet nicht die Kernaufgabe der FINMA, sondern stellt nur eines von mehreren Instrumenten dar, die der Aufsicht über die Finanzinstitute dienen („Mittel zum Zweck“).

Eine weitere Problematik ergibt sich daraus, dass die Prüfgesellschaften im Rahmen der Aufsichtsprüfung gleichzeitig sowohl als Aufsichtsinstrument und damit als „verlängerter Arm“ der FINMA tätig sind als auch der Aufsicht und Sanktionierung durch die FINMA unterstehen. Diese Doppelstellung kann bei den Prüfgesellschaften Interessenkonflikte zur Folge haben, was den Nutzen ihres Einsatzes empfindlich reduziert: Es besteht die Gefahr, dass Prüfgesellschaften der FINMA wichtige Informationen über beaufsichtigte Finanzinstitute vorenthalten oder Meldungen an die FINMA unterlassen, um zu vermeiden, dass ihnen die Missstände bei einem Finanzinstitut als Versäumnis ihrer eigenen Prüfung angelastet werden. Diese Doppelstellung der Prüfgesellschaften bildet die Hauptschwachstelle des heutigen Aufsichtsregimes und zeigt die Grenzen des heutigen Systems.

- *Internationale Amtshilfe:* Aus internationaler Sicht sind die überschneidenden Zuständigkeiten von RAB und FINMA nachteilig, da sie für ausländische Revisionsaufsichtsbehörden nur schlecht verständlich sind. Im Verhältnis zu Staaten, die Vor-Ort-Kontrollen im Ausland durchführen, kompliziert diese Kompetenzaufteilung die Führung von Verhandlungen, den Abschluss von Vereinbarungen zur Zusammenarbeit und die operative Durchführung von

gemeinsamen Inspektionen (USA). Mit Blick auf Länder, die grundsätzlich auf die Arbeit der heimatstaatlichen Aufsichtsbehörde abstellen und daher primär nur am Informationsaustausch mit der Schweiz interessiert sind, bestehen ebenfalls erhebliche Abgrenzungs- und Koordinationsprobleme. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zur Europäischen Union, welche die Aufsicht durch die RAB zwar als gleichwertig anerkannt hat, den Anwendungsbereich der Revisionsaufsicht aber über börsenkotierte Unternehmen hinaus insbesondere auf nicht-börsenkotierte Banken und Versicherungen ausgedehnt hat.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Um die dargestellten Schnittstellenprobleme (vorne Ziff. 1.1.3) zu lösen, werden die Aufsichtszuständigkeiten der FINMA über die Prüfgesellschaften an die RAB übertragen. Mit der Konzentration der Aufsichtstätigkeit bei *einer* Behörde können die fachlichen Kompetenzen für die Aufsicht über Prüfgesellschaften bzw. Revisionsunternehmen zusammengeführt und gebündelt werden. Auf diese Weise lassen sich für die Prüfgesellschaften Doppelspurigkeiten vermeiden und können Effizienz und Qualität der Aufsichtsarbeit verbessert werden. Dies bedeutet für die erwähnten Bereiche Folgendes:

- *Zulassung:* Die RAB übernimmt die alleinige Verantwortung für die Zulassung und entscheidet daher neu auch über die Zulassung von Prüfgesellschaften und leitenden Prüferinnen und leitenden Prüfern, die im Finanzmarktbereich eine spezialgesetzliche Zulassung benötigen.
- *Aufsicht:* Die RAB zeichnet allein verantwortlich für die Aufsicht über die Prüfgesellschaften in den Bereichen der Rechnungsprüfung (Financial Audit) und der Aufsichtsprüfung (Regulatory Audit). Dies gilt auch für die Prüfarbeit von staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen bzw. von Prüfgesellschaften bei Banken, Effektenhändlern, Versicherungen, Pfandbriefbanken, kollektiven Kapitalanlagen und direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediäre, die keine Publikumsgesellschaften sind.

Da Aufsicht und Sanktionierung nicht getrennt werden können, wird zusammen mit der Aufsichtszuständigkeit auch die Zuständigkeit für die Sanktionierung von Prüfgesellschaften sowie von leitenden Prüferinnen und leitenden Prüfern an die RAB übertragen. Die Prüfinhalte und -standards für die Aufsichtsprüfung bei Finanzinstituten werden weiterhin von der FINMA festgelegt, während die RAB für die Anerkennung der Standards für die Rechnungsprüfung zuständig ist.

Ein Teil dieser Kompetenzen ist bereits im geltenden Rechtsrahmen an die RAB übertragen worden: Am 1. September 2012 hat die RAB die Aufsicht über die Rechnungsprüfung von börsenkotierten Banken, Effektenhändlern, Versicherungen und kollektiven Kapitalanlagen übernommen⁵. Dies ist möglich, weil sich in diesem Bereich die Zuständigkeiten von FINMA und RAB überschneiden und die gesetzliche Grundlage für die Übertragung bereits besteht.

⁵ Vgl. Medienmitteilungen der RAB und der FINMA vom 21. Juni 2012.

- *Internationale Amtshilfe*: Die RAB ist künftig ausschliesslich für die internationale Amtshilfe im Bereich der Revisionsaufsicht zuständig. Damit kann gegenüber den ausländischen Aufsichtsbehörden ein einheitliches, klares und effizientes Verfahren geschaffen werden. Amtshilfeersuchen an die RAB dürfen allerdings nicht dazu verwendet werden, um an Informationen und Unterlagen von Finanzinstituten zu gelangen, die über die FINMA nicht erhältlich gemacht werden können. Das Gleiche gilt auch für grenzüberschreitende Inspektionen.

Mit der Konzentration der Aufsichtszuständigkeiten über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften bei der RAB werden die personellen Ressourcen und das Fachwissen bei einer Behörde gebündelt, was zu einer weiteren Professionalisierung der Aufsicht über die Revisionsbranche führen wird. Die FINMA wird im Umgang mit Prüfgesellschaften an Unabhängigkeit gewinnen, was den Austausch zwischen den Prüfgesellschaften und der FINMA über Probleme bei beaufsichtigten Finanzinstituten verbessert. Im Weiteren lassen sich Doppelspurigkeiten eliminieren und damit Effizienzgewinne für die Prüfgesellschaften erzielen.

Der Bundesrat hat die Neuordnung der Kompetenzen am 15. Juni 2012 im Grundsatz gutgeheissen und das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD mit der Ausarbeitung einer Botschaft zur Anpassung des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG) und des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG) beauftragt.

1.3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Probleme, die sich aus den sich überschneidenden Zuständigkeiten von RAB und FINMA ergeben (vgl. vorne Ziff. 1.1.3), bestehen in den meisten anderen Ländern nicht: In der Regel gibt es pro Land nur eine Revisionsaufsichtsbehörde (z.B. in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union⁶ oder in den USA⁷), sodass sich Probleme in der Abstimmung mit einer Zweitbehörde erübrigen.

Das aktuelle zweipolige Aufsichtssystem in der Schweiz ist historisch zu erklären: Während die Aufsichtstätigkeit der FINMA über die Prüfgesellschaften im Jahr 2002 als eines von vielen Instrumenten zur Aufsicht über die Finanzinstitute entstanden ist, entsprang die Gründung der RAB im Jahr 2006 der Notwendigkeit, nach einer Reihe von Unternehmensskandalen das Vertrauen in die Tätigkeit von Revisionsstellen insbesondere von börsenkotierten Unternehmen wiederherzustellen.

Diese getrennten Entwicklungslinien ergeben sich aber auch aus der Besonderheit, dass die Aufsicht über den Finanzmarkt in der Schweiz unter Beizug der Prüfgesellschaften als sog. „verlängerter Arm“ der FINMA erfolgt: Die FINMA führt die Aufsicht über den Finanzmarkt nach Massgabe der Finanzmarktgesetze entweder selbst, durch von ihr beigezogene Dritte oder durch von den Beaufsichtigten beauftragte Prüfgesellschaften aus (Art. 24 Abs. 1 FINMAG). Soweit die Aufsicht durch Prüfgesellschaft durchgeführt wird, spricht man von der

⁶ Vgl. Art. 32 ff. der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. Mai 2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen, zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 84/253/EWG des Rates, Abl. L 157 vom 9. Juni 2006, 87 ff.

⁷ Vgl. sec. 101 des Sarbanes-Oxley Act of 2002.

sog. Aufsichtsprüfung (dazu vorne Ziff. 1.1.2). Auch diese Besonderheit besteht mit wenigen Ausnahmen (z.B. Fürstentum Liechtenstein) in anderen Staaten nicht.

1.4 Umsetzung

Die wesentlichen Anpassungen erfolgen auf der Stufe des betroffenen Bundesgesetzes (RAG, FINMAG, Finanzmarktgesetze, vgl. dazu hinten Ziff. 3.1 und 3.2). Die Revisionsaufsichtsverordnung⁸ wird an die Neuregelung im RAG angepasst werden müssen. Umgekehrt wird die Finanzmarktprüfverordnung⁹ aufgehoben.

1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Aktuell liegen keine parlamentarischen Vorstösse vor, welche die Bereinigung der Zuständigkeiten von RAB und FINMA vorsehen¹⁰.

2 Verworfenen Alternativen und Revisionsideen

Die vorne erwähnten Vorteile einer Zusammenführung der Aufsichtskompetenzen bei der RAB (vorne Ziff. 1.2) könnten grundsätzlich auch durch die Integration der RAB in die FINMA erreicht werden. Dies wäre allerdings mit folgenden Nachteilen verbunden:

- Die FINMA würde dadurch Zuständigkeiten übernehmen, die weit über die Regulierung des Finanzmarkts hinausgehen: Sie würde nicht nur die Aufsicht für die aktuell 15 staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen übernehmen, die zugleich auch als Prüfgesellschaften im Finanzmarktbereich tätig sind. Sie würde zugleich auch zuständig für die Zulassung aller in der Schweiz zugelassenen Revisionsunternehmen (Ende 2011: 3'582 Unternehmen¹¹) und natürliche Personen (Ende 2011: 7'849 Personen) sowie die Überwachung aller 21 staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben rund um die Rechnungsprüfung bei den Publikumsgesellschaften. Unter den aufsichtsrelevanten Publikumsgesellschaften (Ende 2011: 493 Mandate) sind alle Wirtschaftszweige vertreten (z.B. Industrie-, Chemie-, Handels- und Beratungsunternehmen). Die Übertragung der Aufgaben der RAB ginge an den Kernaufgaben und Kernkompetenzen der FINMA im Bereich des Finanzmarktes vorbei. Im Nachgang zur letzten Finanzkrise ist die FINMA in ihrem bestehenden Aufgabenspektrum bereits heute ausserordentlich stark gefordert. Es bestünde die Gefahr einer Überforderung und Verzettlung der FINMA.

⁸ Revisionsaufsichtsverordnung vom 22. August 2007 (RAV; SR 221.302.3).

⁹ Finanzmarktprüfverordnung vom 15. Oktober 2008 (FINMA-PV; SR 956.161).

¹⁰ Vgl. aber die Motion Aeschbacher 08.3980 vom 19. Dezember 2008 „Integration der Revisionsaufsichtsbehörde in die Eidg. Finanzmarktaufsicht“, der durch Ausscheiden des Motionärs erledigt wurde. Der Bundesrat hat damals in seiner Antwort vom 6. März 2009 angekündigt, das Zusammenspiel zwischen RAB und FINMA an die Hand zu nehmen, sobald diese über genügend Betriebserfahrung verfügen.

¹¹ Vgl. dazu den Tätigkeitsbericht der RAB für das Jahr 2011, S. 32.

- Mit der Übernahme der Aufgaben der RAB würde auch die funktionelle Zuständigkeit der FINMA (Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger, Anlegerinnen und Anleger, der Versicherten sowie Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte, Art. 5 FINMAG) eine problematische Ausweitung auf den Schutz der Interessen von Aktionärinnen und Aktionären erfahren. Dies könnte für die FINMA zu ernsthaften Zielkonflikten führen. Umgekehrt entstehen solche Konflikte bei der RAB nicht, da diese mit der Aufsicht über Prüfgesellschaften nur mittelbar und im Sinne einer Qualitätssicherung einen Beitrag zur Finanzmarktaufsicht leistet.
- Die problematische Doppelstellung der Prüfgesellschaften (vgl. dazu vorne Ziff. 1.1.3) würde durch die Integration der RAB in die FINMA zusätzlich verstärkt. Dies wäre umso heikler, als die Prüfgesellschaften künftig noch konsequenter als „verlängerter Arm“ der FINMA auftreten sollen.
- Die Wahrscheinlichkeit, dass volkswirtschaftlich relevante Probleme erkannt werden, ist als grösser einzustufen, wenn zwei Behörden aus verschiedenen Blickwinkeln heraus agieren und damit einen "blinden Fleck" vermeiden. Dies entspricht auch dem internationalen Trend¹².
- Die RAB hat sich seit ihrem Bestehen bei ihren ausländischen Partnerbehörden ein Vertrauen erarbeitet, das für die internationale Anerkennung des Schweizer Revisionsaufsichtssystems zentral ist. Insbesondere wurde die RAB von der EU als gleichwertig anerkannt. Dieses Vertrauen sollte nicht ohne Not aufgegeben werden.
- Weitere Synergien könnten in den Bereichen Personal, Wissensmanagement und Logistik (z.B. Informatik) vermutet werden. Die Erfahrungen aus der Zusammenführung der drei Vorgängerbehörden zur FINMA zeigen indessen, dass sich solche Synergien nicht im erhofften Umfang erreichen lassen. Das moderne Zulassungsportal und die Inspektionssoftware der RAB müsste in die IT-Umgebung der FINMA integriert werden. Der daraus entstehende Aufwand wäre für die FINMA grösser als für die RAB im gegenteiligen Fall.

Die Übertragung der Aufsicht über die Prüfgesellschaften von der FINMA auf die RAB hat somit im Vergleich zur Integration der RAB in die FINMA die gleichen Vorteile, aber deutlich weniger Nachteile¹³.

Der historische Gesetzgeber hat diese Abwägung nicht vornehmen können, weil die gesetzlichen Grundlagen für die FINMA und die RAB zu unterschiedlichen Zeitpunkten entstanden sind und weil vor deren Inkraftsetzung keine praktischen Erfahrungen bestanden haben.

¹² Vgl. dazu die Antwort des Bundesrates auf die Motion Aeschbacher 08.3980 vom 19. Dezember 2008 „Integration der Revisionsaufsichtsbehörde in die Eidg. Finanzmarktaufsicht“ (durch Ausscheiden des Motionärs abgeschrieben).

¹³ Bereits die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission Zimmerli hat sich mit der Frage der Aufsicht über Revisionsgesellschaften auseinandergesetzt und ist 2003 zum Schluss gelangt, dass die Aufsicht über Revisionsstellen nicht mit der Finanzmarktaufsicht zusammengeführt werden soll (vgl. I. Teilbericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission, Integrierte Finanzmarktaufsicht, Juli 2003, S. 20 f.).

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

3.1 Revisionsaufsichtsgesetz

Ersatz von Ausdrücken

Mit dem Entwurf werden zwei Ausdrücke ersetzt, die im RAG mehrfach verwendet werden:

- Zum einen wird der Ausdruck „Publikumsgesellschaft“ durch „Gesellschaften des öffentlichen Interesses“ ersetzt (Überschrift zum 3. Abschnitt, Art. 7 Abs. 1, 9 Abs. 1, 11 Abs. 1 Einleitungssatz und Abs. 2). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Revisionsunternehmen nicht nur der Aufsicht der RAB unterstehen, wenn sie Revisionsdienstleistungen für Publikumsgesellschaften erbringen, sondern auch für Beauftragte, die eine Prüfgesellschaft mit einer Prüfung nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a VE-FINMAG beauftragen müssen (vgl. dazu hinten zu Art. 2 Bst. c VE-RAG).
- Die Ausdrücke „gesetzliche Vorschriften“ und „gesetzliche Pflichten“ werden ersetzt durch „rechtliche Pflichten“ (Art. 9 Abs. 1 Bst. b, 16 Abs. 1 und 4, 17 Abs. 2 erster Satz und Art. 18 erster Satz). Damit wird präzisiert, dass die anwendbaren Vorschriften auch das Vollzugsrecht umfassen (vgl. dazu hinten zu Art. 16 Abs. 2 VE-RAG).

Art. 2 Bst. a und c

Mit Blick auf die Bündelung der Aufsichtskompetenzen bei der RAB ist klarzustellen, welche Revisionsdienstleistungen neu für die RAB aufsichtsrelevant sind.

Gemäss Buchstabe a sind von der Aufsicht durch die RAB alle Prüfungen und Bestätigungen erfasst, die nach bundesrechtlichen Vorschriften durch eine zugelassene Revisorin, einen zugelassenen Revisor, eine zugelassene Revisionsexpertin, einen zugelassenen Revisionsexperten oder ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen vorgenommen werden müssen (Art. 2 Bst. a Ziff. 1 VE-RAG). Dies entspricht der Definition im geltenden Recht (Art. 2 Bst. a RAG) und erfasst neben der Revision der Jahres- und Konzernrechnung eines Unternehmens (sog. Rechnungsprüfung) auch punktuelle Revisionsdienstleistungen wie beispielsweise die Prüfung des Gründungsberichts einer Aktiengesellschaft (Art. 635a OR), die Prüfung von Fusionsvertrag, Fusionsbericht und Fusionsbilanz (Art. 15 Abs. 1 FusG) oder die Prüfung der Deckung des Grundkapitals einer Kapitalgesellschaft bei einer Sitzverlegung vom Ausland in die Schweiz (Art. 162 Abs. 3 IPRG)¹⁴.

Neu werden von der Aufsicht durch die RAB auch Prüfgesellschaften im Sinne des Finanzmarktaufsichtsgesetzes¹⁵ erfasst, die aufsichtsrechtliche Prüfungen im Bereich der Finanzmarktaufsicht erbringen (Art. 2 Bst. a Ziff. 2 VE-RAG i.V.m. Art. 24

¹⁴ Vgl. dazu die Aufzählung in der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren, BBl **2004** 3969, 4059 ff.

¹⁵ Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR **956.1**).

Abs. 1 Bst. a VE-FINMAG). Prüfgesellschaften kommt in der schweizerischen Finanzmarktaufsicht eine wichtige Rolle zu. Anders als bei der Revisionsstelle nach Obligationenrecht, die ein von der Generalversammlung gewähltes Organ der Gesellschaft darstellt, wird die Prüfgesellschaft vom Verwaltungsrat eines von der FINMA Beaufsichtigten mit einer von der FINMA vorgegebenen aufsichtsrechtlichen Prüfung beauftragt. Bei dieser sog. Aufsichtsprüfung geht es um organisatorische Elemente und aufsichtsrechtliche Aspekte. Zu denken ist an die Prüfung der Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften des Gesetzgebers oder der FINMA zur Corporate Governance, zur internen Organisation und Kontrolle, zum Risikomanagement, zu den Eigenmitteln (Solvenz), zur Liquidität etc. Die Prüfgesellschaft ist in diesem Bereich gewissermassen als „verlängerter Arm“ der FINMA tätig und leistet damit einen bedeutenden Beitrag zur Erfüllung der Aufsichtsaufgaben der FINMA. Die FINMA muss sich daher auf die Qualität der Prüfung verlassen können.

Buchstabe c enthält unter dem Begriff der Gesellschaft des öffentlichen Interesses¹⁶ die Auflistung derjenigen Unternehmen, bei denen Revisionsdienstleistungen i.S. von Artikel 2 Buchstabe a VE-RAG nur durch Revisionsunternehmen erbracht werden dürfen, die von der RAB beaufsichtigt werden. Es sind dies:

- Publikumsgesellschaften (Art. 727 Abs. 1 Ziff. 1 OR¹⁷): Diese Bestimmung entspricht Art. 2 Bst. c RAG des geltenden Rechts.
- Beaufsichtigte, die eine Prüfgesellschaft mit einer Prüfung im Sinne von Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007¹⁸ beauftragen müssen (vgl. dazu hinten zu Art. 3 und 24 VE-FINMAG): Hierunter fallen Pfandbriefzentralen im Sinne der Artikel 3 und 4 des Pfandbriefgesetzes vom 25. Juni 1930¹⁹, Bewilligungsträger im Sinne des Kollektivanlagengesetzes vom 23. Juni 2006²⁰, Banken im Sinne von Artikel 1 des Bankengesetzes vom 8. November 1934²¹, Effekthändler im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d des Börsengesetzes vom 24. März 1995²², Versicherungsunternehmen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 17. Dezember 2004²³ und direkt der FINMA unterstellte Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997²⁴ (vgl. auch hinten die Ausführungen zu Art. 9a VE-RAG). Die Revisionsstellen bzw. Prüfgesellschaften dieser beaufsichtigten Finanzinstitute werden bereits heute durch die FINMA beaufsichtigt, weshalb sich keine Änderung des Aufsichtskreises ergibt.

¹⁶ Nicht zu verwechseln mit dem Begriff des „Unternehmens von öffentlichem Interesse“ gemäss Art. 2 Ziff. 13 der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. Mai 2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen, zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 84/253/EWG des Rates, Abl. L 157 vom 9. Juni 2006, 87 ff., 92 (aktuell in Revision).

¹⁷ SR 220.

¹⁸ SR 956.1

¹⁹ SR 211.423.4

²⁰ SR 951.31

²¹ SR 952.0

²² SR 954.1

²³ SR 961.01

²⁴ SR 955.0

Art. 9a Voraussetzungen für die Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen

Die Voraussetzungen für die Zulassung von Prüfgesellschaften sowie von leitenden Prüferinnen und leitenden Prüfern ist heute im FINMAG²⁵ geregelt. Mit Blick auf die Bündelung der Kompetenzen bei der RAB wird auch die Zuständigkeit für die Zulassung von der FINMA auf die RAB übertragen (vgl. dazu vorne Ziff. 1.2). Die entsprechenden Bestimmung aus dem FINMAG werden daher ins RAG verschoben.

Neu wird klargestellt, dass die Zulassung neben dem nötigen Fachwissen auch die nötige Praxiserfahrung voraussetzt (Art. 9a Abs. 2 Bst. b VE-RAG). Zudem wird weiterhin die Möglichkeit von erleichterten Zulassungsvoraussetzungen vorgesehen (Art. 9a Abs. 3 VE-RAG): Die Zulassung von Prüfgesellschaften sowie von leitenden Prüferinnen und Prüfern für die Prüfung von Vertreterinnen und Vertretern ausländischer kollektiver Kapitalanlagen ist heute spezialgesetzlich geregelt (Art. 126 Abs. 1 Bst. f KAG²⁶ sowie Art. 5 FINMA-PV²⁷). Dasselbe gilt für die Prüfung von direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären (Art. 19b GwG²⁸). Diese spezialgesetzlichen Regelungen sehen im Vergleich zur Grundzulassung (Art. 26 FINMAG i.V.m. Art. 9 RAG) erleichterte Voraussetzungen für die Zulassung vor.

Art. 10

Das Gesuch um Zulassung als staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen muss bei der RAB eingereicht werden muss (Art. 10 Abs. 1 RAG), wobei der Bundesrat die Einzelheiten der Zulassung regelt und insbesondere die dem Gesuch beizulegenden Unterlagen festlegt (Art. 10 Abs. 2 RAG). Beide Bestimmungen sind genau besehen überflüssig, weil sich das Gesuchsprinzip bzw. die Zuständigkeit der RAB für die Beurteilung der Gesuche schon aus Artikel 15 Absatz 1 RAG ergibt und weil dem Bundesrat ohnehin die Kompetenz zusteht, Vollzugsrecht zu erlassen (Art. 41 Satz 1 RAG). Im Übrigen soll es aber der RAB überlassen bleiben zu entscheiden, welche Angaben im Zulassungsgesuch zu machen und welche Unterlagen beizulegen sind. Artikel 10 RAG wird daher gestrichen.

Art. 13 Sachüberschrift und Abs. 1

Staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Personen, die sie für Revisionsdienstleistungen beiziehen, und die geprüften Gesellschaften unterstehen der RAB gegenüber einer Auskunftspflicht (Art. 13 Abs. 1 RAG). Die Auskunftspflichten werden in einer neuen Bestimmung zusammengefasst (vgl. dazu hinten die Ausführungen zu Art. 15a VE-RAG), weshalb Artikel 13 Absatz 1 RAG gestrichen wird. Die Bestimmung zur Zutrittsgewährung (Art. 13 Abs. 2 RAG) bleibt unverändert bestehen. Die Sachüberschrift des Artikels muss dem Vorstehenden angepasst werden.

²⁵ Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR **956.1**)

²⁶ Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz, KAG; SR **951.31**).

²⁷ Finanzmarktprüfverordnung vom 15. Oktober 2008 (FINMA-PV; SR **956.161**).

²⁸ Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (GwG; SR **955.0**).

Art. 14 Abs. 2

Staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen müssen die RAB unverzüglich schriftlich über Vorkommnisse unterrichten, die für die Aufsicht relevant sind. Zu melden sind insbesondere die Gesetz genannten Tatbestände (Art. 14 Abs. 2 RAG). Diese Bestimmung wird in den neuen Artikel 15a Absatz 2 VE-RAG verschoben. Die Bestimmung von Artikel 14 Absatz 1 RAG zur Aktualisierung der Zulassungsunterlagen dagegen bleibt bestehen.

Art. 15 Abs. 1 Bst. d und Abs. 1^{bis}

Die RAB entscheidet auf Gesuch hin über die Zulassung von Revisorinnen und Revisoren (natürliche Personen und Revisionsunternehmen), Revisionsexpertinnen und Revisionsexperten (natürliche Personen und Revisionsunternehmen und staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen (Art. 15 Abs. 1 RAG).

Neu entscheidet die RAB auch über die Zulassung von Prüfgesellschaften sowie von leitenden Prüferinnen und Prüfern im Bereich des Finanzmarktes (Art. 15 Abs. 1 Bst. d VE-RAG; vgl. dazu vorne zu Art. 9a VE-RAG)

Unter dem neuen Recht haben staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen voneinander abweichende Zulassungsvoraussetzungen zu erfüllen, weil sie in unterschiedlichen Segmenten des Revisions- und Prüfmarktes aktiv sind. Auch die aufsichtsrechtlichen Vorgaben an die interne Organisation und die konkreten Revisions- oder Prüfdienstleistungen weichen teilweise stark voneinander ab. Zu denken ist insbesondere daran, dass der Bundesrat erleichterte Zulassungsbedingungen bei bestimmten aufsichtsrechtlichen Prüfdienstleistungen erlassen kann (Art. 9a Abs. 3 VE-RAG). Damit es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen unter den staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen kommt, kann die RAB die Zulassung als staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen auf die Erbringung von Revisionsdienstleistungen für bestimmte Gesellschaften des öffentlichen Interesses beschränken (Art. 15 Abs. 1^{bis} VE-RAG).

Art. 15a Auskunfts- und Meldepflicht

Das geltende Revisionsaufsichtsrecht sieht die Pflicht für staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Personen, die sie für Revisionsdienstleistungen beiziehen, und die geprüften Unternehmen vor, der Aufsichtsbehörde alle Auskünfte zu erteilen und Unterlagen herauszugeben, welche diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt (Art. 13 Abs. 1 RAG). Unter die Erfüllung der Aufgaben fällt insbesondere auch die Leistung von internationaler Amtshilfe (Art. 26 f. RAG).

Die aktuelle Bestimmung ist unvollständig bzw. es ist unklar, ob und inwiefern zugelassene natürliche Personen, Revisionsunternehmen, die nicht staatlich beaufsichtigt sind, und Tochtergesellschaften von Konzernen bzw. deren Revisionsstellen ebenfalls auskunftspflichtig sind. Unklar ist im Weiteren auch das

Verhältnis zu den Auskunftspflichten im Verwaltungsverfahren (vgl. Art. 13 VwVG²⁹).

Zur Schaffung von Rechtssicherheit werden die Bestimmungen von Artikel 13 Absatz 1 und Artikel 14 Absatz 2 RAG zusammengeführt und neu formuliert. Demnach sind die nachfolgend dargestellten Kategorien von Personen und Unternehmen der RAB gegenüber verpflichtet, alle Auskünfte erteilen und Unterlagen herauszugeben, die diese für die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben (insbesondere Beurteilung der Zulassungsvoraussetzungen, Beaufsichtigung, Amtshilfe) benötigt (Art. 15a Abs. 1 VE-RAG).

- Die zugelassenen natürlichen Personen und Revisionsunternehmen (Bst. a): Hierunter fallen diejenigen Personen, die eine Zulassung der RAB erhalten haben und damit der Zulassungs- und Aufsichtszuständigkeit der RAB unterliegen.
- Die natürlichen Personen, die Mitglied im obersten Leitungs- und Verwaltungsorgan oder im Geschäftsführungsorgan sind und nicht über eine Zulassung der Aufsichtsbehörde verfügen (Bst. b): Die Mehrheit der Mitglieder der Führungsorgane eines Revisionsunternehmens muss über die entsprechende Zulassung der RAB verfügen (Art. 6 Abs. 1 Bst. a RAG). Die Organmitglieder *mit* Zulassung müssen die RAB insbesondere über zulassungsrelevante Tatsachen informieren (Art. 15a Abs. 2 VE-RAG). Es ist jedoch denkbar, dass auch Organmitglieder *ohne* Zulassung sich so verhalten, dass die Einsitznahme im Leitungsorgan eines staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmens nicht mehr vertretbar ist (vgl. dazu Art. 18 RAG). Es muss daher sichergestellt werden, dass die RAB über solche Tatsachen informiert wird.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Revisionsunternehmens und alle Personen, die von diesem für Revisionsdienstleistungen beigezogen werden (Bst. c): Diese Bestimmung besteht unter dem geltenden Recht nur für staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen (Art. 13 Abs. 1 RAG). Es gibt aber Fälle, in denen auch die Mitarbeitenden und beigezogenen Personen von nicht staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen Auskünfte erteilen oder Unterlagen herausgeben müssen, damit der relevante Sachverhalt erhoben werden kann.
- Die geprüften Gesellschaften (Bst. d): Auch diese Bestimmung besteht schon unter dem geltenden Recht für staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen (Art. 13 Abs. 1 RAG). Es gibt aber auch hier Fälle, in denen auch nicht staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen Auskünfte erteilen oder Unterlagen herausgeben müssen, damit der relevante Sachverhalt erhoben werden kann. Zu denken ist auch an Unternehmen, die von Revisionsunternehmen ohne Zulassung geprüft wurden.
- Alle Gesellschaften, die mit der geprüften Gesellschaft nach Buchstabe d in den Konsolidierungskreis zur Konzernrechnung fallen, sowie deren Revisionsstellen, sofern diese nicht mit der Revisionsstelle der Konzernmutter identisch sind (Bst. e): Aus den bisherigen Erfahrungen ergibt sich die Erkenntnis, dass die Aufsicht über die Revisionsstellen von wesentlichen Tochtergesellschaften nicht so entscheidend ist. Viel wichtiger ist es, dass die

²⁹ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021).

für die Jahresrechnung der Konzernmutter (Holdinggesellschaft) und für die konsolidierte Jahresrechnung zuständige Revisionsstelle beaufsichtigt wird. In der Regel sind die Unterlagen, welche die Jahresrechnung einer Konzerntochter betreffen, nicht in den Dokumenten der Revisionsstelle oder der Konzernmutter vorhanden. Für diesen Fall sieht der Vorentwurf vor, dass auch die Konzerntöchter sowie deren Revisionsstellen auskunfts- und herausgabepflichtig sind.

Die von der RAB zugelassenen Personen und Unternehmen müssen der Aufsichtsbehörde überdies unverzüglich schriftlich über Vorkommnisse unterrichten, die für die Zulassung oder die Aufsicht relevant sind (Art. 15a Abs. 2 VE-RAG). Das geltende Recht enthält im Gesetzestext drei Beispiele von relevanten Ereignissen (Art. 14 Abs. 2 Bst. a-c RAG). Diese Aufzählung ist nicht abschliessend und hat in der Praxis vereinzelt zum unzutreffenden Eindruck geführt, dass sich die Meldepflicht auf diese Tatbestände beschränke. Die Aufzählung wird daher gestrichen.

Die Auskunfts-, Herausgabe- und Meldepflichten gelten auch für Personen und Unternehmen mit Wohnsitz bzw. Sitz im Ausland. Falls die Auskunftspflicht zu Konflikten mit einer ausländischen Rechtsordnung führt, steht der Weg der Amtshilfe zwischen den zuständigen (Revisions-)Aufsichtsbehörden offen (vgl. dazu Art. 26 RAG). Diese Lösung ist mit den Regelungen in den USA und in der Europäischen Union vergleichbar³⁰.

Art. 16 Abs. 1, 1^{bis}, 1^{ter} und Abs. 2 Bst. b

Staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen werden mindestens alle drei Jahre einer eingehenden Überprüfung durch die RAB unterzogen. Die Überprüfung erfolgt risikoorientiert (Art. 8 Aufsichtsverordnung RAB³¹). Bei Verdacht auf Verstösse gegen gesetzliche Pflichten nimmt die RAB ebenfalls eine entsprechende Überprüfung vor (Art. 16 Abs. 1 RAG). Das gilt neu auch für die Prüfgesellschaften nach Artikel 9a VE-RAG.

Mit Blick auf das Verhältnis zwischen den Risiken bei den geprüften Unternehmen und die gegenüberstehenden Aufsichtskosten scheint ein Überprüfungsrhythmus von drei Jahren bei staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen dann nicht angemessen, wenn diese nur Prüfdienstleistungen nach Artikel 9a Absatz 3 VE-RAG (also aufsichtsrechtliche Prüfung von direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären und von Vertreterinnen und Vertretern ausländischer kollektiver Kapitalanlagen) durchführen. Bei diesen staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen soll nur mindestens alle fünf Jahre eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden (Art. 16 Abs. 1^{bis} VE-RAG). Auch hier wird die Überprüfung risikoorientiert durchgeführt, d.h. bezüglich Prüfumfang und -tiefe wird berücksichtigt, dass das überprüfte Revisionsunternehmen keine Publikumsgesellschaften prüft. Der gesetzliche Überprüfungszyklus kann zudem von der RAB verlängert werden. Dies dürfte insbesondere dann angezeigt sein,

³⁰ Vgl. sec. 106 (b) und (c) Sarbanes-Oxley Act of 2002 und Art. 27 der EU-Richtlinie 2006/43/EG.

³¹ Verordnung der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde vom 17. März 2008 über die Beaufsichtigung von Revisionsunternehmen (Aufsichtsverordnung RAB, ASV-RAB; SR 221.302.33).

wenn die Einhaltung des 'Überprüfungszyklus' aus Ressourcengründen nicht möglich ist.

Die Möglichkeit der RAB, im Verdachtsfall abweichend von den regulären Überprüfungszyklen ad hoc-Überprüfungen durchzuführen, wird durch die neue Regelung inhaltlich nicht verändert (Art. 16 Abs. 1^{ter} VE-RAG, bisher Art. 16 Abs. 1 zweiter Satz RAG). Um die Aufsicht personell weiterhin schlank zu halten, kann die RAB zum Zweck der Überprüfung staatlich beaufsichtigter Revisionsunternehmen auch Drittpersonen beiziehen (Art. 20 RAG). In Frage kommen auch berufstätige Prüfer aus der beaufsichtigten Branche.

Nach geltendem Recht überprüft die RAB im Rahmen einer Inspektion die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten sowie die Beachtung der Berufsgrundsätze, der Ständeregeln und gegebenenfalls des Kotierungsreglements (Art. 16 Abs. 2 Bst. b RAG). Da die RAB neu auch von der FINMA beauftragte Prüfgesellschaften beaufsichtigt, wenn diese Aufsichtsprüfungen bei Finanzinstituten durchführen (Art. 2 Bst. a Ziff. 2 und Bst. c Ziff. 2 VE-RAG), müssen die relevanten Bestimmungen ergänzt und präzisiert werden. Geprüft wird die Einhaltung folgender Vorgaben:

- **Rechtliche Pflichten:** Unter diesen neuen Begriff fallen alle Gesetze, Verordnungen und Rundschreiben, welche die Pflichten der beaufsichtigten Personen und Revisionsunternehmen festlegen oder konkretisieren. Erfasst sind sowohl die Vorgaben für die Rechnungsprüfung (insbesondere die Vorgaben des Obligationenrechts und des Revisionsaufsichtsgesetzes und das darauf basierende Vollzugsrecht) als auch für die Aufsichtsprüfung. Inhaltlich ergeben sich dadurch keine Änderungen.
- **Von der Aufsichtsbehörde anerkannte Qualitätssicherungs- und Prüfungsstandards:** Die RAB legt bereits nach geltendem Recht fest, welche Qualitätssicherungs- und Prüfungsstandards bei der Erbringung von Revisionsdienstleistungen für Publikumsgesellschaften einzuhalten sind. Sie verweist dabei auf national und international anerkannte Standards, die in Selbstregulierung erarbeitet werden. Bestehen keine Standards oder sind diese unzureichend, so kann die RAB eigene Standards erlassen oder bestehende Standards ergänzen oder derogieren (vgl. dazu Art. 28 RAV³²). Diese Kompetenz wird im selben Umfang auf Gesetzesstufe gehoben. Neu wird präzisiert, dass nicht nur die Standards zur Prüfung, sondern auch zur Qualitätssicherung erfasst sind.
- **Berufsgrundsätze und Ständeregeln:** Als solche gelten die übrigen Normen der Selbstregulierung. Eine Anerkennung durch die RAB ist sachlich nicht notwendig, doch soll die RAB angemessene Massnahmen ergreifen, wenn sie standeswidriges Verhalten feststellt.
- **Kotierungsreglement:** Die Vorschriften des jeweiligen Kotierungsreglementes sind nur dann zu befolgen, wenn die Gesellschaft, für die das Revisionsunternehmen Revisionsdienstleistungen erbringt, Beteiligungspapiere oder Anleiheobligationen an einer Börse kotiert hat.

³² Revisionsaufsichtsverordnung vom 22. August 2007 (RAV; SR 221.302.3).

Art. 17 Abs. 1 dritter Satz und Abs. 4

Den staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen und den für sie tätigen Personen kann bei leichteren Verstössen ein Verweis erteilt werden (Art. 16 Abs. 4 und Art. 18 RAG). Bei Revisionsunternehmen, die nicht staatlich beaufsichtigt werden, und bei natürlichen Personen, die zwar zugelassen, aber nicht für ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen tätig sind, besteht dieses Instrument nach geltendem Recht nicht. Es ist allerdings sachlich nicht nachvollziehbar, warum diese Möglichkeit nur bei einem Teil der Revisionsunternehmen bzw. der für sie tätigen Personen bestehen soll. In der praktischen Anwendung ist dieses Instrument nützlich und sinnvoll und soll daher uneingeschränkt zur Verfügung stehen (Art. 17 Abs. 1 dritter Satz VE-RAG).

Das geltende Recht sieht weiter vor, dass die RAB den befristeten Entzug der Zulassung einer natürlichen Person oder eines Revisionsunternehmens verfügen kann (Art. 17 Abs. 1 und 2 RAG). Im Hinblick auf die praktische Umsetzung des befristeten Entzuges wird neu klargestellt, dass die betroffene natürliche Person oder das betroffene Revisionsunternehmen während der Entzugsdauer der RAB gegenüber weiterhin den Auskunftspflicht- und Meldepflichten (vgl. dazu Art. 15a VE-RAG) unterliegt. Die RAB wird somit in die Lage versetzt zu prüfen, ob sich im Hinblick auf die Wiederzulassung neue relevante Tatsachen ergeben haben (z.B. neuerliche Verstösse oder die Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes).

Art. 26 Abs. 2 Bst. b

Die RAB darf nicht öffentlich zugängliche Auskünfte und Unterlagen unter anderem dann an eine ausländische Revisionsaufsichtsbehörde übermitteln, wenn diese an ein Amts- oder Berufsgeheimnis gebunden ist (Art. 26 Abs. 2 Bst. b RAG). Diese Vorgabe stösst in der praktischen Anwendung immer wieder auf Schwierigkeiten und beeinträchtigt die Zusammenarbeit mit einer Reihe von ausländischen Revisionsaufsichtsbehörden: In den USA und anderen angelsächsischen Ländern sowie in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten werden Inspektionsberichte oder Sanktionsentscheide gegen Revisionsunternehmen von Gesetzes wegen in der einen oder anderen Form veröffentlicht. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass sich die Investorinnen und Investoren ein eigenes Bild von der Qualität der Arbeit eines Revisionsunternehmens machen und ihre diesbezüglichen Erkenntnisse in ihren Investitionsentscheidungen einbeziehen können. Es stellt sich daher immer wieder die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die RAB mit diesen Behörden zusammenarbeiten kann.

Im Bereich der Amtshilfe *in Börsensachen* müssen die ausländischen Behörden ebenfalls an ein Amts- oder Berufsgeheimnis gebunden sein. Allerdings bleiben allfällige Vorschriften über die Öffentlichkeit von Verfahren und die Orientierung der Öffentlichkeit über solche Verfahren vorbehalten (Art. 38 Abs. 2 Bst. b BEHG³³). Da die Aufsicht über die staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen wie die Aufsicht über den Börsenhandel letztlich auf den Schutz der Investorinnen

³³ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG; SR 954.1). Vgl. dazu auch die Botschaft des Bundesrates vom 10. November 2004 zur Änderung der Bestimmungen über die internationale Amtshilfe im Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (BBl 2004 6747, 6765 f.).

und Investoren ausgerichtet ist, rechtfertigt sich eine Angleichung der entsprechenden Vorgaben für die Amtshilfe im RAG an diejenigen im Börsenrecht.

Art. 27 Abs. 2 erster Satz und Abs. 4^{bis}

Die Leistung von internationaler Amtshilfe steht immer im Ermessen der ersuchten Behörde; es besteht seitens der ersuchenden Behörde kein Anspruch auf Leistung von Amtshilfe. Aus diesem Grund werden in Amtshilfebestimmungen „kann“- bzw. „darf“-Bestimmungen verwendet. In Artikel 27 Absatz 2 RAG geht es um die Beseitigung eines redaktionellen Versehens: Die Verwendung des Indikativs („nimmt“) ist insofern missverständlich, als dies fälschlicherweise als Anspruch auf Prüfungshandlungen gedeutet werden könnte. Es wird daher neu eine „kann“-Bestimmung verwendet (Art. 27 Abs. 2 Satz 1 VE-RAG).

Die RAB kann im Weiteren auf Ersuchen ausländischer Revisionsaufsichtsbehörden Prüfungshandlungen im Inland vornehmen, wenn der ersuchende Staat Gegenrecht hält (Art. 27 Abs. 2 RAG). Zudem können ausländische Revisionsaufsichtsbehörden in der Schweiz selbst Prüfungshandlungen vornehmen, wenn dies in einem Staatsvertrag so vorgesehen ist oder die RAB vorgängig zustimmt und der ersuchende Staat Gegenrecht hält (Art. 27 Abs. 3 RAG). Die RAB begleitet die ausländische Aufsichtsbehörden in diesem Fall (vgl. Art. 27 Abs. 4 RAG). Im Übrigen finden die „klassischen“ Voraussetzungen für die internationale Amtshilfe Anwendung.

Diese Regelung führt dann zu rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten, wenn ein Schweizer Revisionsunternehmen oder ein von diesem revidiertes Unternehmen zwar der Zuständigkeit einer ausländischen Revisionsaufsichtsbehörde unterliegt, nicht jedoch der Aufsicht durch die Schweizer Aufsichtsbehörde (RAB). Die Inspektion des betroffenen Schweizer Revisionsunternehmens oder die Übermittlung von Informationen, über die das Revisionsunternehmen verfügt, ist zwar je nach den Umständen möglich, wenn das Revisionsunternehmen und weitere betroffene Personengruppen zustimmen. Dieses Verfahren ist aber umständlich und anfällig für Fehler, weil nicht ausgeschlossen ist, dass in der teilweise umfangreichen Dokumentation zu einem Revisionsmandat eine zustimmungsverpflichtete Person übersehen wird.

Neu wird daher klargestellt, dass die RAB gegenüber dem betroffenen Schweizer Revisionsunternehmen bzw. den betroffenen geprüften Schweizer Unternehmen über dieselben Befugnisse verfügt wie gegenüber den staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen bzw. den Gesellschaften des öffentlichen Interesses (Art. 27 Abs. 4^{bis} VE-RAG). Falls also eine ausländische Revisionsaufsichtsbehörde das Revisionsmandat einer nicht börsenkotierten Unternehmung mit Sitz in der Schweiz inspizieren möchte, erweitert sich die Aufsichtszuständigkeit der RAB auf eben dieses Mandat. Auf diese Weise wird es auch möglich, gemeinsame Inspektionen auf einem solchen Mandat durchzuführen. Die Erfahrung zeigt, dass ausländische Revisionsaufsichtsbehörden nur dann auf die Tätigkeit der RAB abstellen, wenn sie auf Grund der praktischen Erfahrungen zur Überzeugung kommen, dass die RAB gute und vertrauenswürdige Arbeit leistet. Ohne die Anpassung des Gesetzes besteht nur selten die Gelegenheit, gemeinsame Überprüfungen durchzuführen.

Das Verfahren vor der RAB richtet sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrens³⁴ und die Anfechtung von Verfügungen der RAB nach den Bestimmungen über die Bundesrechtspflege³⁵. Damit entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in zweiter und je nach Sachverhalt und Rügegrund das Bundesgericht in letzter Instanz über Verfügungen der RAB. Neu wird im Gesetz klargestellt, dass die RAB (ebenso wie die FINMA, vgl. dazu Art. 54 Abs. 2 FINMAG) zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist (Art. 28 Abs. 4 VE-RAG).

Der Bundesrat hat in seinem sog. Corporate Governance-Bericht von 2006 eine Reihe von Leitsätzen erlassen für die Ausführung von staatlichen Aufgaben durch verselbständigte Einheiten des Bundes³⁶. Die RAB ist eine solche verselbständigte Einheit des Bundes, wobei sie im Bereich der Wirtschafts- oder Sicherheitsaufsicht tätig ist. Mit Blick auf die Leitsätze des Bundesrates bestehen einige Lücken, die im Rahmen des Vorentwurfs gefüllt werden:

- Gemäss dem 17. Leitsatz des Bundesrates liegt die Zuständigkeit für die Verabschiedung der strategischen Ziele bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- oder der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, beim Verwaltungs- bzw. Institutsrat³⁷. Aus diesem Grund wird das RAG in dem Sinne präzisiert, dass der Verwaltungsrat der RAB für die Festlegung der strategischen Ziele zuständig ist (Art. 30 Abs. 3 Bst. a E-RAG). Dies entspricht bereits der Praxis der RAB.
- Der 18. Leitsatz und der 22a. Leitsatz sehen vor, dass Anstalten nach Ablauf des Geschäftsjahres dem Bundesrat u.a. die (Zwischen-)Berichterstattung des Verwaltungsrates über die Erreichung der strategischen Ziele unterbreiten³⁸. Folglich erstattet der Verwaltungsrat der RAB dem Bundesrat jährlich Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele (Art. 30 Abs. 3 Bst. a^{bis} VE-RAG). Auch dies entspricht bereits der Praxis der RAB.
- Gemäss dem 18. und 20. Leitsatz erstellen Anstalten einen Geschäftsbericht, der vor seiner Publikation dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten ist³⁹. Neu sieht dies das RAG ausdrücklich vor (Art. 30 Abs. 3 Bst. d VE-RAG). Die RAB erstellt bereits heute einen Tätigkeitsbericht, der veröffentlicht wird (vgl. Art. 19 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 2 RAG). Neu ist die modernere

³⁴ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR **172.021**).

³⁵ Bundesgesetze vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR **173.32**) und über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR **173.110**).

³⁶ Vgl. dazu den Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate Governance-Bericht), BBl **2006** 8233, und den Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25. März 2009, BBl **2009** 2659.

³⁷ Corporate Governance-Bericht vom 13. September 2006, BBl **2006** 8278.

³⁸ Corporate Governance-Bericht vom 13. September 2006, BBl **2006** 8280, und Zusatzbericht des Bundesrates vom 25. März 2009, BBl **2009** 2716.

³⁹ Corporate Governance-Bericht vom 13. September 2006, BBl **2006** 8280.

Bezeichnung als „Geschäftsbericht“ und die Tatsache, dass der Bericht vom Bundesrat nicht mehr nur zur Kenntnis genommen, sondern genehmigt wird. Der Inhalt des Geschäftsberichts richtet sich nach Artikel 38 VE-RAG (vgl. dazu die Ausführungen hinten).

- Der 7. Leitsatz sieht vor, dass die Mitglieder von Organen einer Anstalt während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen werden können⁴⁰. Diese Vorgabe wird ins RAG übernommen (Art. 30 Abs. 5 VE-RAG). Wichtige Gründe liegen insbesondere dann vor, wenn ein Mitglied eine schwere Pflichtverletzung begangen hat oder ein dauernder Interessenkonflikt des Mitglieds nicht anders gelöst werden kann. Nur mit der vorliegenden Ermächtigung kann die Oberaufsicht durch den Bundesrat (vgl. Art. 38 Abs. 1 RAG) vollumfänglich ausgeübt werden.

Art. 35 Abs. 2

Das geltende Recht nimmt zur Frage der Rechnungslegung der RAB Bezug auf die Bestimmungen zur Rechnungslegung für Aktiengesellschaften (Art. 662a-663b OR). Die Eidg. Räte haben allerdings am 23. Dezember 2011 beschlossen, das Buchführungs- und Rechnungslegungsrecht einer Totalrevision zu unterziehen⁴¹. Das neue Recht wird am 1. Januar 2013 in Kraft treten. Es besteht daher Anpassungsbedarf an das neue Recht. Neu finden die Artikel 957-963b OR⁴² entsprechende Anwendung.

Art. 36a Abs. 1 zweiter Satz

Das erwähnte neue Rechnungslegungsrecht (vorne zu Art. 35 Abs. 2 VE-RAG) enthält im Anhang auch eine Bestimmung zur Haftung der RAB. Demnach richtet sich die Verantwortlichkeit der RAB, ihrer Organe, ihres Personals sowie der von der RAB beigezogenen Drittpersonen nach dem Verantwortlichkeitsgesetz⁴³. Die RAB haftet aber nur, wenn sie wesentliche Amtspflichten verletzt hat und Schäden nicht auf Pflichtverletzungen einer Revisorin, eines Revisors, einer Revisionsexpertin, eines Revisionsexperten oder eines Revisionsunternehmens zurückzuführen sind (Art. 36a RAG⁴⁴).

Die Bestimmung ist im Wesentlichen der Regelung zur FINMA entnommen (Art. 19 FINMAG), unterscheidet sich aber dadurch, dass keine Bestimmung zur Verantwortlichkeit der privatrechtlich eingesetzten Prüfgesellschaften enthalten ist (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 FINMAG). Da die RAB künftig auch eben diese Prüfgesellschaften beaufsichtigen soll (vgl. vorne zu Art. 2 VE-RAG), muss neu im RAG klargestellt werden, dass sich die Verantwortlichkeit der nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a beauftragten Prüfgesellschaften nach den Bestimmungen des

⁴⁰ Corporate Governance-Bericht vom 13. September 2006, BBl 2006 8271.

⁴¹ Obligationenrecht (Rechnungslegungsrecht), Änderung vom 23. Dezember 2012, BBl 2012 63 ff.

⁴² Obligationenrecht (Rechnungslegungsrecht), Änderung vom 23. Dezember 2012, BBl 2012 63, 64 ff.

⁴³ Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32).

⁴⁴ Obligationenrecht (Rechnungslegungsrecht), Änderung vom 23. Dezember 2012, BBl 2012 63, 83.

Aktienrechts richtet (Art. 36a Abs. 1 zweiter Satz VE-RAG i.V.m. Art. 752–760 OR).

Art. 38 Abs. 2 und 3

Im Zusammenhang mit den Vorgaben aus dem Corporate Governance-Bericht des Bundesrates) halten der 18. Leitsatz und der 20. Leitsatz fest, dass Anstalten wie die RAB dem Bundesrat nach Ablauf des Geschäftsjahres einen Geschäftsbericht vorlegen und dass der Bundesrat diesen vor dessen Publikation genehmigt (vgl. dazu vorne zu Art. 30 Abs. 3 Bst. d VE-RAG). Der Mindestinhalt des Geschäftsberichts bestimmt sich nach dem 19. Leitsatz in Anlehnung an das Aktienrecht⁴⁵ bzw., nach dessen Revision, nach den Artikeln 957 bis 963b OR⁴⁶ (vgl. dazu vorne zu Art. 35 Abs. 2 VE-RAG). Der Geschäftsbericht enthält die Jahresrechnung (Art. 35 RAG) und den Prüfbericht der Revisionsstelle (Art. 32 RAG) (Art. 38 Abs. 2 und 3 VE-RAG). Der Tätigkeitsbericht der RAB (neu: Geschäftsbericht) enthält bereits heute die Jahresrechnung und den Revisionsbericht. Es handelt sich damit um eine Kodifikation der gängigen Praxis.

Art. 39 Abs. 1 Bst. b

Diese Anpassung ist eine Folge davon, dass die Meldepflicht von Artikel 14 Absatz 2 RAG nach Artikel 15a Absatz 2 VE-RAG verschoben wird (vgl. dazu vorne die Ausführungen zu Art. 14 VE-RAG).

Art. 39a Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben

Im Revisionsaufsichtsrecht wird in Anlehnung an die entsprechende Regelung bei der Finanzmarktaufsicht (Art. 49 FINMAG) neu eine von Artikel 7 Verwaltungsstrafrecht⁴⁷ abweichende höhere Strafdrohung mit einer maximalen Busse von 20 000 Franken vorgesehen. Gemäss Artikel 7 VStrR (Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben) kann ein Unternehmen bestraft werden, wenn eine Busse von höchstens 5 000 Franken in Betracht fällt und die Ermittlung der strafbaren Personen (Art. 6 VStrR) Untersuchungsmassnahmen bedingen würde, die im Hinblick auf die verwirkte Strafe unverhältnismässig wären. Mit dieser Bestimmung wird der Strafbehörde bei geringfügigeren Widerhandlungen ermöglicht, auf zeitraubende und aufwändige Nachforschungen nach der oder dem verantwortlichen Angestellten oder dem verantwortlichen Organ im betroffenen Unternehmen zu verzichten. Dadurch wird das Unternehmen entlastet und sein Geschäftsbetrieb nicht wegen geringfügiger Widerhandlungen in unverhältnismässigem Mass gestört. Im Vergleich zum die Strafrahmen im Bereich der Revisionsaufsicht (Art. 39 f. RAG) drängt es sich auf, auch das Strafmass bei Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben gemäss Artikel 7 VStrR zu erhöhen. Damit bleibt das aktuelle Verhältnis der Strafdrohungen bei natürlichen Personen und Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben gewahrt.

Die Strafbehörde muss Untersuchungshandlungen vornehmen, um die strafbaren Personen oder Organe zu ermitteln. Nur wenn diese ohne zeitraubende und

⁴⁵ Corporate Governance-Bericht vom 13. September 2006, BBl 2006 8280.

⁴⁶ SR 220.

⁴⁷ Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0).

aufwändige Untersuchungen, welche im Hinblick auf die Widerhandlung unverhältnismässig wären, nicht ausfindig zu machen sind, kann von einer Strafverfolgung gegen sie abgesehen und an ihrer Stelle der Geschäftsbetrieb zur Bezahlung der Busse verurteilt werden.

Diese Bestimmung ist nicht mit der Verantwortlichkeit des Unternehmens nach Artikel 102 StGB zu verwechseln. Artikel 39a VE-RAG bezweckt nicht die Bestrafung des Unternehmens wegen mangelhafter Organisation, sondern will den Grundsatz der Verfahrensökonomie gewährleisten. Zudem ist Artikel 39a VE-RAG auch nur auf Übertretungen (Art. 39 RAG) anwendbar, während Artikel 102 StGB nur für Vergehen und Verbrechen zur Anwendung gelangt.

Art. 40 Abs. 1 Bst. a^{bis} und b

Der Entwurf enthält auf Grund der Bündelung der Aufsichtskompetenzen über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften bei der RAB auch Änderungen bei den Vergehenstatbeständen, die durch die kantonale Strafgerichtsbarkeit zu beurteilen sind. Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer:

- im Revisionsbericht, im Prüfbericht oder in der Prüfbestätigung zu wesentlichen Tatsachen falsche Angaben macht oder wesentliche Tatsachen verschweigt (Art. 40 Abs. 1 Bst. a^{bis} VE-RAG): Auch dieser Tatbestand wird aus dem FINMAG (Art. 46 Abs. 1 Bst. a FINMAG) in das RAG verschoben.
- der Aufsichtsbehörde den Zutritt zu seinen Geschäftsräumlichkeiten nicht gewährt (Art. 13 Abs. 2), ihr die verlangten Auskünfte nicht erteilt oder die verlangten Unterlagen nicht herausgibt (Art. 15a Abs. 1) oder ihr gegenüber falsche oder unvollständige Angaben macht (Art. 40 Abs. 1 Bst. b VE-RAG): Dieser Tatbestand entspricht dem geltenden Recht, muss aber umformuliert werden, weil die Artikelnummerierung geändert hat (vgl. vorne zu Art. 13, 14 und 15a VE-RAG).

Art. 43a Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

In Bezug auf zwei Bestimmungen sind übergangsrechtliche Vorgaben notwendig:

- Zum ersten ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das neue Recht in Kraft tritt, bevor Revisionsunternehmen diejenigen Zulassungen unter dem neuen Recht beantragen können, welche sie für ihre künftigen Aktivitäten benötigen. Zudem braucht die RAB genügend Zeit, um diese Zulassungsgesuche zu beurteilen. Revisionsdienstleistungen, für deren Durchführung das neue Recht die Zulassung als staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen vorschreibt, dürfen daher bis sechs Monate nach Inkrafttreten des neuen Rechts noch mit der Zulassung nach altem Recht durchgeführt werden (Art. 43a Abs. 1 VE-RAG).
- Zum zweiten übernimmt die RAB aus Gründen der Gleichbehandlung alle Verfahren der FINMA gegen Prüfgesellschaften, die aufsichtsrechtliche Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen durchführen, sowie leitende Prüferinnen und leitende Prüfer, die für solche Prüfungen verantwortlich waren, wenn diese Verfahren bei Inkrafttreten des neuen Rechts noch nicht rechtskräftig entschieden sind (Art. 43a Abs. 2 VE-RAG). Ähnlich wurde

bereits bei der Integration der Eidg. Bankenkommission, des Bundesamtes für Privatversicherungen und der Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei in die FINMA verfahren (vgl. Art. 58 Abs. 3 FINMAG). Die RAB zeigt die Verfahrensübernahme den zuständigen Gerichten und betroffenen Parteien an.

3.2 Änderungen weiterer Erlasse

3.2.1 Pfandbriefgesetz

Art. 38a III. Prüfung der Pfandbriefzentralen

Artikel 38a verdeutlicht in seiner neuen Fassung, dass es sich neu um eine durch die RAB nach dem RAG zugelassene Prüfgesellschaft handelt, die durch die Pfandbriefzentrale zu beauftragen ist (Art. 38a Abs. 1 VE-PfG). Die Bestimmungen zur Prüfung und die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsbestimmungen werden zudem harmonisiert (vgl. hinten zu Art. 24 VE-FINMAG). Absatz 2 des geltenden Rechts kann entsprechend gekürzt und Absatz 3 aufgehoben werden.

3.2.2 Kollektivanlagengesetz

Art. 2 Abs. 3 Bst. c

Die Bestimmung wird im Hinblick auf die neue Zuständigkeit der RAB für die Zulassung von Prüfgesellschaften angepasst.

Art. 126 Abs. 1

Die Bestimmung wird im Hinblick die neue Zuständigkeit der RAB für die Zulassung von Prüfgesellschaften geändert.

Art. 127

Die Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften sowie für leitende Prüferinnen und leitende Prüfern bei Prüfungen im Bereich der Finanzmarktgesetze (vgl. Art. 1 Abs. 1 FINMAG) werden zukünftig nicht mehr im FINMAG, sondern im RAG geregelt (vgl. vorne zu Art. 9a VE-RAG). Die Bestimmung kann deshalb aufgehoben werden.

Art. 128 Prüfung

Die Bestimmungen zur Prüfung und zur Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsbestimmungen werden neu harmonisiert (vgl. dazu die Ausführungen hinten zu Art. 24 VE-FINMAG).

Art. 129

Das Prüfungsgeheimnis soll künftig für alle Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen in einer Bestimmung geregelt werden (vgl. hinten zu Art. 24 Abs. 3 VE-FINMAG). Artikel 129 KAG wird deshalb aufgehoben.

3.2.3 Bankengesetz

Art. 18

Die Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften sowie für leitende Prüferinnen und leitende Prüfer bei Prüfungen im Bereich der Finanzmarktgesetze (vgl. Art. 1 Abs. 1 FINMAG) werden zukünftig nicht mehr im FINMAG, sondern im RAG geregelt (vgl. Art. 9a VE-RAG). Die Bestimmungen zur Prüfung sowie die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsbestimmungen werden neu harmonisiert (vgl. hinten zu Art. 24 Abs. 3 VE-FINMAG).

Art. 23

Die Sonderbestimmung im Bereich der Prüfung von Banken, Bankgruppen und Finanzkonglomeraten, wonach die FINMA auch direkte Prüfungen bei den Beaufsichtigten vornehmen kann, ist bereits unter dem geltenden Recht eine reine Wiederholung des bereits geltenden Grundsatzes (unter geltendem Recht Art. 24 Abs. 1 FINMAG und künftig Art. 24 Abs. 1 Bst. a VE-FINMAG). Direkte Prüfungshandlungen der FINMA stützen sich auf die erwähnten Bestimmungen. Artikel 23 BankG wird deshalb aufgehoben.

Art. 39

Die Verantwortlichkeit für alle unter dem RAG zugelassenen Prüfgesellschaften richtet sich künftig nach den Bestimmungen des RAG (vgl. dazu vorne zu Art. 36a VE-RAG).

3.2.4 Börsengesetz

Art. 15 Abs. 4 zweiter Satz

Die Bestimmung wird präzisiert bzw. ergänzt und stellt klar, dass es sich bei den eingesetzten Prüfgesellschaften (vgl. Art. 15 Abs. 4 BEHG) um Prüfgesellschaften handelt, die von der RAB nach Artikel 9a VE-RAG zugelassen sind.

Art. 17 Prüfung

Artikel 23 BankG wird aufgehoben (vgl. die Ausführungen vorne). Der Verweis auf diese Bestimmung wird folglich gestrichen.

Art. 25 Abs. 1

Die eingesetzten Prüfgesellschaften sind solche, die gemäss den künftigen Zuständigkeitsvorschriften nach Artikel 9a VE-RAG von der RAB zugelassen sind.

Art. 28 Bst. d

Die Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften sowie für leitende Prüferinnen und leitender Prüfer bei Prüfungen im Bereich der Finanzmarktgesetze (vgl. Art. 1 Abs. 1 FINMAG) werden zukünftig nicht mehr im FINMAG, sondern im RAG geregelt (vgl. vorne zu Art. 9a VE-RAG). Publikumsgesellschaften, die öffentliche Pflichtangebote machen müssen, haben das Angebot ebenfalls durch eine von der RAB zugelassene Prüfgesellschaft prüfen zu lassen. Da es sich bei den Gesellschaften, die Pflichtangebote nach BEHG machen müssen, nicht um Beauftragte der FINMA handelt, unterstehen die Prüfgesellschaften für diese Prüfungen nicht der Aufsicht durch die RAB.

Art. 43 Abs. 1 Bst. a

Die Geheimhaltungspflicht im Prüfbereich wird neu in Artikel 24 Absatz 3 VE-FINMAG geregelt.

3.2.5 Geldwäschereigesetz

Art. 18 Abs. 2 und 3

Die Bestimmungen zur Prüfung und die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsbestimmungen werden neu harmonisiert (vgl. dazu die Ausführungen hinten zu Art. 24 VE-FINMAG), sodass Absatz 2 aufgehoben werden kann.

In Anlehnung von Artikel 24 VE-FINMAG wird in Absatz 3 eine sprachliche Klärung vorgenommen. Die Prüfung einer Selbstregulierungsorganisation (SRO) muss von Prüfgesellschaften nach Artikel 19a VE-GwG durchgeführt werden.

Art. 19a Prüfung

Die Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften sowie für leitende Prüferinnen und leitende Prüfer bei Prüfungen im Bereich der Finanzmarktgesetze (vgl. Art. 1 Abs. 1 FINMAG) werden zukünftig nicht mehr im FINMAG, sondern im RAG geregelt (vgl. Art. 9a VE-RAG). Die Bestimmungen zur Prüfung sowie die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsbestimmungen werden neu harmonisiert (vgl. dazu Art. 24 VE-FINMAG). Die Regeln zur Berichterstattung werden ebenfalls einheitlich geregelt (vgl. dazu Art. 27 VE-FINMAG). Eine spezialgesetzliche Regelung ist nicht erforderlich.

Art. 19b

Für Prüfgesellschaften im Bereich der Prüfung von der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediären nach Artikel 2 Absatz 3 GwG gelten heute erleichterte

Zulassungsvoraussetzungen (Art. 19b GwG). Künftig werden die Zulassungsvoraussetzungen im RAG geregelt. An der Möglichkeit, erleichterte Zulassungsvoraussetzungen festzulegen, soll allerdings festgehalten werden (vgl. vorne zu Art. 9a Abs. 3 VE-RAG).

Art. 24 Abs. 1 Bst. c Einleitungssatz und Bst. d

Finanzintermediäre, die nicht direkt der FINMA unterstellt sind, müssen sich einer Selbstregulierungsorganisation (SRO) anschliessen, die von der FINMA unter bestimmten Voraussetzungen anerkannt werden (Art. 24 GwG). Es ist in diesen Fällen die zuständige SRO und nicht die FINMA, welche die Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften festlegt und die Prüfqualität sicherstellt. Damit besteht die Gefahr, dass die Prüfqualität einer durch eine SRO zugelassenen Prüfgesellschaft nicht der Qualität einer Prüfgesellschaft entspricht, die aktuell von der FINMA (bzw. künftig durch die RAB) zugelassen wird. Zukünftig sind deshalb auch die SRO verpflichtet, nur noch Prüfgesellschaften mit Prüfungen zu betrauen, welche die Zulassungsvoraussetzungen nach RAG (vgl. dazu Art. 9a Abs. 3 VE-RAG) erfüllen. Durch diese Anpassung wird die Qualität im Bereich der Prüfungen der nicht direkt unterstellten Finanzintermediäre sichergestellt.

3.2.6 Finanzmarktaufsichtsgesetz

Art. 3 Bst. b und c

Auf Grund der künftigen Zuständigkeit der RAB für Zulassung und Aufsicht über die Prüfgesellschaften im Bereich der Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen kann Artikel 3 Buchstabe b FINMAG gestrichen werden.

Art. 9 Abs. 1 Bst. a

Der Bundesrat hat im Jahr 2006 mit dem «Corporate Governance-Bericht» 28 Leitsätze zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben verabschiedet, die für die Steuerung und Kontrolle seiner Anstalten von zentraler Bedeutung sind (vgl. vorne zu Art. 30 Abs. 1 Bst. a VE-RAG). Organisationsrechtlich entspricht die FINMA den Leitsätzen des Corporate Governance-Berichts weitestgehend. In Widerspruch dazu steht aber die Zuständigkeit des Bundesrates zum Erlass der strategischen Ziele, wofür bei Unternehmungen mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht der Verwaltungsrat verantwortlich sein sollte⁴⁸. Diese Abweichung wird mit dieser Vorlage beseitigt.

Art. 14 Abs. 4

Der beigezogene Dritte wird durch den Prüfungsbeauftragten (vgl. dazu Art. 24a VE-FINMAG) ersetzt.

⁴⁸ Vgl. die Umsetzungsplanung zum Corporate Governance-Bericht des Bundesrates vom 25. März 2009, S. 15.

Art. 15 Abs. 2 Bst. e

Da die Prüfgesellschaften nicht mehr der Aufsicht der FINMA unterstehen, haben sie auch keine Aufsichtsabgaben mehr an die FINMA zu leisten.

Art. 19 Abs. 1

Die Verantwortlichkeit von privatrechtlich eingesetzten Prüfgesellschaften wird aufgrund der künftigen Zuständigkeit der RAB für Zulassung und Aufsicht neu im RAG geregelt (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 36a VE-RAG).

Art. 24 Grundsatz

In Absatz 1 wird festgelegt, auf welche Weise die aufsichtsrechtliche Prüfung von Beaufsichtigten erfolgen kann (Art. 24 Abs. 1 VE-FINMAG). Je nach Beaufsichtigter kann diese durch die FINMA selbst, durch von den Beaufsichtigten mandatierten Prüfgesellschaften oder durch Prüfbeauftragte (vgl. dazu hinten Art. 24a VE-FINMAG) erfolgen. Während die Prüfgesellschaften bei Banken, Effekthändlern und KAG-Instituten nach geltender Praxis die Einhaltung sämtlicher aufsichtsrechtlicher Bestimmungen prüfen, prüfen sie bei Versicherungen nur einzelne Prüfgebiete. Der Einsatz unterschiedlicher Prüfmethode soll weiterhin möglich sein, um den unterschiedlichen Anforderungen im Rahmen der Aufsicht Rechnung zu tragen.

Der Grundsatz der risikoorientierten Prüfung (Art. 24 Abs. 2 VE-FINMAG) und die Geheimhaltungspflicht für die Prüfgesellschaften, die leitende Prüferinnen und leitenden Prüfer, die Organe und weitere Angestellte (Art. 24 Abs. 3 VE-FINMAG) werden neu auf Gesetzesstufe verankert. Die Verletzung der Geheimhaltungspflicht kann dabei zum Entzug der Zulassung der Prüfgesellschaft oder der leitenden Prüferin bzw. des leitenden Prüfers durch die RAB führen.

Der Bundesrat regelt den Inhalt, die Durchführung und die Form der Berichterstattung, wenn die Prüfung durch eine Prüfgesellschaft durchgeführt wird. Er kann die die FINMA ermächtigen, Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten zu erlassen (Art. 24 Abs. 4 VE-FINMAG).

Art. 24a Prüfbeauftragte

In Rahmen der Aufsicht über Versicherungsunternehmen kann die FINMA jederzeit Dritte zur Überprüfung der Einhaltung des Versicherungsaufsichtsgesetzes heranziehen (Art. 46 Abs. 2 VAG⁴⁹). Dieses Instrument soll im Sinne eines einheitlichen Ansatzes für alle Aufsichtsbereiche im FINMAG verankert werden. Die FINMA setzt die oder den Prüfbeauftragten mittels Verfügung ein, welche die Aufgaben der oder des Prüfbeauftragten umschreibt.

Art. 25 Pflichten der geprüften Beaufsichtigten

Die Wahl und der Wechsel der Prüfgesellschaft wird neu in Artikel 28a VE-FINMAG geregelt. Artikel 25 Absatz 2 FINMAG wird deshalb aufgehoben. Der

⁴⁹ Versicherungsaufsichtsgesetz vom 17. Dezember 2004 (VAG; SR 961.01).

bisherige Absatz 1 wird neu formuliert. Neu wird in Absatz 2 die Pflicht des Beaufichtigten aufgenommen, die FINMA über die Wahl einer Prüfgesellschaft zu informieren.

Art. 26

Die Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften sowie für leitende Prüferinnen und leitender Prüfer bei der Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen werden vollständig ins RAG verschoben (vgl. vorne zu Art. 9a VE-RAG). Die Bestimmung wird deshalb aufgehoben.

Art. 28 Abs. 1 und 2

Nach dem Übergang der Zuständigkeit für die Aufsicht über die Prüfgesellschaften sowie die leitenden Prüferinnen und leitenden Prüfer im Bereich der Finanzmarktgesetze werden sowohl die Zulassungsvoraussetzungen als auch deren Einhaltung nicht mehr durch die FINMA geregelt bzw. überprüft. Auch die Prüftätigkeit der Prüfgesellschaften wird grundsätzlich zukünftig durch die RAB überwacht. Absatz 1 der geltenden Bestimmung und die bisherige Koordinationspflicht in Absatz 2 werden daher aufgehoben.

Art. 28a Wahl und Wechsel der Prüfgesellschaft

Unter Berücksichtigung der Anforderungen an die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften muss bereits nach geltender Praxis für Prüfungen im Rahmen von Bewilligungen und für übrige Prüfungen zwei unterschiedliche Prüfgesellschaften eingesetzt werden. Die Wahl einer Prüfgesellschaft soll künftig nicht mehr der Genehmigung durch die FINMA unterstehen (vgl. Art. 25 Abs. 2 FINMAG), da die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Prüfgesellschaften neu bei der RAB liegt. Weil die FINMA jedoch zumindest über die Wahl der Prüfgesellschaften durch ihre Beaufichtigten im Bilde sein muss, besteht von Seiten der Beaufichtigten eine Informationspflicht (Art. 28a Abs. 1 VE-FINMAG). Die FINMA muss im Weiteren die Möglichkeit haben, vom Beaufichtigten jederzeit den Wechsel der Prüfgesellschaft verlangen (Art. 28a Abs. 2 VE-FINMAG). Dies trägt der Bedeutung der Prüfgesellschaften für die Finanzmarktaufsicht Rechnung. Die FINMA informiert die RAB ggf. über die Anordnung eines Wechsels (Art. 28a Abs. 3 VE-FINMAG).

Art. 29 Abs. 2

Da die Prüfgesellschaften künftig nicht mehr zu den Beaufichtigten der FINMA zählen, müssen sie in dieser Bestimmung zu den Meldepflichten neu separat erwähnt werden (Art. 29 Abs. 2 VE-FINMAG). Diese Regelung entspricht im Übrigen dem geltenden Recht.

Art. 43 Abs. 1 und 4

Das Prüfungsinstrument des beigezogenen Dritten wird als neu als sog. Prüfbeauftragter in Artikel 24a VE-FINMAG verankert (vgl. dazu vorne).

Art. 46 Sachüberschrift, Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. a

Die Pflichtverletzungen von Prüferinnen und Prüfern und die damit verbundenen strafrechtlichen Sanktionen werden künftig im RAG geregelt (vgl. Art. 39 ff. VE-RAG). Aus diesem Grund müssen in dieser Bestimmung alle Hinweise auf Prüfgesellschaften gestrichen werden.

3.2.7 Versicherungsaufsichtsgesetz

Art. 4 Abs. 2 Bst. i

Die Wahl und der Wechsel der Prüfgesellschaft oder der leitenden Prüferin bzw. des leitenden Prüfers bedarf keiner Änderung des Geschäftsplans mehr (vgl. vorne Art. 28a VE-FINMAG) und muss nicht mehr von der FINMA genehmigt werden.

Art. 5 Abs. 1 erster Satz

Im Geschäftsplan müssen künftig keine Angaben mehr zum Prüfungsmandat gemacht werden (vgl. dazu vorstehend Art. 4 Abs. 2 Bst. i VE-VAG). Folglich entfällt auch Genehmigungspflicht der FINMA (Art. 5 Abs. 1 VE-VAG).

Art. 27 Abs. 3

Der Regelung des Informationsflusses zwischen der internen Revision und der Prüfgesellschaft soll auf Stufe Bundesratsverordnung für alle Aufsichtsbereiche einheitlich geregelt werden können, weswegen die Bestimmung hier gestrichen wird.

Art. 28 Prüfgesellschaft

Die Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften sowie für leitende Prüferinnen und leitende Prüfer bei Prüfungen im Bereich der Finanzmarktgesetze (vgl. Art. 1 Abs. 1 FINMAG) werden neu im RAG geregelt (vgl. vorne zu Art. 9a VE-RAG). Die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsbestimmungen werden neu harmonisiert (Art. 24 VE-FINMAG).

Art. 29

Die Bestimmungen zur Prüfung werden harmonisiert (Art. 24 VE-FINMAG), weswegen keine separaten Ausführungen mehr zu den Aufgaben der Prüfgesellschaft notwendig sind.

Art. 46 Abs. 2

Der Einsatz von Dritten zur Überprüfung der Einhaltung von gesetzlichen Pflichten wird künftig in Artikel 24a VE-FINMAG geregelt. Die Möglichkeit des Einsatzes eines Prüfbeauftragten (Art. 24a VE-FINMAG) löst die spezialgesetzliche Bestimmung für den Versicherungsbereich ab.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Für den Bund ergeben sich durch die Zusammenführung der Aufsichtskompetenzen keine Auswirkungen: Die Finanzierung der Zulassung der natürlichen Personen und der Revisionsunternehmen bzw. der Prüfgesellschaften sowie der Beaufsichtigung der Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften erfolgt ausschliesslich über Gebühren und Aufsichtsabgaben. Die einzige Neuerung besteht darin, dass für die Zulassung und Beaufsichtigung sind nicht mehr die FINMA und die RAB, sondern neu nur noch die RAB zuständig ist (Art. 21 RAG). Das aktuell geltende Vollzugsrecht wird den neuen gesetzlichen Zuständigkeiten angepasst werden müssen.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Durch die Übertragung der Aufsichtszuständigkeiten der FINMA auf die RAB werden voraussichtlich einige wenige Mitarbeitende der FINMA (maximal fünf) zur RAB wechseln. Die RAB hat den aktuell betroffenen Mitarbeitenden der FINMA jeweils einen Vorvertrag für den Abschluss eines Arbeitsvertrages mit der RAB angeboten. Dieser sieht den Anspruch auf Weiterbeschäftigung während eines Jahres zum Lohn im Zeitpunkt des Übertritts von der FINMA in die RAB und die Fortführung von Treueprämien vor. Hingegen besteht kein Anspruch auf Weiterführung variabler Lohnbestandteile, des Arbeitsbereichs, des Arbeitsortes und der organisatorischen Einordnung. Das Personalreglement der RAB entspricht dabei in den Grundzügen der Personalverordnung der FINMA, sodass für die Betroffenen keine wesentlichen Nachteile resultieren. Der Vorvertrag ist bedingt durch die Verabschiedung der vorne beschriebenen Gesetzesanpassungen. Sofern bei der FINMA zwischenzeitlich Vakanzen entstehen, erfolgt die Neuanstellung durch die RAB. Diese leiht die rekrutierten Spezialistinnen und Spezialisten an die FINMA aus, bis die gesetzlichen Grundlagen für die Bündelung der Aufsichtskompetenzen in Kraft treten.

Sollten sich die aktuellen Mitarbeitenden der FINMA in der Zeit bis zur Inkraftsetzung des vorliegenden Vorentwurfs beruflich neu orientieren, so werden RAB und FINMA bei der Personalrekrutierung so zusammenwirken, dass neue Mitarbeitende zwar formell gesehen von der RAB angestellt werden, tatsächlich aber bis zum Übergang der Aufsichtskompetenzen für die FINMA arbeiten.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Bündelung der Kompetenzen in der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften bei der RAB haben keine Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden, weil sowohl die aktuelle als auch die künftige Aufsichtstätigkeit ausschliesslich auf Bundesebene wahrgenommen wird.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Bündelung der Aufsichtskompetenzen über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften bei der RAB betrifft im Wesentlichen nur die der Aufsicht unterworfenen Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften. Diese werden davon profitieren, dass die Aufsicht künftig „aus einer Hand“ erfolgt und nicht mehr wie unter dem geltenden Recht von zwei Aufsichtsbehörden wahrgenommen wird. Auch wenn sich keine konkreten Einsparungen errechnen lassen, so dürfte es doch für die betroffenen Unternehmen zu Entlastungseffekten und zur Abschaffung von Doppelspurigkeiten kommen. Zu denken ist insbesondere daran, dass künftig nur noch eine Zulassungsbehörde besteht, die Aufsichtstätigkeit künftig nach einheitlichen Grundsätzen erfolgt und dass die einschlägigen Auskunft- und Meldepflichten (vgl. dazu vorne zu Art. 15a VE-RRG) nur noch einer Behörde gegenüber bestehen.

Die geprüften Unternehmen sowie die übrigen Personenkreise, die sich auf die Tätigkeit der Revisionsunternehmen verlassen, werden ebenfalls von einer einheitlichen Aufsicht profitieren. Die personellen Ressourcen und das Fachwissen im Bereich der Aufsicht werden gebündelt, was zu einer weiteren Professionalisierung der Aufsicht über die Revisionsbranche und zu einer Verbesserung der Revisionsqualität führen wird.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die vorliegende Gesetzesvorlage bzw. der Vorentwurf dazu ist in der Legislaturplanung 2011–2015⁵⁰ nicht explizit als Massnahme erwähnt. Sie lässt sich aber unter mehrere Ziele der Legislaturplanung subsumieren. So will der Bundesrat die schweizerische Wirtschaft durch bestmögliche Rahmenbedingungen festigen (Ziel 2) und die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der schweizerischen Institutionen stärken bzw. deren Zusammenarbeit optimieren (Ziel 5).

5.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Es bestehen keine nationalen Strategien des Bundesrates, die durch den Vorentwurf tangiert werden.

⁵⁰ Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012 über die Legislaturplanung 2011–2015 (BBl 2012 7155). Vgl. dazu weiter die Botschaft vom 25. Januar 2012 über die Legislaturplanung 2011–2015 (BBl 2012 481).

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Der Vorentwurf zur Bündelung der Kompetenzen in der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften stützt sich wie die zu ändernden Erlasse –RAG, FINMAG und Finanzmarktgesetzen – auf Artikel 95 und 98 BV⁵¹.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Vorentwurf ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Er tangiert keine Pflichten der Schweiz im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen oder mit internationalen Abkommen.

6.3 Erlassform

Die Änderung von Bundesgesetzen – hier des RAG, des FINMAG und von Finanzmarktgesetzen – ist ihrerseits in die Form eines Bundesgesetzes zu kleiden.

6.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

6.4.1 Delegationsnormen an den Bundesrat

Der Vorentwurf enthält folgende Delegationsnormen:

- Der Bundesrat kann für die Zulassung von Prüfgesellschaften sowie leitenden Prüferinnen und Prüfern von Vertreterinnen und Vertretern ausländischer kollektiver Kapitalanlagen und von der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediären erleichterte Voraussetzungen erlassen. Dies entspricht den Erleichterungen des heutigen Rechts (dazu vorne zu Art. 9a Abs. 3 VE-RAG).
- Der Bundesrat regelt im Weiteren die Grundzüge der Prüfung durch Prüfgesellschaften bezüglich Inhalt, Durchführung und Berichterstattung (Art. 24 Abs. 4 VE-FINMAG). Er kann aber die FINMA ermächtigen, Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten im Prüfwesen zu erlassen (s. dazu hinten Ziff. 6.4.3). Diese Kompetenzaufteilung entspricht den geltenden Bestimmungen in den Finanzmarktgesetzen und der in Artikel 55 FINMAG angelegten Normenhierarchie.

6.4.2 Delegationsnormen an die RAB

Die RAB hat die Kompetenz, die Qualitätssicherungs- und Prüfungsstandards anerkennen, die von staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen zu beachten sind. Diese Kompetenz ist nicht neu, wird aber auf Gesetzesstufe gehoben (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 16 Abs. 2 Bst. b VE-RAG).

⁵¹ Bundesverfassung, BV; **SR 101**.

6.4.3 Delegationsnormen an die FINMA

Der Vorentwurf enthält folgende Delegationsnormen:

- Der Bundesrat kann die FINMA ermächtigen, Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten im Prüfwesen zu erlassen (s. dazu vorne Ziff. 6.6.1).
- Auf Gesetzesstufe werden die Grundzüge zur Prüfung festgelegt. In diesem Rahmen hat die FINMA die Kompetenz, den Inhalt der Prüfung in den jeweiligen Aufsichtsbereichen festzulegen (vgl. Art. 38a Abs. 2 VE-PfG, Art. 128 VE-KAG, Art. 18 Abs. 2 VE-BankG, Art. 17 BEHG, Art. 19a Abs. 2 VE-GwG und Art. 28 VE-VAG).

