



8. August 2014

Erläuterungsbericht zur Revision der Finanzmarktprüfverordnung und der Revisionsaufsichtsverordnung

Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage.....	3
1.2	Kernpunkte der Revision	4
2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5
2.1	Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV)	5
2.1.1	1. Abschnitt: Gegenstand	5
2.1.2	2. Abschnitt: Inhalt der Prüfung	5
2.1.3	3. Abschnitt: Durchführung der Prüfung.....	6
2.1.4	4. Abschnitt: Berichterstattung.....	7
2.1.5	5. Abschnitt: Pflichten der Beaufsichtigten und der Prüfgesellschaften.....	8
2.2	Revisionsaufsichtsverordnung (RAV)	9
2.2.1	1. Abschnitt: Zulassung zur Erbringung von Revisionsdienstleistungen.....	9
2.2.2	2. Abschnitt: Revisorenregister.....	16
2.2.3	3. Abschnitt: Überprüfung staatlich beaufsichtigter Revisionsunternehmen	16
2.2.4	4. Abschnitt: Aufsichtsbehörde	17
2.2.5	5. Abschnitt: Gebühren und Aufsichtsabgabe.....	17
2.2.6	6. Abschnitt: Übertretungen.....	18
2.2.7	7. Abschnitt: Schlussbestimmungen.....	18
2.3	Kollektivanlagenverordnung (KKV)	18
2.4	Börsenverordnung (BEHV).....	19
2.5	FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung (FINMA-GebV).....	19
3	Auswirkungen	20
3.1	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	20
3.2	Auswirkungen auf den Bund und die Volkswirtschaft	20
4	Rechtliche Aspekte.....	20
4.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	20
4.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	21
4.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.....	21
5	Inkrafttreten.....	21

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) teilen sich entsprechend ihrer jeweiligen Aufgaben die Aufsicht über staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen (Terminologie der RAB) und Prüfgesellschaften (Terminologie der FINMA). Dabei handelt es sich um dieselben Unternehmen, die gleichzeitig in unterschiedlichen Branchen tätig sind und unterschiedliche Funktionen wahrnehmen.

Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten sind beide Behörden verpflichtet, ihre Aufsichtstätigkeiten zu koordinieren. Nach mehreren Jahren praktischer Erfahrung hat sich gezeigt, dass das System Schwachstellen aufweist, welche sich durch die Zusammenführung aller Aufsichtskompetenzen in einer einzigen Behörde beseitigen lassen.¹

Aus diesem Grund hat der Bundesrat den Eidgenössischen Räten am 28. August 2013 die Botschaft zur Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften vorgelegt. Er schlägt darin vor, dass die RAB die alleinige Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften ausüben soll. Dies gelte sowohl für die Rechnungsprüfung («Financial Audit») als auch für die Aufsichtsprüfung («Regulatory Audit»). Was demgegenüber den Inhalt der Revisionsdienstleistungen bzw. der Prüfungen anbelangt, sei die RAB für die Festlegung der Inhalte und Standards zur Rechnungsprüfung zuständig, die FINMA dagegen für jene im Bereich der Aufsichtsprüfung.² Das Parlament hat die Gesetzesvorlage am 20. Juni 2014 verabschiedet.³

In Anbetracht der Gesetzesänderungen muss die Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV)⁴ totalrevidiert werden. Die geltende FINMA-PV enthält etliche Bestimmungen zur Zulassung von Prüfgesellschaften sowie leitenden Prüferinnen und Prüfern, die nach der Inkraftsetzung der Gesetzesvorlage in den Umsetzungsbestimmungen zum Revisionsaufsichtsgesetz (RAG)⁵ geregelt werden. Ebenfalls werden in der FINMA-PV die geltenden Vorschriften zur Aufsicht über die Prüfgesellschaften nicht mehr nötig sein. Obsolet werden zudem die aktuellen Bestimmungen betreffend die Koordination zwischen der FINMA und der RAB.

Nebst der Totalrevision der FINMA-PV müssen verschiedene Bestimmungen der Revisionsaufsichtsverordnung (RAV)⁶ angepasst, ergänzt oder aufgehoben werden. Neu in der RAV zu regeln sind insbesondere die Kriterien für die Zulassung zur Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen und dabei namentlich die Vorgaben hinsichtlich des verlangten Fachwissens und der einschlägigen Praxiserfahrung.

¹ Botschaft des Bundesrates vom 28. August 2013 zur Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften (BBI 2013 6864 f.).

² BBI 2013 6865 f.

³ BBI 2014 5113

⁴ SR 956.161

⁵ SR 221.302

⁶ SR 221.302.3

Zusätzlich zur Revision der Bundesratsverordnungen werden durch die FINMA und die RAB auch die Behördenverordnungen und -rundschriften in ihrem Zuständigkeitsbereich anzupassen sein. Dies gilt für die Aufsichtsverordnung RAB (ASV-RAB)⁷, die RAB-Rundschriften 1/2007 über die Angaben im Gesuch um Zulassung und die einzureichenden Unterlagen, 1/2008 über die Anerkennung von Prüfungsstandards und 1/2010 über die Berichterstattung der staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen an die Aufsichtsbehörde sowie das FINMA-Rundschriften 2013/3 «Prüfwesen». Das FINMA-Rundschriften 2013/4 «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer» kann mit dem Übergang der Aufsicht über die Prüfgesellschaften auf die RAB aufgehoben werden.

1.2 Kernpunkte der Revision

Die totalrevidierte FINMA-PV regelt die Grundzüge für den Inhalt und die Durchführung sowie die Form der Berichterstattung für die aufsichtsrechtlichen Prüfungen von zugelassenen Prüfgesellschaften im Auftrag der Beaufsichtigten (Art. 24 Abs. 4 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes [FINMAG]⁸ in seiner revidierten Fassung⁹), wobei die Prüfungen bei direkt unterstellten Finanzintermediären (Art. 11*i* und 11*j* der revidierten RAV; siehe Kap. 2.2.1) explizit eingeschlossen sind. Im Weiteren werden die Informationspflichten der Prüfgesellschaften und Beaufsichtigten im Zusammenhang mit den Prüfungen, die Grundsätze der Entschädigung für die Prüfungen sowie die Prinzipien zur Prüfung von Gruppen und Konglomeraten weiter ausgeführt.

Wo möglich und sinnvoll bleiben die Bestimmungen aus der geltenden FINMA-PV erhalten. Wesentliche Prinzipien des Prüfwesens werden neu auf Verordnungsstufe festgeschrieben. Die eingeschlagene Richtung eines risikoorientierten und einheitlichen Einsatzes der Prüfgesellschaften in der Finanzmarktaufsicht wird beibehalten. Es werden mit der Totalrevision der FINMA-PV keine weitergehenden materiellen Eingriffe am Prüfwesen vorgenommen.

In der revidierten FINMA-PV werden die folgenden Bestimmungen gebündelt:

- Definitionen zum Gegenstand und zur Struktur der Prüfung;
- Regelungen zur Durchführung der Prüfung, insbesondere betreffend die Leitung der Prüfung, die anzuwendenden Prüfgrundsätze, die mit der Prüfung unvereinbaren Tätigkeiten und die Abstützung auf Arbeiten der internen Revision;
- Vorschriften zur Berichterstattung hinsichtlich Darstellung, Sprache, Fristen, der Meldung von Beanstandungen und dem Aufbau des Prüfberichts;
- Informationspflichten der Beaufsichtigten und der Prüfgesellschaften im Kontext der Prüfung;
- das Verbot von Pauschalentschädigungen für Prüfhandlungen;
- die Regelung zur Prüfung von Gruppen und Konglomeraten.

Die wesentliche Änderung der RAV besteht darin, dass die Zulassungsvoraussetzungen für natürliche Personen und Prüfgesellschaften zur Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen präzisiert werden. Die Zulassungsvoraussetzungen entsprechen im Wesentlichen jenen des zurzeit geltenden FINMA-Rundschriftens 2013/4 «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer». Allerdings werden punktuelle Erleichterungen vorgesehen, um den praktischen Konsequenzen aus der bisherigen Umsetzung dieses Rundschriftens Rechnung zu tragen. Erleichterte Zulassungsvoraussetzungen sollen ausserdem für Prüferinnen und Prüfer sowie Prüfgesellschaften gelten, die Prüfungen bei direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären nach

⁷ SR 221.302.33

⁸ SR 956.1

⁹ BBI 2014 5113

Artikel 2 Absatz 3 des Geldwäschereigesetzes (GwG)¹⁰ durchführen (Art. 9a Abs. 4 RAG). Im Weiteren besteht für die Prüferinnen und Prüfer von Anwältinnen und Anwälten sowie von Notarinnen und Notaren eine Sonderregelung (Art. 9a Abs. 5 RAG).

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV)¹¹

2.1.1 1. Abschnitt: Gegenstand

Artikel 1

In diesem Artikel wird der massgebliche Regelungsinhalt der Verordnung vorgegeben.

Die FINMA-PV regelt die Prüfung der Beaufsichtigten nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a FINMAG, insbesondere:

- den Inhalt, die Durchführung und die Form der Berichterstattung (Art. 24 Abs. 4 FINMAG) sowie
- die Pflichten der Beaufsichtigten und der Prüfgesellschaften (Art. 24–29 FINMAG).

Unter den Geltungsbereich der Verordnung fallen ausschliesslich Prüfungen nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a FINMAG. Entsprechend wird der Verordnung regelmässig der Begriff der «Prüfung» als Prüfung nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a FINMAG verwendet.¹² Die Rechnungsprüfung nach den Grundsätzen der ordentlichen Revision des Obligationenrechts (OR)¹³ soll in der FINMA-PV künftig nicht mehr thematisiert werden.¹⁴

2.1.2 2. Abschnitt: Inhalt der Prüfung

Artikel 2 Grundsatz (bisher Rz 3 FINMA-RS 13/3 «Prüfwesen»)

Gegenstand der Prüfung nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a FINMAG ist die Einhaltung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen durch die Beaufsichtigten. Für die Umsetzung erfolgt eine Unterscheidung in eine obligatorische Basisprüfung (Art. 3) und gegebenenfalls eine Zusatzprüfung (Art. 4). Die Prüfung kann sowohl im Rahmen von Bewilligungsverfahren als auch während der laufenden Aufsicht erfolgen (vgl. Art. 28a Abs. 1 FINMAG).

Artikel 3 Basisprüfung (bisher Art. 17 FINMA-PV und Rz 5–6 FINMA-RS 13/3 «Prüfwesen»)

Die Prüfgesellschaften sollen ziel- und risikoorientiert eingesetzt werden. Die FINMA legt pro Aufsichtsbereich (Banken, Börsen, Effektenhändler, Pfandbriefzentralen, Versicherungsunternehmen, Bewilligungsträger nach Kollektivanlagengesetz (KAG)¹⁵, direkt unterstellte Fi-

¹⁰ SR 955.0

¹¹ SR ...

¹² Bis anhin: «Aufsichtsprüfung» (vgl. Art. 17 FINMA-PV).

¹³ SR 220

¹⁴ Bis anhin: «Rechnungsprüfung» (vgl. Art. 16 FINMA-PV).

¹⁵ SR 951.31

nanzintermediäre) die Basisprüfung mit einer minimalen Prüfstrategie fest, welche die Prüfgesellschaften bei den Beaufsichtigten umzusetzen haben. Die Basisprüfung im Rahmen der laufenden Aufsicht wird im Normalfall jährlich durchgeführt; die Prüfperiode entspricht dabei grundsätzlich jener der Rechnungsprüfung und umfasst folglich im Normalfall ein Jahr. Vorgesehen ist eine regelmässige Prüfung festgelegter aufsichtsrechtlicher Grundanforderungen bei allen Beaufsichtigten. Die FINMA definiert im Einzelnen die Prüfgebiete der Basisprüfung, die zwingend in einem festgelegten Rhythmus – jährlich oder in mehrjährigen Intervallen – pro Aufsichtskategorie in einer vorbestimmten Prüftiefe zu prüfen sind.

Die aktuelle Praxis berücksichtigend wird der Begriff «Prüfgegenstand» (Art. 17 FINMA-PV) durch den Begriff «Prüfgebiet» (Rz 4 FINMA-RS 13/3 «Prüfwesen») ersetzt.

Artikel 4 Zusatzprüfung *(bisher Art. 17 FINMA-PV und Rz 7 FINMA-RS 13/3 «Prüfwesen»)*

Im Rahmen von Zusatzprüfungen werden diejenigen Prüfgebiete geprüft, welche neben der Basisprüfung zusätzlich je nach Geschäftsmodell oder der Risikosituation geprüft werden müssen (vgl. Art. 24 Abs. 2 Satz 1 FINMAG). Während die Prüfgebiete der Basisprüfung einen statischen Charakter haben, wird im Rahmen der Zusatzprüfungen auch auf aktuelle Entwicklungen und somit auch auf Veränderungen der Risikosituation reagiert. Die Anordnung von Zusatzprüfungen durch die FINMA erfolgt im Einzelfall ergänzend zur Basisprüfung.

2.1.3 3. Abschnitt: Durchführung der Prüfung

Artikel 5 Prüfgrundsätze *(bisher Art. 26 Abs. 3 FINMAG, Art. 12 FINMA-PV und Rz 48 FINMA-RS 13/3 «Prüfwesen»)*

Absatz 1

Die FINMA legt in ihrem Rundschreiben 2013/3 «Prüfwesen» die anwendbaren Prüfgrundsätze fest. Die Praxis hat gezeigt, dass die nationalen sowie internationalen Prüfstandards zur Rechnungsprüfung für die aufsichtsrechtliche Prüfung nur bedingt geeignet sind. So dürfen insbesondere Wesentlichkeitsüberlegungen bei der Prüfung nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a FINMAG nicht angewendet werden. Die FINMA kann sich, wo sinnvoll, auf national oder international anerkannte Prüfstandards abstützen.

Absatz 2

Die Sorgfaltspflicht bei der Durchführung der Prüfungen war bisher zusammen mit den Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften sowie für leitende Prüferinnen und Prüfer in Artikel 26 FINMAG geregelt. Dieser Artikel wurde mit der Revision des RAG vollständig gestrichen, weshalb die Sorgfaltspflicht neu an dieser Stelle in der FINMA-PV verankert wird.

Absatz 3

Die grundsätzlichen Regeln zur Abstützung der Prüfgesellschaft auf Arbeiten der internen Revision werden aus dem Rundschreiben 2013/3 «Prüfwesen» neu in die FINMA-PV übernommen.

Artikel 6 Leitung der Prüfung *(bisher Art. 13 FINMA-PV)*

Es wird grundsätzlich der bisherige Artikel 13 FINMA-PV mit neuem Verweis auf das RAG übernommen, da die Zulassungskriterien nicht mehr im FINMAG geregelt werden. Vorbehal-

ten bleibt demnach insbesondere die erleichterte Zulassung von Prüfgesellschaften sowie leitenden Prüferinnen und Prüfern zur Prüfung von der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediären nach Artikel 2 Absatz 3 GwG, vorgesehen in Artikel 9a Absatz 4 RAG.

Artikel 7 Unvereinbarkeit mit einem Prüfmandat *(bisher Art. 9 FINMA-PV und Rz 32 ff. FINMA-RS 13/4 «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer»)*

Die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften wird als Grundvoraussetzung für die Zulassung in der revidierten RAV festgeschrieben (siehe Kap. 2.2.1, Art. 11k). Im Zusammenhang mit der Durchführung von Prüfungen nach Massgabe der Finanzmarktgesetze gibt es spezifische Unvereinbarkeiten, die der Konkretisierung bedürfen und in der FINMA-PV geregelt werden. Dabei werden auch Bestandteile aus dem FINMA-Rundschreiben 2013/4 «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer» (vgl. Rz 32 ff.) übernommen, welche bis anhin die Vorgaben zu dieser Thematik präzisiert haben.

In Artikel 7 werden die mit einem Prüfmandat unvereinbaren Handlungen aufgeführt. Die nicht abschliessende Aufzählung in Absatz 1 nimmt exemplarisch Handlungen auf, die im Zusammenhang mit der Ausübung von Prüfungen in der Finanzmarktaufsicht von zentraler Bedeutung und mit einem Prüfmandat nicht vereinbar sind. Die spezifischen Unvereinbarkeiten geben die bestehende Praxis wieder; es soll weder zu Verschärfungen noch zu Erleichterungen kommen. Beispielhaft genauer erläutert werden einzelne Fälle von unvereinbaren Handlungen auf der FINMA-Webseite (Rubrik «FAQ»).

Artikel 8 Mandatsdauer und Entschädigung *(bisher Art. 14 FINMA-PV)*

Absatz 1

Die mögliche Mandatsdauer bei der aufsichtsrechtlichen Prüfung war bislang nicht explizit geregelt. Zwecks einheitlicher Praxis und Gleichbehandlung der leitenden Prüferinnen und Prüfer hat sich eine Anlehnung an die existierenden Rotationsvorschriften für die Rechnungsprüfung gemäss Artikel 730a Absatz 2 OR in der Praxis bewährt.

Absatz 2

Vereinbarungen zwischen den Beaufsichtigten und ihren Prüfgesellschaften betreffend Pauschalentschädigungen für einzelne oder sämtliche Prüfdienstleistungen, wie auch Vereinbarungen über eine maximale Anzahl von zu leistenden bzw. zu verrechnenden Stunden für die Prüfungen sind untersagt. Gleiches gilt für den Verzicht auf eine Entschädigung im Gegenzug für andere Aufträge. Solche Vereinbarungen stehen nicht im Einklang mit der heutigen Konzeption der aufsichtsrechtlichen Prüfung, welche entlang der Risikostruktur und -situation und unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Tätigkeiten der Beaufsichtigten geplant und durchgeführt werden muss.

2.1.4 4. Abschnitt: Berichterstattung

Artikel 9 Prüfbericht *(bisher Rz 53 und 74 FINMA-RS 13/3 «Prüfwesen»)*

Der Prüfbericht muss wie bis anhin durch die leitende Prüferin bzw. den leitenden Prüfer nach Artikel 6 und eine weitere Prüferin oder einen weiteren Prüfer mit Zeichnungsberechtigung unterzeichnet werden.

Auch Absatz 2 entspricht der heutigen Regelung. An der bisherigen Praxis, dass der Prüfbericht grundsätzlich in einer Amtssprache zu verfassen ist und Ausnahmen der Zustimmung der FINMA bedürfen, wird festgehalten.

Artikel 10 Aufbau des Prüfberichts *(bisher Rz 63 ff. FINMA-RS 13/3 «Prüfwesen»)*

Die Festlegung der Gliederung des Prüfberichts und die Bezeichnung der einzureichenden Anhänge werden an die FINMA delegiert. Die Mindestgliederung des Prüfberichts ist im FINMA-Rundschreiben 2013/3 «Prüfwesen» bereits vorgegeben (Rz 63–71) und soll nicht angepasst werden. Auf eine abschliessende Auflistung der einzureichenden Anhänge wird im FINMA-Rundschreiben zur Zeit verzichtet.

In Absatz 2 wird festgelegt, dass die Prüfgesellschaft dem Prüfbericht den Bericht über die Rechnungslegung beilegen muss. Seit der Revision des Prüfwesens und mit der Inkraftsetzung des FINMA-Rundschreibens 2013/3 «Prüfwesen» verzichtet die FINMA auf ein eigenes Berichterstattungsformat über die Rechnungsprüfung. Allerdings sollen mittels Vorgaben ergänzende Informationen über die Rechnungsprüfung einverlangt werden können, die für die Aufsicht von Relevanz sind (vgl. Rz 112 und 130 FINMA-RS 13/3 «Prüfwesen»).

Artikel 11 Beanstandungen und Empfehlungen *(bisher Rz 55 und 56–59 FINMA-RS 13/3 «Prüfwesen»)*

Mit der Bestimmung wird festgehalten, wann die Prüfgesellschaft eine Beanstandung vornehmen oder eine Empfehlung abgeben muss. Die Beanstandungen und Empfehlungen sind im Prüfbericht zu dokumentieren.

Der Artikel übernimmt grundsätzlich die bestehenden Definitionen aus dem FINMA-Rundschreiben 2013/3 «Prüfwesen». Die Bestimmung konkretisiert Artikel 27 Absatz 2 FINMAG, wobei die Empfehlung von der Beanstandung eindeutig abgegrenzt wird.

Artikel 12 Fristen *(bisher Art. 20 FINMA-PV und Rz 62 FINMA-RS 13/3 «Prüfwesen»)*

Die Fristen zur Berichterstattung sind im FINMA-Rundschreiben 2013/3 «Prüfwesen» definiert (Rz 109, 129 und 144) und sollen keine Anpassungen erfahren.

2.1.5 5. Abschnitt: Pflichten der Beaufsichtigten und der Prüfgesellschaften

Artikel 13 Pflichten der Beaufsichtigten *(bisher Art. 7 und 19 FINMA-PV)*

Absatz 1

Gemäss Artikel 25 Absatz 2 FINMAG ist die FINMA von den Beaufsichtigten über die Wahl oder Wiederwahl einer Prüfgesellschaft für die Übernahme des Prüfmandats nach Artikel 24 Absatz 1 FINMAG zu informieren. Die gesetzliche Bestimmung wird dahingehend präzisiert, dass die Information der FINMA unverzüglich zu erfolgen hat.

Absatz 2

Die geltende Regelung betreffend die Prüfung von Gruppen und Konglomeraten wird inhaltlich übernommen, wobei die Bestimmung dahingehend präzisiert wird, dass die gleiche oder aber eine dem gleichen Netzwerk angehörende Prüfgesellschaft beauftragt werden muss. In der Praxis ist diese Anforderung nicht neu. Zur bestmöglichen Erfüllung seines Mandats ist es für die Konzernprüferinnen und -prüfer am zweckmässigsten, sich auf lokale, aber dem gleichen Netzwerk angehörende Prüferinnen und Prüfer abstützen zu können.

Absatz 3

Es erfolgt eine redaktionelle Anpassung des bisherigen Artikels 19 Absatz 1 FINMA-PV, indem neu die Beaufsichtigten selber und nicht mehr deren interne Revisionen verpflichtet sind, der Prüfgesellschaft die Berichte der internen Revision rechtzeitig zuzustellen.

Artikel 14 Pflichten der Prüfgesellschaften *(bisher Art. 21 FINMA-PV und Rz 39 ff. FINMA-RS 13/4 «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer»)*

Absätze 1 und 2

Beruhend auf Artikel 29 Absatz 1 FINMA unterstehen die Prüfgesellschaften gewissen Meldepflichten gegenüber der FINMA. Sie müssen wie bisher einmal jährlich die Namen der leitenden Prüferinnen und Prüfer der jeweiligen Beaufsichtigten mitteilen. Ausserdem bleibt die jährliche Mitteilung der Revisionskosten und der Prüfkosten bestehen. Diese Anforderungen wurden bisher durch das FINMA-Rundschreiben 2013/4 «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer» abgedeckt.

Absätze 3 und 4

Beim Wechsel der Prüfgesellschaft muss es der neuen Prüfgesellschaft ermöglicht werden, die Prüfdokumentation der bisherigen Prüfgesellschaft zu konsultieren.

Sofern eine Beaufsichtigte oder ein Beaufsichtigter zwei Prüfgesellschaften gleichzeitig mit der Revision nach OR und der Prüfung nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a FINMAG beauftragt hat, müssen die beiden Prüfgesellschaften einander gegenseitig über die Ergebnisse ihrer Arbeiten informieren.

2.2 Revisionsaufsichtsverordnung (RAV)¹⁶

Ersatz eines Ausdrucks

Wie bereits im RAG wird in Artikel 10 Absatz 2 sowie in Artikel 11 Absätze 1, 3 und 4 der Ausdruck «Publikumsgesellschaft» durch «Gesellschaft des öffentlichen Interesses» ersetzt.

2.2.1 1. Abschnitt: Zulassung zur Erbringung von Revisionsdienstleistungen

Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben c und d

Nach Massgabe des neuen Gesetzes (Art. 15 Abs. 1 Bst. d RAG) ist in der Verordnung festzuhalten, dass natürliche Personen und Revisionsunternehmen, die Revisionsdienstleistungen nach den Finanzmarktgesetzen erbringen möchten, ebenfalls ein Zulassungsgesuch als leitende Prüferinnen und Prüfer beziehungsweise als Prüfgesellschaften stellen müssen. Diese Zulassung wird gewährt, sofern die Bedingungen von Artikel 9a RAG erfüllt sind. Vorausgesetzt wird dabei insbesondere, dass natürliche Personen (mit Ausnahme der Prüferinnen und Prüfer für Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare) über eine Zulassung als Revisionsexperte (bzw. Revisor; vgl. Art. 9a Abs. 4 RAG und Art. 11i RAV) verfügen und die Prüfgesellschaften als staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen zugelassen sind.

¹⁶ SR 221.302.3

Artikel 7

In dieser Bestimmung wird erläutert, was unter «als unter Beaufsichtigung erworbene Fachpraxis» (Art. 4 Abs. 4 und Art. 5 Abs. 2 RAG) zu verstehen ist. Durch die Änderung der Sachüberschrift soll lediglich der Inhalt von Artikel 7 präziser reflektiert werden. Es handelt sich um eine rein formelle Änderung ohne materielle Tragweite.

Artikel 8 Absatz 2

(Diese Änderung betrifft ausschliesslich die französische Fassung.)

Artikel 11a Zulassung zur Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen

In diesem Artikel sind die verschiedenen Zulassungen aufgeführt, welche die RAB im Hinblick auf die Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen erteilen kann. Der Zusammenschluss mehrerer Aufsichtsbereiche in den Buchstaben a und c liegt darin begründet, dass die Prüfdienstleistungen und die hierfür erforderlichen Kenntnisse ähnlich sind. Artikel 11a übernimmt ausserdem die im FINMA-Rundschreiben 2013/4 «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer» (Rz 4–9) aufgeführten Zulassungskategorien. Aus den erwähnten Gründen werden jedoch die Kategorien 3 und 4 des Rundschreibens in Buchstabe c zusammengefasst.

In Artikel 11a ist ferner festgehalten, dass Zulassungen für die Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen nur an staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen erteilt werden. Sämtliche Prüfgesellschaften, die über eine Zulassung nach den Finanzmarktgesetzen verfügen, sind demnach staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen gemäss Artikel 9a RAG. Dies gilt auch dann, wenn nicht dieselben Zulassungsvoraussetzungen bestehen.

Artikel 11b Ausreichende Organisation

Diese Bestimmung erläutert den im Gesetz verwendeten Begriff der «ausreichenden Organisation» (Art. 9a Abs. 1 Bst. b RAG). Nicht erwähnt wird das Erfordernis eines internen Qualitätssicherungssystems, da Revisionsunternehmen, die Revisionsdienstleistungen nach den Finanzmarktgesetzen erbringen möchten, bereits als staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen zugelassen sein müssen (Art. 9a Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 RAG). Dies setzt voraus, dass das Revisionsunternehmen über ein Qualitätssicherungssystem gemäss Artikel 12 RAG verfügt. Das Qualitätssicherungssystem muss auf die konkrete Revisionstätigkeit des Revisionsunternehmens ausgerichtet sein.

Die Prüfgesellschaft muss über mindestens zwei zugelassene leitende Prüferinnen oder leitende Prüfer für denjenigen Aufsichtsbereich verfügen, für den die Zulassung beantragt wird (Bst. a). Auf diese Weise soll im Rahmen des Qualitätssicherungssystems eine ausreichende Qualität der Revisionsdienstleistungen nach den Finanzmarktgesetzen sichergestellt werden. Diese Voraussetzung besteht bereits in der geltenden Fassung der FINMA-PV (Art. 3 Abs. 1 Bst. d).

Die Prüfgesellschaft muss zudem spätestens drei Jahre nach Zulassungserteilung über mindestens zwei Prüfmandate in dem Aufsichtsbereich verfügen, für den die Zulassung beantragt wurde (Bst. b). Dieses Erfordernis besteht bereits im geltenden Recht (Art. 3 Abs. 1 Bst. c FINMA-PV). Die ehemalige Eidgenössische Bankenkommission (EBK) forderte im Bereich der Banken und der kollektiven Kapitalanlagen sogar mindestens fünf Prüfmandate. Die FINMA hat diese Praxis für die Banken und die kollektiven Kapitalanlagen beibehalten und die Situation im Versicherungsbereich evaluiert.¹⁷ Angesichts der Schwierigkeiten, die

¹⁷ Erläuterungsbericht des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) zur Finanzmarktprüfverordnung vom 6. März 2008, S. 3.

erforderliche Anzahl Mandate zu erreichen, und um eine Ungleichbehandlung der verschiedenen Aufsichtsbereiche zu vermeiden, ist ein Minimum von zwei Prüfmandaten vorgesehen. Das ist für alle Aufsichtsbereiche angemessen. Mit der Festlegung einer Mindestanzahl von Mandaten soll gewährleistet werden, dass die leitenden Prüferinnen und leitenden Prüfer über ausreichende Praxiserfahrung verfügen. Auf diese Weise soll die Qualität der Prüfarbeit sichergestellt werden. Die zwei Prüfmandate müssen ausserdem innerhalb von drei Jahren akquiriert werden. Dass diese Mandate bereits bei der Einreichung des Zulassungsgesuchs bestehen, ist nicht immer realistisch. Prüfpflichtige Gesellschaften würden einer Prüfgesellschaft wohl kaum ein Mandat erteilen, ohne zu wissen, ob diese die Zulassung überhaupt erhalten wird. Nach Ablauf der Dreijahresfrist muss die Mindestanforderung in Bezug auf die Anzahl Mandate jederzeit erfüllt sein. Ist dies nicht der Fall, so kann dies zum Entzug der Zulassung führen.

Die Verordnung schreibt vor, dass die Prüfgesellschaft die Vorschriften von Artikel 730c OR unabhängig von ihrer Rechtsform einzuhalten hat (Bst. c). So muss sie insbesondere sämtliche von ihr erbrachten Revisionsdienstleistungen schriftlich dokumentieren sowie die Revisionsberichte und sonstigen wesentlichen Unterlagen während zehn Jahren aufbewahren. Die Unterlagen müssen es ermöglichen, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften in effizienter Weise zu prüfen. Im Übrigen sollte die Aufbewahrung der Arbeitspapiere grundsätzlich in der Schweiz erfolgen.

Artikel 11c Unvereinbarkeit mit der Ausübung einer nach den Finanzmarktgesetzen bewilligungspflichtigen Tätigkeit

Das Gesetz schreibt vor, dass die Prüfgesellschaften keine andere nach den Finanzmarktgesetzen bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben dürfen (Art. 9a Abs. 1 Bst. c RAG). Diese Bestimmung übernimmt geltendes Recht (Art. 26 Abs. 1 Bst. c FINMAG). Damit soll vermieden werden, dass Prüfgesellschaften mit den zu prüfenden Beaufsichtigten in Wettbewerb geraten. Bei einer Prüfung müssen die geprüften Beaufsichtigten der Prüfgesellschaft nämlich alle erforderlichen Unterlagen herausgeben. Diese hätte somit Zugang zu Geschäftsgeheimnissen ihrer (potentiellen) Mitbewerber.¹⁸

Artikel 11c hält fest, dass dieses Verbot insbesondere für alle Gesellschaften gilt, die mit der Prüfgesellschaft unter einheitlicher Leitung stehen sowie für alle Personen, die in der Prüfgesellschaft oder in Gesellschaften, die der gleichen Gruppe wie diese angehören, eine Schlüssel-tätigkeit ausüben oder an einer solchen Gesellschaft eine bedeutende Beteiligung halten. Damit soll vermieden werden, dass das Gesetz (Art. 9a Abs. 1 Bst. c RAG) durch eine Holdingstruktur oder das gleichzeitige Ausüben einer bewilligungspflichtigen Tätigkeit durch die Schlüsselperson einer Prüfgesellschaft ausgehebelt wird.

Artikel 11d bis 11g Fachwissen und Praxiserfahrung

In diesen Bestimmungen werden das Fachwissen und die Praxiserfahrung festgelegt, welche die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer nachweisen muss (Art. 9a Abs. 2 Bst. b RAG). Der Nachweis des Fachwissens kann durch den Besuch von Weiterbildungen im Aufsichtsbereich erbracht werden, für den die Zulassung beantragt wird. Die erforderliche Praxiserfahrung ergibt sich aus der Anzahl Jahre beziehungsweise Stunden, während denen die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer Revisionsdienstleistungen erbracht hat.

¹⁸ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 1. Februar 2006 zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (BBl 2006 2878).

Gemäss den Zulassungsvoraussetzungen des FINMA-Rundschreibens 2013/4 «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer» musste die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer die absolvierten Prüfstunden und Weiterbildungen nachweisen. Ein Teil der erforderlichen Prüfstunden konnte auch im Bereich der Rechnungsprüfung geleistet werden. Die Anzahl erforderlicher Stunden und der Zeitraum, ab welchem die Stunden berücksichtigt wurden (3 oder 5 Jahre), variierte je nach Art der Zulassung. Um die Zulassung behalten zu können, musste die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer jedes Jahr eine je nach Aufsichtsbereich unterschiedliche Anzahl Prüfstunden und Weiterbildungstage absolvieren.

Unter dem neuen Recht wird von der leitenden Prüferin oder dem leitenden Prüfer weiterhin verlangt, dass sie oder er bei der Einreichung des Zulassungsgesuchs einerseits den Nachweis über die Anzahl Stunden an Berufs- bzw. Praxiserfahrung und Weiterbildung erbringt und andererseits weiterhin eine Mindestanzahl an Prüf- und Weiterbildungsstunden absolviert, um die Zulassung behalten zu können. Damit soll sichergestellt werden, dass die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer über ausreichende theoretische und praktische Kenntnisse für die Prüfung im Aufsichtsbereich verfügt, für den sie oder er die Zulassung beantragt, und dass diese Kenntnisse und Erfahrungen auf dem neusten Stand gehalten werden. Dies trägt auch zur Gewähr für eine einwandfreie Revisionstätigkeit bei.

Verstossen leitende Prüferinnen oder leitende Prüfer gegen die inhaltlichen Vorgaben für die Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen, wird ihre Gewähr für eine einwandfreie Prüftätigkeit in Frage gestellt. Dies kann einen Verweis oder den Entzug der Zulassung zur Folge haben (Art. 17 f. RAG).

Die Artikel 11d bis 11g enthalten einige Anpassungen gegenüber den Regelungen im FINMA-Rundschreiben 2013/4 «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer»:

- Die für die Zulassung erforderliche Praxiserfahrung beträgt mindestens acht Jahre (bzw. mindestens fünf Jahre für die Prüfung von direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären). Praxiserfahrung kann durch die Erbringung von Revisionsdienstleistungen im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a RAG, d.h. in einem der Aufsichtsbereiche nach Artikel 11a RAV, oder in der Rechnungsprüfung sowie im Ausland erworben werden, sofern deren Gleichwertigkeit gegeben ist. Damit wird insbesondere die Anrechnung der in diesen Tätigkeitsbereichen üblichen «Secondments» ermöglicht (Art. 11d–11g, jeweils Abs. 1 Bst. a).
- Im Weiteren muss die für die Zulassung nötige Praxiserfahrung eine gewisse Anzahl Prüfstunden im Aufsichtsbereich umfassen, für den die Zulassung beantragt wird (Art. 11d–11g, jeweils Abs. 1 Bst. b). Anerkennungsfähig ist nur Erfahrung in der aufsichtsrechtlichen Prüfung bei den entsprechenden Finanzinstituten, nicht jedoch in der Rechnungsprüfung bei denselben Unternehmen. Die erforderliche Anzahl Stunden variiert je nach Aufsichtsbereich. Dies lässt sich damit rechtfertigen, dass in bestimmten Prüfbereichen angesichts der Komplexität der Prüfungen mehr Erfahrung notwendig ist. So sind für die Zulassung zur Prüfung von Banken, Börsen, Effekthändlern und Pfandbriefzentralen 1'500 Stunden (Art. 11a Bst. a), zur Prüfung von Versicherungsunternehmen 400 Stunden (Art. 11a Bst. b), zur Prüfung von kollektiven Kapitalanlagen 800 Stunden (Art. 11a Bst. c) und zur Prüfung von der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediären 200 Stunden erforderlich (Art. 11a Bst. d). Diese Prüfstunden müssen nicht zwingend während eines Zeitraums unmittelbar vor der Einreichung des Zulassungsgesuchs absolviert werden (Art. 11d–11g, jeweils Abs. 1 Bst. b). Die vorstehenden Vorgaben gelten wie erwähnt nur für die Zulassung zur aufsichtsrechtlichen Prüfung. Für die Rechnungsprüfung eines Finanzinstituts ist neben der Grundzulassung als Revisionsexpertin oder Revisionsexperte keine weitere spezielle Zulassung notwendig. Dies ändert jedoch nichts daran, dass zugelassene Revisionsexpertinnen und Revisionsexperten

verpflichtet sind, nur bei Revisionsdienstleistungen mitzuwirken, für die sie über die notwendigen Kenntnisse und (Branchen-)Erfahrung verfügen. In derselben Weise ist das Revisionsunternehmen im Rahmen seines internen Systems zur Qualitätssicherung verpflichtet, sicherzustellen, dass nur genügend qualifizierte Personen auf den jeweiligen Mandaten zum Einsatz kommen.

- Auch die für die Zulassung benötigte Anzahl an Weiterbildungsstunden variiert je nach Zulassung. Sie beträgt 24 Stunden für die Zulassung zur Prüfung von Banken, Börsen, Effekthändlern und Pfandbriefzentralen (Art. 11a Bst. a), 16 Stunden zur Prüfung von Versicherungsunternehmen (Art. 11a Bst. b) und von kollektiven Kapitalanlagen (Art. 11a Bst. c) sowie 4 Stunden zur Prüfung von der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediären (Art. 11a Bst. d). Diese Weiterbildungsstunden müssen innerhalb eines Jahres vor der Einreichung des Zulassungsgesuchs absolviert worden sein. Damit soll sichergestellt werden, dass die Person, welche die Funktion der leitenden Prüferin oder des leitenden Prüfers übernehmen will, am Tag der Einreichung des Zulassungsgesuchs über die neusten theoretischen Kenntnisse im Prüfbereich verfügt, für den sie die Zulassung anstrebt (Art. 11d–11g, jeweils Abs. 1 Bst. c).
- Um die Zulassung behalten zu können, muss die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer nicht nur die nötige Praxiserfahrung, sondern auch den Besuch theoretischer Weiterbildungen nachweisen. Die Anzahl erforderlicher Prüfstunden ist abhängig vom Prüfbereich, für den die Zulassung erfolgt ist. Sie beträgt 400 Stunden für die Zulassung zur Prüfung von Banken, Börsen, Effekthändlern und Pfandbriefzentralen. (Art. 11a Bst. a) sowie 100 Stunden zur Prüfung von Versicherungsunternehmen (Art. 11a Bst. b), kollektiven Kapitalanlagen (Art. 11a Bst. c) und von der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediären (Art. 11a Bst. d). Ausserdem müssen diese Stunden innerhalb von vier Jahren absolviert werden. Auf diese Weise haben die Prüferinnen und Prüfer die Möglichkeit, zum Beispiel «Secondments» im Ausland zu absolvieren, ein «Sabbatical» zu beziehen oder in Mutterschaftsurlaub zu gehen, ohne in Bezug auf ihre Zulassung benachteiligt zu sein. Die Weiterbildungsstunden müssen hingegen jährlich absolviert werden. Auch diese variieren je nach beantragter Zulassung (24 Stunden für die Zulassung zur Prüfung von Banken, Börsen, Effekthändlern und Pfandbriefzentralen [Art. 11a Bst. a], 16 Stunden zur Prüfung von Versicherungsunternehmen [Art. 11a Bst. b] und von kollektiven Kapitalanlagen [Art. 11a Bst. c] sowie 4 Stunden zur Prüfung von der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediären [Art. 11a Bst. d]) (Art. 11d–11g, jeweils Abs. 2 Bst. a und b). Die Prüfgesellschaft, für welche die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer tätig ist, meldet an die RAB, ob die leitenden Prüferinnen und Prüfer die erwähnten Zulassungsvoraussetzungen erfüllen. Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, wird die Zulassung entzogen (Art. 17 f. RAG).

Artikel 11h Weiterbildung

In dieser Bestimmung werden die Anforderungen an die Weiterbildung präzisiert bzw. die Voraussetzungen, welche die Weiterbildung erfüllen muss. Zu diesem Zweck wird sinngemäss auf die Richtlinien zur Weiterbildung der Treuhand-Kammer (RzW) verwiesen. Der Verweis beschränkt sich auf die Modalitäten der Weiterbildung wie zum Beispiel die Häufigkeit und den Inhalt von Weiterbildungsveranstaltungen. Der Verweis verpflichtet die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller sowie die Zulassungsträgerinnen und Zulassungsträger in keiner Weise, das Weiterbildungsangebot der Treuhand-Kammer in Anspruch zu nehmen. Die RAB hat bereits für die Rechnungsprüfung auf die RzW verwiesen (Rz 17 Bst. c RAB-Rundschreiben 1/2010 über die Berichterstattung der staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen an die Aufsichtsbehörde). Für Prüferinnen und Prüfer, die Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen durchführen, gilt es ausserdem zu beachten, dass das Weiterbildungsprogramm auch die nach Artikel 3 FINMA-PV pro Aufsichtsbereich definierten Prüffe-

biete umfassen muss (siehe Kap. 2.1.2, Art. 3). Die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer muss nämlich über die neusten Kenntnisse in den geprüften Aufsichtsbereichen verfügen. In der relativ geringen Anzahl an Pflichtstunden ist der Zeitaufwand für das persönliche Studium nicht eingerechnet.

Artikel 11i Erleichterte Voraussetzungen für die Zulassung zur Prüfung von direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären

Gestützt auf Artikel 9a Absatz 4 RAG sieht diese Bestimmung Erleichterungen für Prüfgesellschaften sowie für leitende Prüferinnen und leitende Prüfer vor, die lediglich direkt der FINMA unterstellte Finanzintermediäre prüfen möchten (vgl. Art. 11a Bst. d RAV). Diese Erleichterungen dispensieren jedoch die Prüfgesellschaften nicht davon, als staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen zugelassen zu werden.

Staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen, die ausschliesslich direkt der FINMA unterstellte Finanzintermediäre prüfen, müssen anstelle der Bedingungen für die Zulassung als Revisionsexperte (Art. 9 Abs. 1 Bst. a RAG) die Voraussetzungen für die Zulassung als Revisor erfüllen. So muss zum Beispiel die Mehrheit der Mitglieder des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans über die Zulassung als Revisor und nicht als Revisionsexperte verfügen (Art. 6 Abs. 1 Bst. a RAG). Ebenso benötigen die für die Zulassung erforderlichen leitenden Prüferinnen oder leitenden Prüfer die Zulassung als Revisor und nicht als Revisionsexperte (Art. 5 und 6 Abs. 1 Bst. c RAG i.V.m. Art. 11b Bst. a RAV).

Damit den kleinen Revisionsunternehmen nicht zu hohe Kosten entstehen, wenn sie ausser der Prüfung nach GwG keine weiteren Revisionsdienstleistungen erbringen, wird die obligatorische Mindestversicherungsdeckung von 1 Million auf 250'000 Franken gesenkt. Die Herabsetzung der Versicherungsdeckung ist angesichts des geringeren Haftungsrisikos vertretbar, dem die Prüfgesellschaften bei GwG-Prüfungen ausgesetzt sind.

Weitere Erleichterungen sind vorgesehen für die leitenden Prüferinnen und leitenden Prüfer sowie die Prüfgesellschaften, die ausschliesslich direkt der FINMA unterstellte Finanzintermediäre prüfen. Diese müssen im Sinne der Grundzulassung nur als Revisorin oder Revisor nach Artikel 5 RAG und nicht als Revisionsexpertinnen und Revisionsexperten gemäss Artikel 4 RAG zugelassen sein. Zudem bestehen sowohl für die Erlangung als auch die Aufrechterhaltung der Zulassung weniger hohe Anforderungen an die Praxiserfahrung und die Weiterbildung als für andere Aufsichtsbereiche (Art. 11g RAV). Ausserdem sind die Gebühren und die Aufsichtsabgabe für die Prüfgesellschaften in diesem Bereich niedriger als für Prüfgesellschaften, die Prüfungen in anderen Aufsichtsbereichen vornehmen (Art. 38 Abs. 7 und 42 Abs. 2^{bis} RAV).

Prüfgesellschaften, die von der RAB für die GwG-Prüfung von direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären zugelassen wurden, sind grundsätzlich auch befähigt, GwG-Prüfungen im Rahmen einer Selbstregulierungsorganisation (SRO) durchzuführen (vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. d GwG). Es steht der SRO aber offen, strengere Voraussetzungen festzulegen.

Artikel 11j Zulassung zur Prüfung von Anwältinnen und Anwälten sowie von Notarinnen und Notaren nach dem GwG

Diese Bestimmung regelt die Zulassung der leitenden Prüferin oder des leitenden Prüfers für die Prüfung nach dem GwG von Anwältinnen und Anwälten sowie von Notarinnen und Notaren, die sich der Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Anwaltsverbandes und des Schweizerischen Notarenverbandes (SRO SAV/SNV) angeschlossen haben.

Die RAB ist ebenfalls für die Zulassungserteilung zuständig. Die Beaufsichtigung obliegt dagegen der SRO. Einerseits ist die RAB nur ermächtigt, staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen (bzw. Prüfgesellschaften) zu überwachen, und keine natürlichen Personen. Das Gesetz sieht nicht vor, dass die Prüferinnen und Prüfer von Anwältinnen und Anwälten sowie von Notarinnen und Notaren ein Revisionsunternehmen ins Handelsregister eintragen und von der RAB zulassen oder dass sie für ein solches arbeiten müssen. Andererseits können Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare nicht als Unternehmen des öffentlichen Interesses (Art. 2 Bst. c Ziff. 2 RAG) bzw. als Beaufsichtigte (Art. 3 FINMAG) qualifiziert werden.

Beim Vorstehenden handelt es sich um eine Sonderregelung, die von den üblichen Zulassungsbedingungen abweicht. Die spezifischen Voraussetzungen sind in Artikel 18 Absatz 4 GwG (in seiner revidierten Fassung¹⁹) festgelegt. Demnach ist keine Zulassung als Revisor gemäss Artikel 5 RAG erforderlich. Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe c GwG schreibt vor, dass die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer einschlägige Kenntnisse im Bereiche der Geldwäschereigesetzgebung sowie entsprechende Praxis und Weiterbildung nachweisen muss. Bei der Beurteilung, ob diese Bedingungen erfüllt sind, ist auf die Vorgaben von Artikel 11g RAV abzustützen. Es wird dieselbe Berufserfahrung sowie Anzahl an Prüf- und Weiterbildungsstunden verlangt wie von den leitenden Prüferinnen und Prüfern von direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären. Die Prüfstunden müssen jedoch nicht zwingend im Rahmen der Prüfung bei direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären geleistet werden. Diesbezüglich ist anzumerken, dass die in Artikel 11g RAV festgelegten Anforderungen deutlich niedriger sind als jene für andere Aufsichtsbereiche (Banken, Versicherungsunternehmen und kollektive Kapitalanlagen). Im Weiteren wird für die Prüfung der Anwältinnen und Anwälte sowie der Notarinnen und Notare nicht verlangt, dass die Prüferin oder der Prüfer bei einem zugelassenen Revisionsunternehmen angestellt ist oder ein zugelassenes und im Handelsregister eingetragenes Einzelunternehmen betreibt. Um GwG-Kontrollen bei Anwältinnen und Anwälten sowie Notarinnen und Notaren vornehmen zu dürfen, benötigt sie oder er lediglich eine Zulassung als leitende Prüferin oder leitender Prüfer.

Im Weiteren wird klargestellt, dass die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer dieselben Vorschriften zur Unabhängigkeit (Art. 11 RAG und Art. 728 OR) einhalten muss wie bei jeder anderen Revisionsdienstleistung (Art. 2 Bst. a RAG).

Artikel 11k Unabhängigkeit bei der Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen

Wie die Revisionsunternehmen, die Rechnungsprüfungen vornehmen, müssen auch Prüfgesellschaften, die aufsichtsrechtliche Prüfungen vornehmen, die grundlegenden Unabhängigkeitsvorschriften einhalten. Da die RAB für die Zulassung und die Aufsicht dieser Unternehmen zuständig sein wird, muss deren Unabhängigkeit in der RAV geregelt werden. Der Verweis auf Artikel 11 RAG und 728 OR ist hierfür ausreichend. Ein solcher Verweis besteht bereits im geltenden Recht (Art. 9 FINMA-PV). Anzumerken ist, dass die Artikel 11 RAG und 728 OR ursprünglich mit Blick auf die Unabhängigkeit der Revisionsstellen geschaffen wurden, d.h. für die mit der Rechnungsprüfung betrauten Revisionsunternehmen. Mit Blick auf die aufsichtsrechtliche Prüfung sind diese Vorgaben daher sinngemäss anwendbar.

Artikel 12 Absätze 2^{bis}, 2^{ter} und 3

Dieser Artikel behandelt die Wirkung der Zulassungserteilung durch die RAB und verankert den Grundsatz, wonach die Zulassung von staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen oder Revisionsexperten diese zur Erbringung von Revisionsdienstleistungen ermächtigt, für

¹⁹ BBI 2014 5113

die das Bundesrecht geringere fachliche Anforderungen vorschreibt (Art. 12 Abs. 2). Dieser Grundsatz hat für die Rechnungsprüfung durchaus seine Berechtigung. Bei der aufsichtsrechtlichen Prüfung, die für jeden Aufsichtsbereich grundsätzlich besondere Kompetenzen erfordert (Art. 11a), ist dies allerdings nicht der Fall. Aus diesem Grund wird festgelegt, dass eine Prüfgesellschaft bzw. eine leitende Prüferin oder ein leitender Prüfer eine aufsichtsrechtliche Prüfung nur in jenem Aufsichtsbereich durchführen darf, für den die Zulassung erteilt wurde (Art. 12 Abs. 2^{bis}). Von diesem Grundsatz gibt es eine einzige Ausnahme, die auch der Regelung im geltenden Recht entspricht (Art. 2 Abs. 3 FINMA-PV). Jede Zulassung als Prüfgesellschaft bzw. leitende Prüferin oder leitender Prüfer nach Artikel 11a bis 11c RAV berechtigt auch zur Prüfung der Einhaltung der Bestimmungen des GwG im jeweiligen Aufsichtsbereich (Art. 11a Bst. d RAV). Diese in Artikel 12 Absatz 2^{ter} vorgesehene Ausnahme gilt hingegen nicht für Fälle, in denen die Prüfgesellschaft (bzw. die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer) nur GwG-Prüfungen durchzuführen beabsichtigt, d.h. ausserhalb eines anderen Prüfmandats, für welches sie zugelassen ist.

Die letzte Änderung betrifft die Ergänzung der Liste der täuschenden Bezeichnungen, wobei die im Bereich der Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen neu eingeführten Terminologie berücksichtigt wird (Art. 12 Abs. 3).

Artikel 13 Absatz 1

Die Bestimmung wird mit dem Inkrafttreten der Gesetzesvorlage obsolet, da sie neu auf Gesetzesstufe verankert sein wird (Art. 15a Abs. 2 RAG).

2.2.2 2. Abschnitt: Revisorenregister

Artikel 22 Buchstabe e

Bei dieser Änderung handelt es sich um eine Ergänzung der Liste jener Fälle, in denen die RAB die Zulassung aus dem öffentlichen Register streicht. Da einem Revisionsunternehmen die Zulassung für eine beschränkte Zeitdauer von fünf Jahren erteilt wird (Art. 3 Abs. 2 RAG), ist ferner zu erwähnen, dass der Registereintrag nach Ablauf dieser Dauer ebenfalls gelöscht wird. Dies wird in der Praxis auch so gehandhabt.

2.2.3 3. Abschnitt: Überprüfung staatlich beaufsichtigter Revisionsunternehmen

Artikel 28

Diese Bestimmung wird aufgehoben, da ihr Inhalt mit dem Inkrafttreten der Gesetzesvorlage in Artikel 16a RAG übernommen wird.

Artikel 33

Gemäss dieser Bestimmung überprüft die RAB bei Revisionsunternehmen, die sich freiwillig der Aufsicht unterstellen haben, Revisionsdienstleistungen für Unternehmen, die keine Publikumsgesellschaften im Sinne von Artikel 2 Buchstabe c Ziffer 1 RAG sind. Es wird ausdrücklich nicht auf den Begriff der Gesellschaft des öffentlichen Interesses Bezug genommen, da in der Praxis die freiwillige Unterstellung unter die staatliche Aufsicht nur für Revisionsunternehmen Sinn macht, die Rechnungsprüfungen durchführen. Selbst wenn nämlich ein Revisionsunternehmen keine Mandate von Publikumsgesellschaften (Art. 2 Bst. c Ziff. 1 RAG) besitzt, kann die RAB anhand von ordentlichen oder eingeschränkten Revisionen prüfen, ob das Unternehmen über ein Qualitätssicherungssystem verfügt, das den gesetzlichen Anfor-

derungen genügt. Eine freiwillige Unterstellung unter die staatliche Aufsicht ist hingegen nicht mehr sinnvoll, wenn das Revisionsunternehmen keine Rechnungsprüfung, sondern nur (Aufsichts-)Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen durchführt. Bestehen keine Mandate für eine Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen, kann die RAB die Wirksamkeit des Qualitätssicherungssystems nicht kontrollieren.

2.2.4 4. Abschnitt: Aufsichtsbehörde

Artikel 35 Absatz 2

Diese Bestimmung wird aufgehoben, da ihr Inhalt ins Gesetz überführt wird (Art. 30a Bst. d RAG).

2.2.5 5. Abschnitt: Gebühren und Aufsichtsabgabe

Artikel 38 Absatz 2 Einleitungssatz sowie Absätze 6 und 7

Nach geltendem Recht verlieren die zugelassenen leitenden Prüferinnen und leitenden Prüfer von Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen ihre Zulassung nicht nur, wenn sie die Zulassungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllen, sondern auch, wenn sie die Prüfgesellschaft wechseln (Art. 4 Bst. d FINMA-PV). Nach dem neuen Recht zieht der Wechsel der Prüfgesellschaft nicht mehr den Verlust der Zulassung nach sich. Eine natürliche Person behält somit ihre Zulassung, solange sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt.

Es wird festgehalten, dass die Gebühr für jede Zulassung erhoben wird (Abs. 2 Einleitungssatz). Wer drei Zulassungen (Revisionsexperte für die Rechnungsprüfung, leitende Prüferin oder leitender Prüfer für die Prüfung von Banken [Art. 11a Bst. a] und Versicherungsunternehmen [Art. 11a Bst. b]) beantragt, muss demnach eine Gebühr von 2'400 Franken (3 x 800 Franken) entrichten.

Gemäss dem neuen Absatz 6 ist allerdings eine Gebührenreduktion möglich. Stellt nämlich ein Revisionsunternehmen mehrere Zulassungsgesuche gleichzeitig, werden die Zulassungsgebühren nach Aufwand erhoben. Damit wird bei der Berechnung der Zulassungsgebühr die allfällige Zeitersparnis bei der Prüfung mehrerer gleichzeitig eingereichter Zulassungsgesuche (z.B. für die Prüfung von Banken und Versicherungsunternehmen) berücksichtigt. Bei der Zulassung von natürlichen Personen ist eine solche Reduktion nicht möglich.

Für die staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen, die nur direkt der FINMA unterstellte Finanzintermediäre prüfen möchten, beträgt die Gebühr pauschal 1'500 Franken (Abs. 7). In diesem Betrag inbegriffen ist die Gebühr für die Grundzulassung als staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen. Die reduzierte Gebühr stellt eine Erleichterung für Prüfgesellschaften gemäss Artikel 11a Buchstabe d dar (siehe Kap. 2.2.1, Art. 11i).

Artikel 42 Absatz 2^{bis}

Dieser neue Absatz enthält ebenfalls eine Erleichterung für Prüfgesellschaften, deren Revisionsdienstleistungen sich auf die Prüfung von direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären beschränken (siehe Kap. 2.2.1, Art. 11i). Die Aufsichtsabgabe beträgt mindestens 2'500 Franken.

2.2.6 6. Abschnitt: Übertretungen

Artikel 45 Absatz 1 Buchstabe b

Angesichts der neuen Begrifflichkeiten, die im Bereich der Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen verwendet werden, gilt es auch hier, wie bereits in Artikel 12 Absatz 3 RAV, die Liste der strafbaren täuschenden Bezeichnungen zu ergänzen.

2.2.7 7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Artikel 51a Übergangsbestimmungen

Absatz 1 betrifft die leitenden Prüferinnen und leitenden Prüfer, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts bereits über eine Zulassung der FINMA verfügen. Die von der FINMA zugelassenen leitenden Prüferinnen und leitenden Prüfer müssen die Anforderungen an die Prüfstunden spätestens am 1. Januar 2017 erfüllen, um ihre Zulassung behalten zu können. Die Übergangsbestimmungen beziehen sich somit nicht auf die für die Erlangung der Zulassung erforderliche Praxiserfahrung. Leitende Prüferinnen und leitende Prüfer für die Prüfung von Banken (Art. 11a Bst. a RAV) zum Beispiel, die in den letzten vier Jahren vor dem 1. Januar 2017 nicht die erforderlichen 400 Stunden Praxiserfahrung aufweisen, werden ihre Zulassung verlieren. Die vier Jahre Praxiserfahrung müssen somit zwischen dem 1. Januar 2013 und dem 31. Dezember 2016 nachgewiesen werden.

Die Gesetzesvorlage legt in ihren Übergangsbestimmungen (Art. 43a Abs. 1 RAG) fest, dass Revisionsdienstleistungen, für deren Durchführung das neue Recht eine Zulassung der RAB vorschreibt, bis ein Jahr nach Inkrafttreten der Änderung noch mit der Zulassung der FINMA nach bisherigem Recht durchgeführt werden dürfen. Für den Fall, dass Zulassungsgesuche von Prüfgesellschaften sowie von leitenden Prüferinnen und leitenden Prüfern am Tag des Inkrafttretens des neuen Rechts von der FINMA nicht abschliessend beurteilt wurden, hält Absatz 2 fest, dass entsprechende Gesuche von der RAB nach neuem Recht beurteilt werden.

2.3 Kollektivanlagenverordnung (KKV)²⁰

Artikel 6a Absatz 1

Der geltenden Praxis entsprechend wird im Sinne einer Klarstellung ein zweiter Satz eingefügt, wonach die schriftliche Erklärung nicht nur durch die vermögende Privatperson, sondern auch durch eine für sie errichtete private Anlagestruktur abgegeben werden kann. Die hinter der Anlagestruktur stehende vermögende Privatperson hat in jedem Fall die Voraussetzungen gemäss Artikel 6 KKV zu erfüllen. Die Ergänzung hat keine materiellrechtliche Änderung zur Folge, schafft jedoch Rechtssicherheit für den Absender sowie den Adressaten der Erklärung. Soweit eine solche Anlagestruktur das in Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe d KAG aufgestellte Kriterium eines Unternehmens mit professioneller Tresorerie erfüllt, gilt sie unabhängig von Artikel 6 und 6a Absatz 1 KKV als qualifizierte Anlegerin.

Artikel 20 Absatz 3 und 22 Absatz 3

Die Anpassung in diesen Artikeln ist durch den Umstand bedingt, dass die Prüfgesellschaften nicht mehr durch die FINMA, sondern durch die RAB zugelassen werden.

²⁰ SR 951.311

Artikel 29e

Die Anpassung präzisiert die Regelung, dass die FINMA Hauptadressatin des Prüfberichts ist und dass die verantwortlichen Leiterinnen und Leiter der Zweigniederlassungen eine Kopie des Berichts erhalten.

Artikel 134 bis 136

Die bisher in Art. 22 FINMA-PV geregelte Prüfpflicht für Depotbanken wird ohne inhaltliche Änderung neu in die KKV übernommen. Hierzu wird vor Artikel 134 der 5. Titel in «Prüfung und Aufsicht» umbenannt und ein 1. Kapitel «Prüfung» eingefügt (sowie vor Art. 141 ein 2. Kapitel «Aufsicht»). Die Regelungen zur Prüfberichterstattung (Art. 23 FINMA-PV) und zur Zusammenarbeit der Prüfgesellschaften (Art. 24 FINMA-PV) werden ohne inhaltliche Änderungen in die KKV übernommen.

Artikel 137

Die FINMA-PV bezieht sich in der vorliegenden Form nur noch auf die aufsichtsrechtliche Prüfung. Damit die technischen Ausführungsbestimmungen zur Rechnungsprüfung weiterhin durch die FINMA erlassen werden können (Kollektivanlagenverordnung-FINMA [KKV-FINMA]²¹), wird gestützt auf Artikel 126 Absatz 6 KAG in der KKV eine entsprechende Delegationsnorm eingefügt.

2.4 Börsenverordnung (BEHV)²²

Artikel 13a

Die bisher in Art. 25 FINMA-PV geregelte Prüfpflicht für Börsen wird ohne inhaltliche Änderungen neu in die BEHV übernommen. Hierzu wird nach Artikel 13 ein neuer Abschnitt 2a «Prüfung» eingefügt.

Artikel 22 Absatz 1

Die Anpassung in diesem Artikel ist durch den Umstand bedingt, dass die Prüfgesellschaften nicht mehr durch die FINMA, sondern durch die RAB zugelassen werden.

2.5 FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung (FINMA-GebV)²³

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g, 35 und 36 sowie Anhang Ziffern 1.5, 2.10, 3.13 und 7

Die Bestimmungen werden aufgehoben, da mit der Übertragung der Aufsichtskompetenz an die RAB Prüfgesellschaften keinen Aufsichtsbereich der FINMA mehr darstellen.

²¹ SR 951.312

²² SR 954.11

²³ SR 956.122

Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 3

Anstelle der namentlichen Erwähnung der Raiffeisen-Gruppe wird ein Bezug auf die zugrundeliegende Bestimmung in der Bankenverordnung (in der ab 1. Januar 2015 gültigen Fassung²⁴) eingefügt.

Artikel 39

Die bisherige, bei Erlass der Verordnung im Jahr 2008 eingefügte Übergangsbestimmung wird zu Absatz 1.

Da gemäss dem zur Aufhebung vorgesehenen Artikel 36 FINMA-GebV die Zusatzabgabe der Prüfgesellschaften jeweils erst im Folgejahr in Rechnung gestellt wird, werden die Übergangsbestimmungen um einen neuen Absatz 2 ergänzt, so dass die Abgabe für das Jahr 2014 von der FINMA gegenüber den Prüfgesellschaften auch noch im Jahr 2015 in Rechnung gestellt werden kann.

3 Auswirkungen

Mit der Revision werden keine materiellen Eingriffe am Prüfwesen vorgenommen. Die vor zwei Jahre eingeschlagene Richtung eines risikoorientierten Einsatzes der Prüfgesellschaften in der Finanzmarktaufsicht wird beibehalten.

3.1 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Wie die Änderungen auf Gesetzesstufe haben auch die anstehenden Änderungen der Verordnungen keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden, weil die Aufsichtstätigkeit weiterhin ausschliesslich auf Bundesebene wahrgenommen wird.

3.2 Auswirkungen auf den Bund und die Volkswirtschaft

Die Auswirkungen auf den Bund und die Volkswirtschaft ergeben sich direkt aus der Gesetzesvorlage. Diese sind in der Botschaft des Bundesrates dargelegt.²⁵ Weder für die Prüfgesellschaften und die Geprüften noch für die FINMA und die RAB entstehen aufgrund der Revision der Verordnungen neue Verbindlichkeiten oder Kosten.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Hinsichtlich der Gesetzesvorlage kann wiederum auf die Botschaft verwiesen werden.²⁶ Die neuen Ordnungsbestimmungen stützen sich auf die in den Ingressen der Verordnungen angegebenen Gesetzesgrundlagen. Bei der KKV sind die Grundlagen, der Form der Verord-

²⁴ AS 2014 1269

²⁵ BBI 2013 6903 ff.

²⁶ BBI 2013 6905

nung entsprechend, zudem unterhalb der jeweiligen Sachüberschrift genannt.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Vorliegend bestehen keine auf Vereinbarkeit zu prüfenden Verpflichtungen.

4.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Konkretisierung der Verordnungsbestimmungen durch den Erlass von Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten durch die FINMA stützt sich auf Artikel 24 Absatz 4 FINMAG sowie Artikel 126 Absatz 6 KAG. Für die RAB ist Artikel 32 Absatz 2 RAV einschlägig.

5 Inkrafttreten

Die revidierten Verordnungen sollen zusammen mit der Gesetzesvorlage am 1. Januar 2015 in Kraft treten.