

13.066

Botschaft zur Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften

vom 28. August 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften).

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2010 P 10.3389 Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der
Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (1)
(N 9.12.10, Geschäftsprüfungskommission NR 10.054)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. August 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften spielen in der Schweizer Wirtschaft eine wichtige Rolle. Die Revisionsunternehmen prüfen, ob die Finanzzahlen im Geschäftsbericht der revidierten Unternehmen den Vorgaben zur Rechnungslegung entsprechen. Die Prüfgesellschaften sind ein wichtiges Instrument der Finanzmarktaufsicht. Sie prüfen, ob sich die Finanzinstitute an die aufsichtsrechtlichen Vorgaben halten. Zurzeit werden Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften noch durch zwei staatliche Behörden beaufsichtigt. Die Nachteile dieser geteilten Aufsicht gilt es durch die Zusammenführung der Aufsichtsaufgaben bei einer einzigen Aufsichtsbehörde zu beheben.

Ausgangslage

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

- *Die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) ist zuständig für die Zulassung von natürlichen Personen und Unternehmen, die gesetzliche Revisionsdienstleistungen erbringen. Im Weiteren beaufsichtigt die RAB alle Revisionsunternehmen, die Publikumsgesellschaften revidieren.*
- *Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) beaufsichtigt die Revisionsunternehmen, die Finanzinstitute prüfen, die sogenannten Prüfgesellschaften. 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.

Inhalt der Vorlage

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) beziehungsweise 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.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6858
1 Grundzüge der Vorlage	6862
1.1 Ausgangslage	6862
1.1.1 Überschneidende Zuständigkeiten von RAB und FINMA	6862
1.1.2 Aktuelle Aufgabenteilung	6862
1.1.3 Schwachstellen der aktuellen Regelung	6864
1.2 Die beantragte Neuregelung	6865
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	6867
1.4 Ergebnis des Vorverfahrens	6869
1.4.1 Ergebnis des Anhörungsverfahrens	6869
1.4.2 Ergebnisse des Anhörungsverfahrens im Einzelnen	6869
1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	6872
1.6 Umsetzung	6873
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	6873
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	6873
2.1 Revisionsaufsichtsgesetz	6873
2.2 Änderungen weiterer Erlasse	6894
2.2.1 Verwaltungsverfahrensgesetz	6894
2.2.2 Verwaltungsgerichtsgesetz	6895
2.2.3 Pfandbriefgesetz	6895
2.2.4 Kollektivanlagengesetz	6895
2.2.5 Bankengesetz	6896
2.2.6 Börsengesetz	6897
2.2.7 Geldwäschereigesetz	6898
2.2.8 Finanzmarktaufsichtsgesetz	6899
2.2.9 Versicherungsaufsichtsgesetz	6902
3 Auswirkungen	6903
3.1 Auswirkungen auf den Bund	6903
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	6903
3.1.2 Personelle Auswirkungen	6903
3.1.3 Übrige Auswirkungen	6904
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	6904
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	6904
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	6905
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	6905
4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	6905
5 Rechtliche Aspekte	6905
5.1 Verfassungsmässigkeit	6905
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	6905
5.3 Erlassform	6906

5.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	6906
5.4.1	Delegation an den Bundesrat	6906
5.4.2	Delegation an die RAB	6906
5.4.3	Delegation an die FINMA	6906

Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (<i>Entwurf</i>)	6909
--	-------------

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Überschneidende Zuständigkeiten von RAB und FINMA

Die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) hat ihre operative Tätigkeit am 1. September 2007 aufgenommen. Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) ist am 1. Januar 2009 aus ihren Vorgängerorganisationen Eidgenössische 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 sogenannten 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, Effektenhändlern, Versicherungen, kollektiven Kapitalanlagen etc.) auf diese Grundzulassung der

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**).

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 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 beziehungsweise 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, sogenannte 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.

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

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 Zulassungsgebühren erhoben. Zudem müssen FINMA und RAB einander jede einzelne Änderung in der Grund- beziehungsweise 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- beziehungsweise 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 anders als bei der RAB 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 Dop-

pelstellung der Prüfgesellschaften bildet die Hauptschwachstelle des heutigen Aufsichtsregimes und zeigt die Grenzen des heutigen Systems⁵.

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 börsennotierte Unternehmen hinaus insbesondere auf nicht-börsennotierte 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 beziehungsweise Revisionsunternehmen zusammengeführt und gebündelt werden. Auch wenn sich keine konkreten Einsparungen errechnen lassen, werden für die Prüfgesellschaften Doppelspurigkeiten vermieden 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 Prüfern, die im Finanzmarktbereich eine spezialgesetzliche Zulassung benötigen.

⁵ Vgl. dazu auch die Erkenntnisse aus der vergangenen Finanzmarktkrise: Bericht der GPK des Nationalrates und des Ständerates vom 30. Mai 2010 «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA», BBl 2011 3099 ff., 3223 f., 3228, 3398; Postulat der GPK 10.3389 vom 30. Mai 2010, Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (1), überwiesen am 9. Dezember 2010; Stellungnahme des Bundesrates vom 30. Oktober 2010 zum Bericht der GPK, BBl 2011 3459 ff., 3482 f., jeweils mit Bezug zum Einsatz der Prüfgesellschaften bei Grossbanken. Die FINMA hat in ihren strategischen Zielen für die Jahre 2010-12 festgelegt, dass sie die bestehende Regulierung überprüfen und soweit erforderlich die Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesbehörden anpassen will: Strategische Ziele der FINMA für die Jahre 2010–2012 (vom Bundesrat am 30. September 2009 genehmigt), S. 7.

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 beziehungsweise von Prüfgesellschaften bei Banken, Effekthändlern, 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 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, Effekthändlern, Versicherungen und kollektiven Kapitalanlagen übernommen⁶. Dies ist möglich, weil sich in diesem Bereich die Zuständigkeiten von FINMA und RAB überschneiden und die gesetzliche Grundlage für die Übertragung bereits besteht.

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. Amtshilfesuchen 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.

Corporate Governance

Die Eidgenössischen Räte haben am 16. Dezember 2005 das Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) verabschiedet. Das RAG bildet die Grundlage für die RAB, die auf den 1. November 2006 gegründet wurde und ihre operative Tätigkeit am 1. September 2007 aufgenommen hat. Die RAB ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie übt die Aufsicht über die Revisionsunternehmen unabhängig aus und ist in ihrer Organisation sowie in ihrer Betriebsführung selbstständig und führt eine eigene Rechnung (Art. 28 RAG).

⁶ Vgl. Medienmitteilungen der RAB und der FINMA vom 21. Juni 2012.

Einige Monate nach der Verabschiedung des RAG hat der Bundesrat am 13. September 2006 seinen Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben verabschiedet (sog. Corporate Governance-Bericht)⁷. Der Corporate Governance-Bericht enthält 28 Leitsätze für die Ausführung staatlicher Aufgaben durch verselbstständigte Einheiten des Bundes. Die RAB stellt eine solche verselbstständigte Einheit des Bundes dar, wobei sie nach der Typologie des Corporate Governance-Berichts im Bereich der Wirtschafts- oder Sicherheitsaufsicht tätig ist. Der Bericht des Bundesrates wurde aufgrund der Beratungen im Nationalrat am 25. März 2009 nachgeführt und enthält heute 37 Leitsätze⁸. Die Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften setzt unter anderem die Anpassung des RAG voraus (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. 2.1). Bei dieser Gelegenheit wird das RAG mit Blick auf die zwischenzeitlichen Entwicklungen im Bereich der Corporate Governance nachgeführt. Einzelne Steuerungselemente des Bundes werden präzisiert oder besser aufeinander abgestimmt sowie bestehende Regelungslücken geschlossen.

Weitere Anpassungen und Änderungen im Bereich der Aufsicht

Im Rahmen der Übertragung der Aufsichtskompetenzen der FINMA an die RAB muss sichergestellt werden, dass der RAB unter künftigem Recht dieselben Aufsichtsinstrumente gegenüber Prüfgesellschaften zur Verfügung stehen wie unter geltendem Recht der FINMA. Ansonsten besteht die Gefahr, dass nach der Übernahme der Aufgaben nicht mehr dasselbe Aufsichtsniveau besteht wie vorher. Je nach den Umständen bestehen diese Aufsichtsinstrumente der RAB neu auch gegenüber Revisionsunternehmen, die bisher nur von der RAB und nicht auch von der FINMA beaufsichtigt wurden (z.B. Einvernahme von Zeugen, vgl. Ausführungen zu Art. 14 Abs. 1 Bst. f E-VwVG). Weitere connexe Änderungen ergeben sich aus Lücken des geltenden Rechts (vgl. dazu beispielsweise die Erweiterung des Anwendungsbereichs für den Verweis, Ausführungen zu Art. 17 E-RAG) oder aus der Verschiebung von Bestimmungen von der Verordnungsstufe auf die Gesetzesstufe (z.B. die Anerkennung von Standards zur Prüfung, Ausführungen zu Art. 16a E-RAG).

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die erwähnten Vorteile einer Zusammenführung der Aufsicht 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 2012: 3635 Unternehmen⁹) und natürliche Personen (Ende 2012: 8008 Personen) sowie die

⁷ BBl 2006 8233 ff.

⁸ BBl 2009 2659 ff.

⁹ Vgl. dazu den Tätigkeitsbericht der RAB für das Jahr 2012, S. 29.

Überwachung aller 21 staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben rund um die Rechnungsprüfung bei den Publikumsgesellschaften. Unter den aufsichtsrelevanten Publikumsgesellschaften (Ende 2012: 490 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 Verzettelung der FINMA.

- 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. 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 Trend¹⁰.
- Die RAB hat sich seit ihrer Schaffung 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 indes, 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 Nachteile. Bereits die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission Zimmerli hat sich mit der Frage der Aufsicht über Revisions-

¹⁰ Vgl. dazu die Antwort des Bundesrates auf die Motion Aeschbacher 08.3980 vom 19. Dezember 2008 «Integration der Revisionsaufsichtsbehörde in die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht» (durch Ausscheiden des Motionärs abgeschrieben).

gesellschaften auseinandergesetzt und ist 2003 zum Schluss gelangt, dass die Aufsicht über Revisionsstellen nicht mit der Finanzmarktaufsicht zusammengeführt werden soll¹¹.

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.

1.4 Ergebnis des Vorverfahrens

1.4.1 Ergebnis des Anhörungsverfahrens

Das EJPD hat am 21. Dezember 2012 die Anhörung zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz betreffend die Bündelung der Aufsichtskompetenzen über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften eröffnet. Die Anhörung dauerte bis zum 6. Februar 2013. 39 Anhörungsadressaten wurden eingeladen, zum Vorentwurf Stellung zu nehmen. Da es sich um eine technische Vorlage handelt, die zudem einen begrenzten Kreis von Unternehmen betrifft, wurde die Anhörung am 29. Januar 2013 in der Form der konferenziellen Anhörung durchgeführt. An dieser haben ein gesamtschweizerischer Dachverband, zwei weitere Organisationen und zwei Revisionsunternehmen teilgenommen.

Zudem bestand für alle betroffenen Personen und Organisationen die Gelegenheit, zur erwähnten Vorlage (allenfalls auch ergänzend) schriftlich bis zum 6. Februar 2013 Stellung zu nehmen. Insgesamt sind elf schriftliche Stellungnahmen eingegangen: von zwei politischen Parteien, von zwei gesamtschweizerischen Dachverbänden, sechs weiteren Organisationen und von einem Revisionsunternehmen.

Sämtliche Anhörungsteilnehmer begrüssen die Vorlage. Allgemein wird erwartet, dass mit der Bündelung der Aufsicht Effizienzgewinne und Entlastungen für die betroffenen Revisionsunternehmen erzielt werden und dass eine weitere Professionalisierung der Aufsicht erfolgt. In der nachfolgenden Ziffer 1.4.2 werden die wesentlichen Einwände aus der Anhörung kurz dargestellt und ausgeführt, inwiefern diese bei der Überarbeitung des Vorentwurfs berücksichtigt worden sind.

1.4.2 Ergebnisse des Anhörungsverfahrens im Einzelnen

Zulassung

In der Anhörung wurde von zwei Teilnehmenden angeregt, im Bereich der Zulassung von leitenden Prüferinnen und Prüfern für die Aufsichtsprüfung für mehr Flexibilität zu sorgen (vgl. Art. 9a Abs. 2 VE-RAG). Zumindest soll für den Bundesrat die Kompetenz geschaffen werden, gegebenenfalls Personen aus anderen Berufsfeldern (z.B. aus dem Risikomanagement oder der Compliance) für die Aufsichtsprüfung zuzulassen (vgl. dazu Art. 4 Abs. 3 RAG). Die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer muss in jedem Fall über eine Zulassung als Revisionsexpertin oder Revisionsexperte sowie über das nötige Fachwissen und die nötige Praxiserfah-

¹¹ Vgl. I. Teilbericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission Integrierte Finanzmarktaufsicht, Juli 2003, S. 20 f.

zung für die Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen verfügen. Dazu soll künftig im Sinne der Eingabe aus der Anhörung auch Praxiserfahrung aus der Aufsichtsprüfung angerechnet werden können.

Weiter wurde von zwei Teilnehmenden beantragt, die erleichterten Zulassungskriterien für Prüfgesellschaften sowie für leitende Prüferinnen und Prüfer direkt im Gesetz zu verankern und nicht im Sinne des Anhörungsentwurfes an den Bundesrat zu delegieren (Art. 9a Abs. 3 VE-RAG). Diese Kompetenz soll beim Bundesrat liegen, was als stufengerecht beurteilt wird.

Aufsicht

Von einem Teilnehmenden wird in der Anhörung vorgebracht, dass die konsolidierte Bestimmung zur Auskunfts- und Meldepflicht insofern zu weit gehe, als sie auch die Gesellschaften umfasse, die zusammen mit dem geprüften Unternehmen einen Konzern bilden (Art. 15a Abs. 1 Bst. e VE-RAG). Ein Teilnehmer will die Auskunfts- und Meldepflichten auf die der RAB unterstehenden Prüferinnen und Prüfer und Prüfgesellschaften beschränken, und ein anderer auf die Prüferinnen und Prüfer, Prüfgesellschaften sowie Personen in den Organen des Revisionsunternehmens, die über keine Zulassung verfügen. An der Bestimmung ist jedoch aus sachlichen Gründen festzuhalten, weil bei jedem Abstrich aufsichtsrechtliche «blinde Flecke» entstehen und je nachdem auch ein Rückschritt hinter das geltende Recht resultieren würde. Dies gilt insbesondere auch bei der Revision von Konzernrechnungen, weil nicht ausgeschlossen ist, dass die für die Revisionsaufsicht relevanten Unterlagen nicht beim (Schweizer) Konzernprüfer, sondern bei einer (allenfalls auch ausländischen) Tochtergesellschaft des revidierten Konzerns oder deren (ausländischen) Revisionsstelle liegen (vgl. dazu hinten die Ausführungen zu Art. 15a Abs. 1 Bst. e E-RAG). Im Übrigen entspricht die Bestimmung dem geltenden Recht, wenn die Mitarbeitenden der Revisionsunternehmen und die geprüften Unternehmen der Auskunftspflicht unterliegen (vgl. Art. 13 Abs. 1 RAG und Art. 29 Abs. 1 FINMAG).

Ein Anhörungsteilnehmer empfiehlt, die Konkretisierungen zur Unabhängigkeit, die nach geltendem Recht nur im Verhältnis zwischen Revisionsunternehmen und Publikumsgesellschaft gelten (Art. 11 RAG), nicht auf das Verhältnis zwischen Revisionsunternehmen beziehungsweise Prüfgesellschaft zu übertragen. Dieser Empfehlung ist entgegenzuhalten, dass dies schon heute geltendes Recht ist (Art. 9 Abs. 1 FINMA-PV¹²) und dass kein sachlicher Grund erkennbar ist, warum die Prüferinnen und Prüfer von Publikumsgesellschaften und beispielsweise die Prüferinnen und Prüfer von Banken im Hinblick auf die Unabhängigkeit unterschiedlich behandelt werden sollten.

Im Weiteren plädiert ein Anhörungsteilnehmer dafür, dass die Kompetenz zur Anerkennung von Standards zur Prüfung und Qualitätssicherung (Art. 16 Abs. 2 Bst. b VE-RAG) nicht auf RAB (Rechnungsprüfung) und FINMA (Aufsichtsprüfung) aufgeteilt, sondern aus Gründen der Einheitlichkeit und zur Vermeidung von Abstimmungsschwierigkeiten ebenfalls bei der RAB konzentriert werden soll. Dies ist jedoch nicht sachgerecht: Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Standards zur Rechnungsprüfung nicht direkt auf die Aufsichtsprüfung angewendet werden können. Für die Aufsichtsprüfung wurden daher eigene Prüfungsgrundsätze entwickelt, die sich soweit zweckmässig an den Standards zur Rechnungsprüfung orientieren.

¹² Finanzmarktprüfverordnung vom 15. Oktober 2008 (FINMA-PV; SR 956.161)

Die finanzmarktrechtlichen Vorgaben für die Aufsichtsprüfung sind eng mit den Prüfungsgrundsätzen für die Aufsichtsprüfung und damit auch den Vorgaben an die Prüfmethodik verbunden. Nach geltendem Recht ist die FINMA für die Anerkennung, Schaffung und Derogation von Standards zur Durchführung von Aufsichtsprüfungen (Regulatory Audit) zuständig (Art. 12 FINMA-PV). Daran ist festzuhalten. Die FINMA wird sich aber weiterhin eng mit der RAB abstimmen.

Schliesslich wird von zwei Teilnehmenden vorgebracht, dass Falschangaben zu wesentlichen Tatsachen oder das Verschweigen wesentlicher Tatsachen in einem Revisions- oder Prüfbericht bei «Versehen» nicht beziehungsweise nur bei (Eventual-)Vorsatz strafbar sein sollen (Art. 40 Abs. 1 Bst. a^{bis} VE-RAG). Die fahrlässige Tatbegehung ist allerdings schon heute strafbar (Art. 46 Abs. 2 FINMAG), und unbillige Urteile sind keine bekannt. Umgekehrt darf nicht übersehen werden, dass nur Fehlaussagen in Bezug auf wesentliche Tatsachen strafbar sind. Zudem sinkt der Strafrahmen bei fahrlässiger Begehung von heute 250 000 Franken (Art. 46 Abs. 2 FINMAG) auf 100 000 Franken (Art. 40 Abs. 2 RAG).

Internationale Zusammenarbeit

Zwei Anhörungsteilnehmer vertreten die Auffassung, dass die vorgeschlagene Angleichung der Regelung zum Amtsgeheimnis in der internationalen Amtshilfe der Revisionsaufsicht (Art. 26 Abs. 2 Bst. b VE-RAG) an die Regelung im Bereich der Börsenaufsicht (Art. 38 BEHG¹³) sorgfältiger begründet werden muss. Zwei weitere Anhörungsteilnehmer lehnen die Angleichung grundsätzlich ab. Es wird auf die ausführliche Begründung hinten zu Artikel 26 E-RAG verwiesen.

Finanzmarktgesetze

Drei Anhörungsteilnehmer bringen vor, dass es nicht gerechtfertigt scheine, das gesetzliche Gebot zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen der Prüfgesellschaft und der internen Revision einer Bank, einer Finanzgruppe oder eines Finanzkonglomerats zu streichen (Art. 18 Abs. 2 BankG¹⁴). Diese Bestimmung diene dazu, Doppelspurigkeiten und nicht nötige Prüfungskosten zu vermeiden. Dem Anliegen der Anhörungsteilnehmer wird Rechnung getragen und der Grundsatz, wonach Doppelspurigkeiten bei der Prüfung soweit möglich zu vermeiden sind, wieder in das Gesetz aufgenommen (Art. 24 Abs. 2 E-FINMAG).

In der Anhörung wurde weiter vorgebracht, dass die Delegationsnormen im Vorentwurf zum Prüfwesen (Art. 128 VE-KAG, Art. 38a Abs. 2 VE-PfG, Art. 18 Abs. 2 VE-BankG, Art. 19a Abs. 2 VE-GwG und Art. 28 Abs. 2 VE-VAG) im Widerspruch zu Artikel 24 Absatz 4 VE-FINMAG stünden. Ausserdem sei eine direkte Ermächtigung der FINMA zur Bestimmung der Prüfungsinhalte aus rechtsstaatlichen Überlegungen abzulehnen. Dem in der Anhörung eingebrachte Anliegen wird Rechnung getragen. Das heutige System (die Grundzüge werden vom Bundesrat in der FINMA-Prüfverordnung und der Inhalt der Aufsichtsprüfung in einem Rundschreiben geregelt) soll beibehalten werden.

Schliesslich gab die neue Bestimmung zum Prüfbeauftragten (Art. 24a VE-FINMAG), die sich an der bewährten Regelung zum Untersuchungsbeauftragten (Art. 36 FINMAG) orientiert, Anlass zu Eingaben von drei Anhörungsteilnehmenden. Demnach brauche es klarere Regeln für den Einsatz von Prüfbeauftragten.

¹³ Börsengesetz vom 24. März 1995 (BEHG; SR 954.1)

¹⁴ Bankengesetz vom 8. November 1934 (BankG; SR 952.0)

Damit es nicht zu einem exzessiven Einsatz von Prüfbeauftragten komme und unverhältnismässige Kosten anfallen, solle bezüglich der Kriterien für den Einsatz, die Auswahl und die Kosten der Prüfbeauftragten Transparenz geschaffen werden. Auch wurde bemängelt, dass Prüfbeauftragte nicht an die für Prüfgesellschaften und leitende Prüferinnen und Prüfer geltenden Unabhängigkeitsvorschriften gebunden seien. Anforderungen an Prüfbeauftragte lassen sich allerdings nicht wie bei Prüfgesellschaften und leitenden Prüferinnen und Prüfern (vgl. Art. 9a E-RAG) generell-abstract für sämtliche möglichen Prüfaufträge festlegen. Dass die FINMA beim Einsatz von Prüfbeauftragten nicht an Unabhängigkeitsvorschriften gebunden ist, trifft nicht zu. Der Gesetzesentwurf verlangt explizit, dass der Beauftragte unabhängig sein muss. Es ist aus heutiger Sicht davon auszugehen, dass die FINMA teilweise sogar strengere Unabhängigkeitsanforderungen an Prüfbeauftragte stellen muss als an Prüfgesellschaften, leitende Prüferinnen und leitende Prüfer. Den Anliegen bezüglich Kostenkontrolle und Verhältnismässigkeit bei Einsatz dieses Instruments muss die FINMA in ihrer Praxis Rechnung tragen.

Corporate Governance

Die Anpassung des RAG an die Leitlinien des Corporate Governance-Berichtes des Bundesrates blieben in der Anhörung unbestritten. Im Nachgang zur Anhörung wurde die Nachführung allerdings nicht mehr auf die wesentlichen Lücken beschränkt, sondern es wurde eine möglichst weitgehende Harmonisierung vorgenommen.

1.5 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 Union¹⁵ oder in den USA¹⁶), 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 sozusagen als «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

¹⁵ 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.
¹⁶ Vgl. sec. 101 des Sarbanes-Oxley Act of 2002.

eine Prüfgesellschaft durchgeführt wird, spricht man von Aufsichtsprüfung (Regulatory Audit; dazu vorne Ziff. 1.1.2). Auch diese Besonderheit besteht mit wenigen Ausnahmen (z.B. Fürstentum Liechtenstein) in anderen Staaten nicht.

1.6 Umsetzung

Die wesentlichen Anpassungen erfolgen auf der Stufe der betroffenen Bundesgesetze (RAG, FINMAG, Finanzmarktgesetze, vgl. dazu hinten Ziff. 2.1 ff.). Die Revisionsaufsichtsverordnung und die Finanzmarktprüfverordnung werden an die Neuregelung im RAG angepasst werden müssen. Das Rundschreiben der FINMA 2013/4 Prüfgesellschaften und leitende Prüfer vom 6. Dezember 2012 wird voraussichtlich durch ein Rundschreiben der RAB abgelöst.

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dem Postulat «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (1)» vom 30. Mai 2010 hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates den Bundesrat beauftragt, die vom Gesetz definierte Rolle der Prüfgesellschaften bei Prüfungen von Grossbanken zu überprüfen und über mögliche gesetzliche Massnahmen oder andere Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Revisionsfirmen zugunsten der Bankenaufsicht Bericht zu erstatten. Der Bundesrat hat am 18. September 2010 die Annahme des Postulates beantragt, und der Nationalrat hat den Vorstoss am 9. Dezember 2010 überwiesen. Mit dem vorliegenden Entwurf soll die Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften bei einer Behörde konzentriert und die Rolle der Prüfgesellschaften insbesondere bei der Bankenaufsicht gestärkt werden (vgl. dazu die Ausführungen vorne unter Ziff. 1.1.3). Das Postulat kann damit als erledigt abgeschrieben werden.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Revisionsaufsichtsgesetz

Ersatz von Ausdrücken

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

- Zum einen wird der Ausdruck «Publikumsgesellschaft» durch «Gesellschaft 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 E-FINMAG beauftragen müssen (vgl. die Ausführungen zu Art. 2 Bst. c E-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. die Ausführungen zu Art. 16 Abs. 2 E-RAG).

Art. 2 Bst. a und c

Mit Blick auf die Bündelung der Aufsicht 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 E-RAG). Dies entspricht der Definition im geltenden Recht (Art. 2 Bst. a RAG) und erfasst neben der Revision der Jahres- und Konzernrechnung eines Unternehmens (sogenannte 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 der Sitzverlegung vom Ausland in die Schweiz (Art. 162 Abs. 3 IPRG)¹⁷.

Neu werden von der Aufsicht durch die RAB auch Prüfgesellschaften im Sinne des FINMAG erfasst, die aufsichtsrechtliche Prüfungen im Bereich der Finanzmarktaufsicht durchführen (Art. 2 Bst. a Ziff. 2 E-RAG i.V.m. Art. 24 Abs. 1 Bst. a E-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 der aufsichtsrechtlichen Prüfung beauftragt. Diese richtet sich nach den Vorgaben der FINMA. Bei dieser sogenannten 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 Interesses¹⁸ die Auflistung derjenigen Unternehmen, bei denen Revisionsdienstleistungen im

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 (zur Zeit in Revision).

Sinn von Artikel 2 Buchstabe a E-RAG nur durch Revisionsunternehmen erbracht werden dürfen, die von der RAB beaufsichtigt werden. Es sind dies:

- Publikumsgesellschaften (Art. 727 Abs. 1 Ziff. 1 OR): Diese Bestimmung entspricht Artikel 2 Buchstabe c RAG des geltenden Rechts.
- Beaufsichtigte im Sinne von Artikel 3 FINMAG, die eine nach Artikel 9a E-RAG zugelassene Prüfgesellschaft mit einer Prüfung nach Artikel 24 FINMAG beauftragen müssen (vgl. die Ausführungen zu Art. 3 und 24 E-FINMAG): Hierunter fallen Pfandbriefzentralen im Sinne der Artikel 3 und 4 des PfG¹⁹, Bewilligungsträger im Sinne des KAG²⁰, Banken im Sinne von Artikel 1 des BankG, Effektenhändler im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d des BEHG, Versicherungsunternehmen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des VAG²¹ und direkt der FINMA unterstellte Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 des GwG²² (vgl. auch hinten die Ausführungen zu Art. 9a E-RAG). Die Revisionsstellen beziehungsweise Prüfgesellschaften dieser beaufsichtigten Finanzinstitute werden bereits heute durch die FINMA beaufsichtigt, weshalb sich keine Änderung des Aufsichtskreises ergibt.

Art. 9a Voraussetzungen für die Zulassung zur Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen

Die Voraussetzungen für die spezialgesetzliche Zulassung von Prüfgesellschaften sowie von leitenden Prüferinnen und leitenden Prüfern für Aufsichtsprüfungen bei Finanzinstituten ist heute im FINMAG 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. Ziff. 1.2). Die entsprechenden Bestimmungen werden daher aus dem FINMAG ins RAG verschoben. Die Zulassung nach Artikel 9a E-RAG gilt daher ebenfalls nur für die erwähnten aufsichtsrechtlichen Prüfungen. Für die Erbringung von Revisionsdienstleistungen der Rechnungsprüfung (Art. 2 Bst. a Ziff. 1 E-RAG) genügt die Basiszulassung als staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen (Art. 9 RAG).

Die Zulassung als leitender Prüfer oder leitende Prüferin für aufsichtsrechtliche Prüfungen setzt die Zulassung als Revisionsexpertin oder Revisionsexperte nach Artikel 4 RAG voraus. Neu wird klargestellt, dass die Zulassung von leitenden Prüferinnen und Prüfern neben dem nötigen Fachwissen auch die nötige Praxiserfahrung voraussetzt (Art. 9a Abs. 2 Bst. b E-RAG). Zudem wird die Möglichkeit geschaffen, in Abweichung von Artikel 4 Absatz 4 RAG breite einschlägige Fachpraxis anzurechnen, die in der Aufsichtsprüfung durch die Tätigkeit bei einer Prüfgesellschaft (Art. 24 Abs. 1 Bst. a E-FINMAG) oder als Prüfbeauftragte oder Prüfbeauftragter (Art. 24 Abs. 1 Bst. b E-FINMAG) gewonnen wurde (Art. 9a Abs. 3 E-RAG). Diese Flexibilisierung zugunsten der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller rechtfertigt sich durch die wesentlichen funktionalen und konzeptionellen Unterschiede zwischen der Aufsichts- und der Rechnungsprüfung. Für die Erbringung von Revisionsdienstleistungen der Rechnungsprüfung (Art. 2 Bst. a Ziff. 1 E-RAG)

¹⁹ Pfandbriefgesetz vom 25. Juni 1930 (PfG; SR 211.423.4)

²⁰ Kollektivanlagengesetz vom 23. Juni 2006 (KAG; SR 951.31)

²¹ Versicherungsaufsichtsgesetz vom 17. Dezember 2004 (VAG; SR 961.01)

²² Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG; SR 955.0)

genügt hingegen die Basiszulassung als Revisionsexpertin oder Revisionsexperte (Art. 4 RAG).

Im Weiteren ist die Zulassung von Prüfgesellschaften sowie von leitenden Prüferinnen und Prüfern für die Prüfung direkt der FINMA unterstellter Finanzintermediäre unter dem geltenden Recht spezialgesetzlich geregelt (Art. 19b GwG). Diese spezialgesetzliche Regelung sieht im Vergleich zur Grundzulassung (Art. 26 FINMAG i.V.m. Art. 9 RAG) insofern erleichterte Voraussetzungen für die Zulassung vor, als jeweils die Zulassung auf der Stufe Revisorin oder Revisor genügt. An der Möglichkeit, die Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften (vgl. Art. 9a Abs. 1 E-RAG) sowie für leitende Prüferinnen und Prüfer (vgl. Art. 9a Abs. 2 E-RAG) von direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären zu erleichtern, wird festgehalten (Art. 9a Abs. 4 E-RAG). Diese Kompetenz soll beim Bundesrat liegen.

Sodann haben die Erfahrungen im Rahmen der Finanzkrise gezeigt, wie zentral die Tätigkeit des Vertreters ausländischer kollektiver Kapitalanlagen unter dem Blickwinkel des Anlegerschutzes ist²³. Die Prüfung der Vertretertätigkeit setzt spezifische Kenntnisse in diesem Bereich voraus. An der Möglichkeit, die Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften sowie für leitende Prüferinnen und Prüfer von Vertreterinnen und Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen herabzusetzen (Art. 5 FINMA-PV), wird daher nicht festgehalten. Von dieser Möglichkeit wird in der Praxis ohnehin kein Gebrauch gemacht, weshalb kein entsprechender Bedarf mehr erkennbar ist.

Art. 10

Das Gesuch um Zulassung als staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen muss *de lege lata* bei der RAB eingereicht werden (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 beziehungsweise 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 beziehen, 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 E-RAG), weshalb Artikel 13 Absatz 1 RAG gestrichen wird. Die Bestimmung zur Zutrittsgewährung (Art. 13 Abs. 2 RAG)

²³ Erläuterungsbericht des Eidg. Finanzdepartementes vom 13. Februar 2013 zur Revision der Verordnung über die kollektiven Kapitalanlagen (KKV), S. 25.

bleibt unverändert bestehen. Die Sachüberschrift des Artikels muss dem Vorstehenden angepasst werden.

Art. 14 Abs. 2

Staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen müssen die RAB gegenwärtig 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 E-RAG verschoben. Die Bestimmung von Artikel 14 Absatz 1 RAG zur Aktualisierung der Zulassungsunterlagen dagegen bleibt bestehen.

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

Die RAB entscheidet nach geltendem Recht 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 E-RAG; vgl. die Ausführungen zu Art. 9a E-RAG)

Unter dem neuen Recht haben natürliche Personen und staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen voneinander abweichende Zulassungsvoraussetzungen zu erfüllen, weil sie in unterschiedlichen Segmenten des Revisions- und Prüfmarktes aktiv sind. Zu denken ist daran, dass für die Zulassung einer leitenden Prüferin oder eines leitenden Prüfers für eine Aufsichtsprüfung im Auftrag der FINMA auch Fachpraxis im Bereich der Aufsichtsprüfung anerkannt werden kann (vgl. die Ausführungen zu Art. 9a Abs. 3 E-RAG). Umgekehrt kann es sein, dass eine solche Person nicht über genügend Fachpraxis für die Zulassung im Bereich der Rechnungsprüfung verfügt (vgl. dazu Art. 4 Abs. 4 RAG). Die RAB kann daher die Zulassung auf die Aufsichtsprüfung (allenfalls bestimmter Branchen von Finanzinstituten) beschränken. Auch die aufsichtsrechtlichen Vorgaben an die interne Organisation staatlich beaufsichtigter Revisionsunternehmen weichen je nach Marktsegment teilweise stark voneinander ab. Zu denken ist insbesondere daran, dass der Bundesrat erleichterte Zulassungsbedingungen bei bestimmten aufsichtsrechtlichen Prüfdienstleistungen erlassen kann (Art. 9a Abs. 4 E-RAG). Damit es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt, kann die RAB die Zulassung auf die Erbringung bestimmter Revisionsdienstleistungen für bestimmte Gesellschaften des öffentlichen Interesses beschränken (Art. 15 Abs. 1^{bis} E-RAG). Auf diese Weise wird beispielsweise verhindert, dass eine Prüfgesellschaft, die für die Aufsichtsprüfungen nach dem GwG bei direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären zugelassen wird, auch die Rechnungsprüfung von börsenkotierten Unternehmen übernehmen kann. Will sie auch diese Dienstleistung anbieten, so muss sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, bevor sie auch für dieses Prüfsegment zugelassen wird. Zur Vermeidung von Verwechslungen und Täuschungen können die betroffenen Personen und Unternehmen verpflichtet werden, im Rahmen ihres Marktauftritts und der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Einschränkung ihrer Zulassung hinzuweisen.

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 geltende Bestimmung ist unvollständig beziehungsweise es ist unklar, ob und inwiefern nicht zugelassene natürliche Personen, Revisionsunternehmen, die nicht staatlich beaufsichtigt sind, und Tochtergesellschaften von Konzernen oder deren Revisionsstellen ebenfalls auskunftspflichtig sind. Unklar ist im Weiteren auch das Verhältnis zu den Auskunftspflichten im Verwaltungsverfahren (vgl. Art. 13 VwVG²⁴).

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

²⁴ Verwaltungsverfahrengesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021)

- 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 beaufsichtigte 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. Die Bestimmung ist wichtig, auch wenn sie in der Praxis nur selten zur Anwendung kommt. So kann eine Revisionsstelle versucht sein, für sie heikle Unterlagen bewusst beim geprüften Unternehmen zu belassen oder neu zu deponieren, um sie dem Zugriff der Aufsichtsbehörde zu entziehen. Zudem kann es sinnvoll sein, das Originaldokument einzusehen, wenn die Unterlagen des Revisionsunternehmens von schlechter Qualität oder anderweitig nicht eindeutig sind.
- 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 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. Meist wird nur eine Zusammenfassung zur Revision der Konzerntochter ohne Beilagen zu den Akten genommen (sog. Reporting Package). Für diesen Fall sieht der Entwurf vor, dass auch die Konzerntöchter sowie deren Revisionsstellen auskunfts- und herausgabepflichtig sind. Es handelt sich um eine Ventilklausel, die in der Praxis selten zur Anwendung kommen dürfte. Dennoch ist die Bestimmung wichtig, weil sie verhindert, dass der Revisionsaufsicht relevante Unterlagen entzogen werden, indem sie ins Ausland verlagert werden oder gar nie in die Schweiz gelangen.

Die von der RAB zugelassenen Personen und Unternehmen sowie die natürlichen Personen, die Mitglied im obersten Leitungs- und Verwaltungsorgan oder im Geschäftsführungsorgan eines Revisionsunternehmens sind und nicht über eine Zulassung der Aufsichtsbehörde verfügen, müssen die Aufsichtsbehörde überdies unverzüglich schriftlich über Vorkommnisse unterrichten, die für die Zulassung oder die Aufsicht relevant sind (Art. 15a Abs. 2 E-RAG). Das geltende Recht enthält im Gesetzestext drei Beispiele von relevanten Ereignissen (Art. 14 Abs. 2 Bst. a–c RAG)²⁵. 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 vorne erwähnten Auskunfts-, Herausgabe- und Meldepflichten gelten auch für Personen und Unternehmen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland. Falls die Aus-

²⁵ Weitere Beispiele finden sich in den Randziffern 21 ff. des Rundschreibens 1/2010 der RAB über die Berichterstattung der staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen an die Aufsichtsbehörde vom 31. März 2010. Die drei Beispiele aus dem Gesetz werden hierher verschoben, um den illustrativen Wert zu erhalten.

kunftpflicht 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 vergleichbar²⁶.

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

Staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen werden zurzeit mindestens alle drei Jahre einer eingehenden Überprüfung durch die RAB unterzogen. Die Überprüfung erfolgt risikoorientiert (Art. 8 Aufsichtsverordnung RAB²⁷), das heisst im Rahmen der Revisionsdienstleistungen, die ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen betreut, wird die Qualität der Revisionsmandate (Art. 16 Abs. 2 Bst. b RAG) primär anhand von Revisionsarbeiten für Publikumsgesellschaften beurteilt. Bei Verdacht auf Verstösse gegen gesetzliche Pflichten nimmt die RAB ad hoc eine entsprechende Überprüfung vor, wobei auch die Arbeiten auf einem Revisionsmandat eines Unternehmens relevant werden können, das keine Publikumsgesellschaft ist (Art. 16 Abs. 1 RAG). Das gilt neu auch für die Prüfgesellschaften nach Artikel 9a E-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 4 E-RAG (also aufsichtsrechtliche Prüfung von direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären) durchführen. Bei diesen staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen soll nur mindestens alle fünf Jahre eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden (Art. 16 Abs. 1^{bis} E-RAG). Auch hier wird die Überprüfung risikoorientiert durchgeführt, das heisst bezüglich Prüfumfang und -tiefe wird berücksichtigt, dass das beaufsichtigte Revisionsunternehmen keine Publikumsgesellschaften prüft. Der gesetzliche Überprüfungszyklus kann zudem von der RAB in begründeten Fällen verlängert werden. Dies dürfte insbesondere dann angezeigt sein, 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} E-RAG, bisher Art. 16 Abs. 1 zweiter Satz RAG).

Nach geltendem Recht überprüft die RAB im Rahmen einer Inspektion die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten sowie die Beachtung der Berufsgrundsätze, der Standesregeln 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 E-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

²⁶ Vgl. sec. 106 (b) und (c) Sarbanes-Oxley Act of 2002 und Art. 27 der EU-Richtlinie 2006/43/EG.

²⁷ Aufsichtsverordnung RAB vom 17. März 2008 (ASV-RAB; SR 221.302.33)

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: vgl. dazu die nachstehenden Ausführungen zu Artikel 16a E-RAG.
- Berufsgrundsätze und Standesregeln: 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.

Art. 16a (neu) Anerkennung von Standards zur Prüfung und Qualitätssicherung

Die RAB legt nach geltendem Recht fest, welche 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 (Art. 28 RAV).

Die RAB hat von dieser Befugnis bisher nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Die Kompetenz wird von der Verordnungsstufe auf die Gesetzesstufe gehoben, wobei sie in redaktioneller Hinsicht überarbeitet wird. Inhaltlich erfolgt damit keine Ausweitung der Kompetenzen nach geltendem Recht. Der geltenden Praxis entsprechend wird präzisiert, dass nicht nur die Standards zur Prüfung, sondern auch zur Qualitätssicherung erfasst sind (Art. 16a Abs. 1 und 2 E-RAG). Letztere werden heute schon von der RAB anerkannt²⁸. Erfasst sind auch die Standards zur Unabhängigkeit, die sowohl die Prüfung als auch die Qualitätssicherung betreffen. Die von der RAB anerkannten Standards gelten zudem neu nicht nur für die Erbringung von Revisionsdienstleistungen (im Sinne von Art. 2 Bst. a Ziff. 1 E-RAG) an Publikumsgesellschaften, sondern auch alle Unternehmen des öffentlichen Interesses. Da die Standards zur Rechnungsprüfung für Finanzinstitute nach geltendem Recht durch die FINMA anerkannt werden (Art. 12 Abs. 1 FINMA-PV), bedeutet dies inhaltlich keine Änderung; nur die Zuständigkeit für die Anerkennung wird auf die RAB verschoben.

Art. 17 Abs. 1 dritter Satz und 4

Den staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen und den für sie tätigen Personen kann nach geltendem Recht 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

²⁸ Vgl. dazu das Rundschreiben 1/2008 der RAB über die Anerkennung von Prüfungsstandards vom 17. März 2008.

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 beziehungsweise der für sie tätigen Personen bestehen soll. In der praktischen Anwendung ist dieses Instrument nützlich und sinnvoll und soll daher neu uneingeschränkt zur Verfügung stehen (Art. 17 Abs. 1 dritter Satz E-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 Auskunfts- und Meldepflichten (vgl. dazu Art. 15a E-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 unter geltendem Recht nicht öffentlich zugängliche Auskünfte und Unterlagen unter anderem nur 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 zu Revisionsunternehmen oder Sanktionsentscheide gegen Revisionsunternehmen von Gesetzes wegen in der einen oder anderen Form veröffentlicht. Zum Beispiel werden in den USA Inspektionsberichte in einer gekürzten Fassung und, falls das Revisionsunternehmen die festgestellten Mängel im System zur Qualitätssicherung nicht innert Jahresfrist beseitigt, ungekürzt aber mit Schwärzung der Namen der geprüften Gesellschaften veröffentlicht (sec. 104 (g) Sarbanes-Oxley Act of 2002, SOX). Sanktionsentscheide gegen Revisionsunternehmen oder deren Mitarbeitende werden ebenfalls veröffentlicht (sec. 105 (d) SOX). Bezüglich den Sanktionsverfahren gelten auch in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zum Teil weitergehende Offenlegungspflichten als in der Schweiz (vgl. Art. 19 RAG), sei es, weil allfällige Verhandlungen vor Gericht öffentlich sind, Pressemitteilungen bei Eröffnungen von Sanktionsverfahren publiziert werden können oder die Namen der geprüften Gesellschaften in den publizierten Entscheiden nicht geschwärzt werden.

Auf den erwähnten Börsenplätzen wird durch diese Transparenz sichergestellt, dass sich die Investorinnen und Investoren ein eigenes Bild von der Qualität der Arbeit eines Revisionsunternehmens machen und ihre diesbezüglichen Erkenntnisse in ihren Investitionsentscheid einbeziehen können. So ist es denkbar, dass ein Investor sich von Aktien eines börsenkotierten Unternehmens trennt, weil er aufgrund des neusten Inspektionsberichts zur Revisionsstelle in dessen Prüfung und damit in dessen Finanzzahlen kein oder nur beschränktes Vertrauen hat oder dass eine Investorin keine Obligationen kauft, weil die Revisionsstelle von der zuständigen Revisionsaufsichtsbehörde erst kürzlich sanktioniert wurde. Vor dem Hintergrund dieser kalkulierten Transparenz zugunsten eines möglichst informierten Börsenhandels stellt sich daher immer wieder die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die RAB mit diesen Behörden zusammenarbeiten kann.

In der Lehre wird in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen, ob die Regelung zur internationalen Amtshilfe *in Börsensachen* im Sinne einer Lückenfüllung auch im Bereich der Revisionsaufsicht zur Anwendung kommen kann²⁹. Im Rahmen der Amtshilfe in Börsensachen müssen die ausländischen Behörden zwar 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 BEHG³⁰).

Ein zu absolutes Vertraulichkeitsprinzip steht im Gegensatz zur weltweiten Tendenz, (präventive) Inspektions- und (repressive) Sanktionsverfahren im Bereich der Börsen- und Revisionsaufsicht mit mehr Publizität zu führen. Diese Tendenz ist auch in der Schweiz wahrnehmbar. Beispielsweise informiert die Schweizer Börse vermehrt bereits über die Eröffnung von Untersuchungsverfahren und gibt auch die Identität der betroffenen Gesellschaften bekannt. Ausserdem kann auch die RAB über laufende und abgeschlossene Verfahren informieren, wenn dies aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen erforderlich ist (vgl. Art. 19 Abs. 2 RAG). Schliesslich sind in der Schweiz Gerichtsverfahren spätestens im Verhandlungsstadium grundsätzlich öffentlich³¹. Es kommt einem nicht erkläraren Wertungswiderspruch gleich, wenn die Schweiz von einer ausländischen Aufsichtsbehörde mehr Vertraulichkeit fordert, als sie selbst zu gewähren in der Lage ist³².

Da die Aufsicht über die staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen letztlich ebenfalls auf den Schutz der Investorinnen und Investoren und eines informierten Börsenhandels 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 4bis

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»- beziehungsweise «darf»-Bestimmungen verwendet. In Artikel 27 Absatz 2 RAG geht es um die Beseitigung eines redaktionellen Versehens: Die Verwendung des Indikativs im geltenden Recht («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 E-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

²⁹ Vgl. dazu bejahend Ralph Malacrida/Till Spillman, in: Watter/Bertschinger (Hrsg.), Basler Kommentar zum Revisionsrecht, Basel 2011, Art. 26 RAG N 39 f.

³⁰ 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.).

³¹ Art. 30 Abs. 3 Bundesverfassung (BV; SR **101**) und insbesondere Art. 54 Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO; SR **272**); Art. 69 ff. Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR **312.0**).

³² So auch das Bundesgericht in BGE **126** II 413 (E. 4. b.aa).

Aufsichtsbehörden in diesem Fall (Art. 27 Abs. 4 RAG). Im Übrigen finden die «klassischen» Voraussetzungen für die internationale Amtshilfe Anwendung.

Diese Regelung führt 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, das geprüfte Unternehmen und allfällig 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 verfügt die RAB gegenüber dem betroffenen Schweizer Revisionsunternehmen beziehungsweise den betroffenen geprüften Schweizer Unternehmen über dieselben Befugnisse wie gegenüber den staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen beziehungsweise den Gesellschaften des öffentlichen Interesses (Art. 27 Abs. 4^{bis} E-RAG). Falls 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 und, sofern es nicht der Aufsicht durch die RAB untersteht, auch auf das Revisionsunternehmen, das die Prüfung durchführt. Die Regelung betrifft vor allem die Revision von Tochterunternehmen ausländischer Konzerne, die in der Schweiz ansässig sind³³.

Die Erweiterung des Aufsichtskreises umfasst auch Revisionsdienstleistungen, die nach Schweizer Recht nicht vorgeschrieben sind, und gilt somit auch für Revisionsdienstleistungen, die nur nach ausländischem Recht vorgeschrieben sind oder die freiwillig durchgeführt werden (z.B. weil nach Schweizer Recht auf die Revision verzichtet wurde, Art. 727a OR). Zu denken ist insbesondere auch an prüferische Durchsichten (Review) oder an bestimmte prüferische Handlungen im Auftrag des ausländischen Konzernprüfers (sog. Reporting Package). Die Ergänzung des Zuständigkeitsbereichs der RAB gilt nur für die Vorbereitung, die Durchführung und den Abschluss der (gemeinsamen) Inspektion und endet mit der rechtskräftigen Erledigung der Inspektion beziehungsweise allfällig daraus resultierender Verfahren.

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 aufgrund 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.

³³ In Deutschland wurde am 19. Juli 2013 eine vergleichbare Regelung in Kraft gesetzt, vgl. den Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Partnergesellschaft mit beschränkter Berufshaftung und zur Änderung des Berufsrechts der Rechtsanwälte, Patentanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, Drucksache 17/10487 des Deutschen Bundestages vom 15. August 2012, S. 9, 18 (unverändert verabschiedet).

Art. 28 Abs. 2 zweiter Satz, 4 und 5

Die RAB übt die Aufsicht nach den Vorgaben des RAG unabhängig aus (Art. 28 Abs. 2 zweiter Satz RAG). Dies gehört zu den Wesensmerkmalen der Aufsicht über die Revisionsbranche. Hieran ändert sich gemäss Entwurf nichts. Neu werden die Umriss der fachlichen Unabhängigkeit sowie Umfang und Tragweite der administrativen Aufsicht durch den Bundesrat in einer Bestimmung präzisiert (vgl. die Ausführungen zu Art. 38 E-RAG), auf die neu verwiesen wird (Art. 28 Abs. 2 zweiter Satz E-RAG).

Ebenfalls wird im Entwurf neu ausdrücklich festgehalten, dass die Organisation der RAB nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erfolgt (Art. 28 Abs. 4 E-RAG). Damit wird sichergestellt, dass die Mittel sparsam eingesetzt werden, Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen sowie die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung erzielen³⁴. Im Vergleich zur gegenwärtigen Praxis ergeben sich dadurch keine Änderungen.

Das Verfahren vor der RAB richtet sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrens³⁵ und die Anfechtung von Verfügungen der RAB nach den Bestimmungen über die Bundesrechtspflege³⁶. 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) im Rahmen des RAG beziehungsweise ihrer Zuständigkeiten (insbesondere in den Bereichen Zulassung, Aufsicht und Amtshilfe) zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist (Art. 28 Abs. 5 E-RAG).

Art. 29 Bst. b

Im geltenden Recht ist die Direktorin oder der Direktor das oberste vollziehende Organ der RAB (Art. 31 RAG). In der Praxis besteht allerdings eine vierköpfige Geschäftsleitung unter dem Vorsitz der Direktorin oder des Direktors. Dem 4. Leitsatz des Corporate Governance-Berichts³⁷, wonach eine ein- oder mehrköpfige Geschäftsleitung bestehen soll, wird daher schon nachgelebt. Es handelt sich daher um die Kodifikation des *Status quo* (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 31 E-RAG).

Art. 30 **Verwaltungsrat**

Die Zusammensetzung, die Wahlkriterien, die Amtsdauer und die Entschädigung des Verwaltungsrates der RAB ergeben sich im geltenden Recht aus Artikel 30 RAG. Der Entwurf führt die entsprechenden Vorgaben nach und regelt die Aufgaben neu in Artikel 30a E-RAG. Die wesentlichen Neuerungen mit Blick auf die eingangs erwähnten Kriterien sind die folgenden:

- Neu wird ausdrücklich festgelegt, dass die Wiederwahl in den Verwaltungsrat möglich ist. Diese wird aber auf maximal zwei weitere Amtsperioden beschränkt (Art. 30 Abs. 2 E-RAG).

³⁴ Vgl. Art. 5 Abs. 2 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (FKG; SR 614.0).

³⁵ Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021)

³⁶ Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32) und Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110).

³⁷ BBl 2006 8271

- Die Mitglieder des Verwaltungsrates werden neu generell verpflichtet, ihre Aufgaben und Pflichten mit aller Sorgfalt zu erfüllen und die Interessen der Aufsichtsbehörde in guten Treuen zu wahren (Art. 30 Abs. 4 E-RAG). Damit wird der 6. Leitsatz des Corporate Governance-Berichts umgesetzt³⁸. Die Bestimmung lehnt sich an die Regelung für den Verwaltungsrat der Aktiengesellschaft an (Art. 717 Abs. 1 OR).
- Der 7. Leitsatz des Corporate Governance-Berichts sieht vor, dass die Mitglieder von Organen einer Anstalt während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen werden können³⁹. Diese Vorgabe wird übernommen (Art. 30 Abs. 5 E-RAG). Wichtige Gründe liegen insbesondere vor, wenn ein Mitglied eine schwere Pflichtverletzung begangen hat oder ein dauernder Interessenkonflikt des Mitglieds nicht anders gelöst werden kann. Dieser Entscheid ist mit Beschwerde anfechtbar (Art. 33 Bst. b Ziff. 6 E-VGG).

Art. 30a Aufgaben des Verwaltungsrates

Die Aufgaben des Verwaltungsrates werden im geltenden Recht in Artikel 30 RAG aufgelistet. Neu wird eine separate Bestimmung geschaffen, mit der die Leitsätze 6, 13, 16, 17, 18, 20, 21 und 36 des Corporate Governance-Berichts umgesetzt werden. Die wesentlichen Neuerungen sind die folgenden:

- Nach dem 16. Leitsatz des Corporate Governance-Berichts steuert der Bund verselbstständigte Einheiten als Gewährleister der Aufgabenerfüllung und als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielen⁴⁰. Gemäss dem 17. Leitsatz liegt die Zuständigkeit für die Verabschiedung der strategischen Ziele bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- oder der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, bei deren Verwaltungsrat⁴¹. Der 18. Leitsatz und der 22a. Leitsatz sehen vor, dass öffentlich-rechtliche Anstalten nach Ablauf des Geschäftsjahres dem Bundesrat unter anderem die Berichterstattung des Verwaltungsrates über die Erreichung der strategischen Ziele unterbreiten. Das RAG wird im vorstehenden Sinn ergänzt (Art. 30a Bst. b E-RAG). Dies entspricht bereits der aktuellen Praxis der RAB. Die RAB zählt zu den verselbstständigten Einheiten des Bundes, die über strategische Ziele geführt werden (Art. 8 Abs. 5 RVOG⁴²). Die strategischen Ziele bilden Anknüpfungspunkt für die parlamentarische Oberaufsicht. Neu wird dem Bundesrat das Recht zur Genehmigung der strategischen Ziele eingeräumt⁴³. Die Anpassung strategischer Ziele ist ebenfalls nur mit der Zustimmung des Bundesrates möglich. Der Bundesrat kann die strategischen Ziele als Ganzes genehmigen oder im Sinne eines Vetorechts die Genehmigung verweigern. Er kann aber die vom Verwaltungsrat der RAB beschlossenen strategischen Ziele nicht in seinem Beschluss direkt abändern. Die RAB erörtert jedoch mit dem Bundesrat regelmässig die strategischen Ziele (vgl. Art. 38 Abs. 3 E-RAG), sodass

³⁸ BBl 2006 8271

³⁹ BBl 2006 8271

⁴⁰ BBl 2006 8278

⁴¹ BBl 2006 8278

⁴² Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010)

⁴³ Abweichend zum 17. Leitsatz entspricht dies der heutigen Praxis; siehe auch Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a FINMAG.

bereits im Vorfeld zur Anpassung der strategischen Ziele ein Meinungsaustausch stattfindet. Diese Lösung ermöglicht es dem Bundesrat, im vorgezeichneten Rahmen eine aktive Rolle bei der strategischen Ausrichtung der RAB zu spielen (vgl. Art. 38 Abs. 2 Bst. e und f E-RAG), ohne die fachliche und organisatorische Unabhängigkeit der RAB zu gefährden (Art. 38 Abs. 1 E-RAG).

- Gemäss dem 18. und dem 20. Leitsatz erstellen öffentlich-rechtliche Anstalten einen Geschäftsbericht, der vor seiner Publikation dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten ist⁴⁴. Die RAB erstellt bereits heute einen Tätigkeitsbericht, der veröffentlicht wird (vgl. Art. 19 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 2 RAG). Neu sieht das RAG ausdrücklich vor, dass die Verantwortung für die Erstellung beim Verwaltungsrat und nicht mehr bei der Geschäftsleitung liegt (Art. 30a Bst. m E-RAG). Neu ist auch die modernere Bezeichnung als «Geschäftsbericht» und die Tatsache, dass der Bericht vom Bundesrat nicht mehr nur zur Kenntnis genommen, sondern genehmigt wird. Damit verbunden erfolgt die Entlastung des Verwaltungsrates (vgl. dazu auch hinten Art. 38 Abs. 2 Bst. d und g E-RAG). Der Inhalt des Geschäftsberichts richtet sich nach Artikel 34b E-RAG (vgl. dazu die Ausführungen hinten).
- Der Bundesrat regelt wie bisher die Entschädigung für die Mitglieder des Verwaltungsrats (Art. 30 Abs. 6 E-RAG). Artikel 6a Abs. 1 bis 4 BPG⁴⁵ gilt dabei neu direkt und nicht nur sinngemäss. Die Vertragsbedingungen werden in der Regel im Mandat festgeschrieben. Das Auftragsverhältnis ist öffentlich-rechtlicher Natur (Art. 394 ff. OR kommen als ergänzendes öffentliches Recht zur Anwendung).

Die übrigen Kompetenzen des Verwaltungsrates bestehen schon im geltenden Recht oder werden in der Praxis der RAB bereits so gehandhabt. Es erfolgt daher nur die Kodifikation des Status quo im Gesetz. Dies gilt für den Erlass des Organisationsreglements (Art. 30 Abs. 3 Bst. a RAG), den Erlass von durch das RAG oder den Bundesrat delegierten Verordnungen (Art. 30 Abs. 3 Bst. a RAG), die Verhinderung von Interessenkollisionen (Art. 35 Abs. 2 RAV), den Abschluss des Anschlussvertrages an die Pensionskasse des Bundes (Praxis), die Regularien für das paritätische Organ des Vorsorgewerkes (Art. 36 RAV), die Wahl der Direktorin oder des Direktors unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 30 Abs. 3 Bst. b RAG; vgl. dazu neu die Beschwerdemöglichkeit gemäss Art. 33 Bst. b Ziff. 6 E-VGG), die Anstellung der Mitglieder der Geschäftsleitung (Praxis), die Aufsicht über die Geschäftsleitung (Art. 30 Abs. 3 Bst. c RAG), die Schaffung eines internen Kontrollsystems und eines Risikomanagements (Praxis), die Verwendung der Reserven (Art. 30 Abs. 3 Bst. e RAG) und die Verabschiedung des Budgets (Art. 30 Abs. 3 Bst. e RAG).

⁴⁴ BBl 2006 8280

⁴⁵ Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1)

Art. 31 Geschäftsleitung

Unter dem geltenden Recht ist die Direktorin oder der Direktor das oberste vollziehende Organ der RAB (Art. 31 Abs. 1 RAG). Neu ist die Geschäftsleitung unter der Leitung der Direktorin oder des Direktors das operative Organ (Art. 31 Abs. 1 E-RAG), wobei dieses aber in der Praxis der RAB schon seit ihrer Gründung besteht.

Die Aufgaben und Kompetenzen der Geschäftsleitung bestehen ebenfalls entweder schon ausdrücklich im aktuellen Recht oder werden in der Praxis der RAB so gehandhabt. Es erfolgt lediglich die Normierung des Status quo im Gesetz. Dies gilt für das Führen der Geschäfte (Art. 31 Abs. 1 RAG), die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen für den Verwaltungsrat (Art. 31 Abs. 2 RAG), die Berichterstattung an den Verwaltungsrat (Art. 31 Abs. 2 RAG), die Vertretung gegen aussen (Art. 31 Abs. 1 RAG), die Begründung, Änderung und Auflösung der Arbeitsverhältnisse mit dem Personal (Art. 31 Abs. 1 RAG), die Mitwirkung in internationalen Organisationen und Gremien (Art. 31 Abs. 3 RAG) und die Erfüllung aller Aufgaben, die das Gesetz nicht einem anderen Organ zuweist (Art. 31 Abs. 3 RAG). Die Erwähnung der Mitwirkung in internationalen Organisationen und Gremien stellt nicht nur klar, welches Organ innerhalb der RAB zuständig ist, sondern enthält auch die gesetzliche Grundlage für diese Tätigkeit. Sie umfasst aber nicht die Ermächtigung, den Bundesrat im Ausland zu vertreten.

Art. 32 Revisionsstelle

Gemäss geltendem Recht besorgt die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) die Revision der RAB nach Massgabe des Finanzkontrollgesetzes (Art. 32 RAG). Diese Bestimmung vermischt die Revision der Jahresrechnung im Sinne des Obligationenrechts (OR) mit der Finanzaufsicht durch die EFK nach dem Finanzkontrollgesetz. Zur Sicherstellung ihrer Unabhängigkeit (vgl. Art. 38 E-RAG) untersteht die RAB der Finanzaufsicht durch die EFK nur insoweit, als dies der Ausübung der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung dient (Art. 8 Abs. 2 und 3 FKG). Mit Blick auf die Revision der Jahresrechnung werden die Schwellenwerte, welche die ordentliche von der eingeschränkten Revision trennen, nicht überschritten. Die Jahresrechnung muss ordentlich geprüft werden, wenn zwei der drei nachfolgenden Grössen in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren überschritten werden: Bilanzsumme von 20 Millionen Franken, Umsatzerlös von 40 Millionen Franken und 250 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt (Art. 727 Abs. 1 Ziff. 2 OR). Die RAB hat 2012 eine Bilanzsumme von 6 Millionen Franken, Umsatzerlös (Angaben und Gebühren) von 4.5 Millionen Franken und 20 Vollzeitstellen erreicht. Die EFK führt daher bei der RAB eine eingeschränkte Revision durch. Dies ist der Grösse und den Risiken der RAB angemessen. Im Entwurf wird neu klargestellt, dass sich die Revision der Jahresrechnung der heutigen Praxis entsprechend nach den Vorschriften des Aktienrechts (Art. 727 ff. OR) richtet. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung wird von der EFK weiterhin nach den Vorschriften des Finanzkontrollgesetzes durchgeführt.

Art. 33 Abs. 2

Unter dem geltenden Recht erlässt der Bundesrat Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten (Art. 33 Abs. 2 RAG). Der Bundesrat hat diese Kompetenz an den Verwaltungsrat der RAB delegiert (Art. 35 Abs. 2 RAV). Neu wird diese Befugnis auf Gesetzesstufe verankert (Art. 30a Bst. d E-RAG).

Art. 33a Pensionskasse

Die RAB versichert die Geschäftsleitung und das übrige Personal bereits seit 2007 nach den vorsorgerechtlichen Bestimmungen des BPG bei der PUBLICA (Art. 4 Abs. 1 PUBLICA-Gesetz⁴⁶, Art. 32a Abs. 2 BPG) und hat mit dieser auch einen entsprechenden Anschlussvertrag abgeschlossen, der die Grundlage für das separate Vorsorgewerk der RAB bildet. Neu wird dies auf Gesetzesstufe festgehalten (Art. 33a Abs. 2 E-RAG). Im Weiteren wird festgelegt, dass die RAB als dezentrale Verwaltungseinheit des Bundes sowie ihrer Rechtspersönlichkeit und Selbstständigkeit entsprechend (Art. 28 Abs. 2 RAG) als eigener vorsorgerechtlicher Arbeitgeber gilt (Art. 32b Abs. 2 BPG). Sie wird daher weiterhin über ein eigenes Vorsorgewerk verfügen (Art. 33a Abs. 2 E-RAG i.V.m. Art. 32d BPG).

Art. 34 Amtsgeheimnis

Die Organe und das Personal der RAB unterstehen bereits heute dem Amtsgeheimnis (Art. 34 RAG). Dasselbe gilt für Drittpersonen, die von der RAB zur Erfüllung ihrer Aufgaben beigezogen werden (vgl. Art. 20 Abs. 3 und Art. 40 Abs. 1 Bst. d RAG). Die aktuelle Bestimmung des Amtsgeheimnisses ist allerdings lückenhaft und wird der Regelung für die FINMA⁴⁷ nachgebildet. Die wesentlichen Neuerungen sind die folgenden:

- Neu wird ausdrücklich festgehalten, dass das Amtsgeheimnis auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses oder der Zugehörigkeit zu einem Organ der RAB besteht (Art. 34 Abs. 2 E-RAG).
- Zudem wird klargestellt, dass sich Angestellte oder Organe der RAB ohne Ermächtigung der RAB bei Einvernahmen und in Gerichtsverfahren als Partei, Zeuginnen und Zeugen oder Sachverständige nicht über Wahrnehmungen äussern dürften, die sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gemacht haben und die sich auf ihre amtlichen Aufgaben beziehen. Das Organisationsreglement (Art. 30a Bst. a E-RAG) wird die Zuständigkeit für die Entbindung vom Amtsgeheimnis regeln. Dabei wird es sich jeweils um eine vorgesetzte Stelle innerhalb der RAB handeln. Im Falle eines Verwaltungsratsmitglieds beschliesst der Verwaltungsrat unter Ausstand des betroffenen Mitglieds über die Entbindung.

Art. 34a Anzeigepflichten, Anzeigerechte und Schutz

Der Verhaltenskodex der RAB enthält bereits heute eine Bestimmung zum sogenannten Whistleblowing durch Angestellte der RAB. Neu und in Anlehnung an die Bestimmung im Bundespersonalrecht (Art. 22a BPG) wird dieser Mechanismus auf Gesetzesstufe gehoben.

Die neue Bestimmung regelt das Vorgehen bei der Feststellung von *behördeninternen* Sachverhalten, wenn also ein Straftatbestand durch eine Person begangen wird, die für die RAB tätig ist. Bei *behördenexternen* Sachverhalten, wenn der Straftatbestand von der RAB bei einer zugelassenen oder beaufsichtigten Person oder bei einem zugelassenen oder beaufsichtigten Revisionsunternehmen festgestellt wird, steht es im pflichtgemässen Ermessen der RAB zu entscheiden, welche aufsichts-

⁴⁶ PUBLICA-Gesetz vom 20. Dezember 2006 (SR 172.222.1)

⁴⁷ Art. 14 FINMAG

rechtlichen Massnahmen zu ergreifen sind. Darunter fällt je nach den Umständen auch die Strafanzeige an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (Art. 24 Abs. 3 RAG). Diese Anzeigepflicht bleibt von der vorliegenden Bestimmung unberührt (Art. 34a Abs. 5 E-RAG).

Artikel 34a Absatz 1 zielt nicht einzig auf Korruptionsfälle ab, sondern auf alle Arten von Verbrechen und Vergehen, welche die Angestellte der RAB bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder ihnen gemeldet werden. Verbrechen und Vergehen sind Taten, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren oder mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht sind (Art. 10 Abs. 2 und 3 StGB⁴⁸). Die Anzeigepflicht wird bereits bei einem begründeten Verdacht ausgelöst. Für Vergehen und Verbrechen, welche die Angestellten privat in Erfahrung bringen, besteht keine Anzeigepflicht. Die Wahl des Ansprechpartners (Vorgesetzte innerhalb der RAB, Verwaltungsrat der RAB, EFK oder Strafverfolgungsbehörden) richtet sich nach den Umständen, den gemachten Erkenntnissen oder der Art und Weise der Kenntnisnahme (Art. 34a Abs. 1 E-RAG). So kommt die Anzeige bei der EFK und bei den Strafverfolgungsbehörden nur in Frage, wenn die Vorgesetzten und der Verwaltungsrat nicht innert angemessener Frist wirksame Massnahmen ergreifen⁴⁹.

Die Anzeigepflicht entfällt bei Personen, die zur Aussage- oder Zeugnisverweigerung berechtigt sind (Art. 34 Abs. 3 E-RAG). Zu denken ist an das Aussageverweigerungsrecht der beschuldigten Person (Art. 113 Abs. 1 StPO⁵⁰) und an die Aussage- beziehungsweise die Zeugnisverweigerungsrechte in Bezug auf sich selbst oder in Bezug auf Personen, zu denen eine persönliche Beziehung besteht (Art. 168 f. StPO).

Abgesehen von den erwähnten Verbrechen und Vergehen sind die Angestellten auch berechtigt, weitere Unregelmässigkeiten zu melden. Es handelt sich beispielsweise um andere Straftatbestände als die in Absatz 1 genannten sowie um verschwenderische oder unnötige Ausgaben (Art. 34a Abs. 4 E-RAG). Auch hier handelt es sich nur um *interne* Missstände.

Der Schutz vor beruflichen Nachteilen derjenigen, die in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet haben (Art. 34a Abs. 4 E-RAG), gilt selbstverständlich auch für allfällige Zeugenaussagen in einem anschliessenden Gerichtsverfahren; allerdings gilt dies nur dann, wenn die entsprechende Ermächtigung vorliegt (vgl. Art. 34 Abs. 3 E-RAG).

Art. 34b Geschäftsbericht

Der 18. Leitsatz und der 20. Leitsatz des Corporate Governance-Berichts halten fest, dass öffentlich-rechtliche Anstalten wie die RAB dem Bundesrat nach Ablauf des Geschäftsjahres einen Geschäftsbericht vorlegen und dass der Bundesrat vor dessen Publikation über die Genehmigung entscheidet (vgl. die Ausführungen zu Art. 30a Bst. m E-RAG). Der Mindestinhalt des Geschäftsberichts bestimmt sich nach dem 19. Leitsatz⁵¹ in Anlehnung an das Aktienrecht beziehungsweise nach dessen

⁴⁸ Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0)

⁴⁹ Vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichts Nr. 6B_305/2011 vom 21. Dezember 2011 (E. 4).

⁵⁰ Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0)

⁵¹ BBl 2006 8280

Revision nach den Vorgaben zum Buchführungs- und Rechnungslegungsrechts im OR (Art. 957 ff. OR; vgl. die Ausführungen zu Art. 35 Abs. 2 E-RAG). Der Geschäftsbericht enthält den Tätigkeitsbericht (Art. 19 Abs. 1 RAG), die Jahresrechnung (Art. 34b Abs. 2 E-RAG) und den Revisionsbericht der EFK (die Ausführungen zu Art. 32 E-RAG). Es handelt sich um die Kodifikation der gängigen Praxis.

Art. 35 Abs. 2

Das geltende Recht nimmt zur Frage der Rechnungslegung der RAB Bezug auf die Bestimmungen zur Rechnungslegung für Aktiengesellschaften von 1991 (Art. 662a–663b OR). Die Eidg. Räte haben allerdings Ende 2011 beschlossen, das Buchführungs- und Rechnungslegungsrecht einer Totalrevision zu unterziehen. Das neue Recht ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Es besteht daher Anpassungsbedarf an das neue Recht. Demzufolge finden neu die Vorschriften zur kaufmännischen Buchführung und Rechnungslegung nach OR sinngemäss Anwendung (Art. 35 Abs. 2 E-RAG). Damit wird aktuell auf Artikel 957 ff. OR verwiesen. Es wird kein True and Fair View-Abschluss erstellt, was der Grösse und den Risiken der RAB angemessen ist. Es handelt sich dabei um eine dynamische Verweisnorm, die nachfolgende Revisionen im OR umfasst.

Art. 36a Abs. 1 zweiter Satz

Die Verantwortlichkeit der RAB, ihrer Organe, ihres Personals sowie der von der RAB beigezogenen Drittpersonen richtet sich nach dem geltenden Recht nach dem Verantwortlichkeitsgesetz⁵². 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 RAG).

Die Bestimmung ist seit 2013 in Kraft und 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 ebendiese Prüfgesellschaften beaufsichtigen soll (vgl. Art. 2 E-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 Aktienrechts richtet (Art. 36a Abs. 1 zweiter Satz E-RAG i.V.m. Art. 752–760 OR). Festzuhalten ist im Weiteren auch, dass die Haftungsbestimmung von Artikel 36a Absatz 2 RAG auch dann gilt, wenn sich die Pflichtverletzung einer Revisorin, eines Revisors, einer Revisionsexpertin, eines Revisionsexperten oder eines Revisionsunternehmens im Rahmen der Prüftätigkeit nach den Finanzmarktgesetzen ereignet (vorne Art. 9a E-RAG).

Art. 38 Fachliche Unabhängigkeit und Aufsicht

Nach geltendem Recht übt die RAB die Aufsicht nach diesem Gesetz unabhängig aus, untersteht aber der Aufsicht des Bundesrates, der über die administrative Zuordnung entscheidet (Art. 28 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1 RAG; die RAB ist dem

⁵² Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 (VG; SR 170.32)

EJPD zugeordnet). Mit der neuen Bestimmung wird der fachlichen Unabhängigkeit der RAB bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mehr Ausdruck verliehen. Die übrigen Facetten der Unabhängigkeit werden an anderer Stelle geregelt. Dies gilt insbesondere für die organisatorische Unabhängigkeit (Art. 28 Abs. 3 RAG), die finanzielle Unabhängigkeit (Art. 21 RAG und Art. 37 ff. RAV) und die Unabhängigkeit von der Revisionsbranche (Art. 30 Abs. 1 RAG).

Die RAB erfüllt ihre Aufgaben fachlich unabhängig (Art. 38 Abs. 1 E-RAG). Die fachliche Unabhängigkeit ist umfassend zu verstehen. Die RAB untersteht in ihren Entscheiden insbesondere keinen Weisungen des Bundesrates oder von Verwaltungsbehörden⁵³.

Der Bundesrat beaufsichtigt allerdings grundsätzlich auch die dezentralisierten Verwaltungseinheiten (Art. 8 Abs. 4 RVOG). Dementsprechend liegt die administrative Aufsicht über die RAB und deren Aufgabenerfüllung beim Bundesrat. Diese Aufsicht unterscheidet sich gemäss den Leitsätzen 18 ff. im Corporate Governance-Bericht⁵⁴ in verschiedener Hinsicht von derjenigen Aufsicht, die dem Bundesrat gegenüber den Einheiten der zentralen Bundesverwaltung zukommt. Die Aufsicht des Bundesrates über verselbstständigte Einheiten, die Aufgaben der Wirtschafts- oder Sicherheitsaufsicht erfüllen, lässt sich am ehesten mit einer Rechenschaftsabnahme vergleichen⁵⁵. Im Entwurf werden in nicht abschliessender Weise die dem Bundesrat zur Verfügung stehenden Instrumente genannt (Art. 38 Abs. 2 E-RAG). Der Bundesrat kann von der RAB Informationen und Berichte sowie Einsicht in Unterlagen verlangen, sofern dies für die Ausübung der administrativen Aufsicht erforderlich ist. Die Oberaufsicht des Parlaments bleibt vorbehalten.

In Ergänzung zur Berichterstattung gemäss Artikel 30a Buchstabe b erörtert die RAB mit dem Bundesrat regelmässig ihre strategischen Ziele und die Erfüllung ihrer Aufgaben (Art. 38 Abs. 3 E-RAG).

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 E-RAG verschoben wird (vgl. dazu vorne die Ausführungen zu Art. 14 E-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 Verwaltungsstrafrecht⁵⁶ 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 5000 Franken in Betracht fällt und die Ermittlung der strafbaren Personen (Art. 6 VStrR) Untersuchungsmassnahmen bedingen würde, die im Hinblick auf die

⁵³ Auch das Evokationsrecht (vgl. Art. 47 Abs. 4 RVOG) entfällt, weil dies im Widerspruch zur Autonomie der RAB stehen und die übergeordnete Einheit bzw. den Bundesrat zum faktischen Organ machen würde (keine Dienstaufsicht wie in der zentralen Bundesverwaltung).

⁵⁴ BBl 2006 8279 ff.

⁵⁵ Vgl. dazu auch Art. 8 Abs. 2 FKG.

⁵⁶ Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0)

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 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 E-RAG bezweckt nicht die Bestrafung des Unternehmens wegen mangelhafter Organisation, sondern will den Grundsatz der Verfahrensökonomie gewährleisten. Zudem ist Artikel 39a E-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. abis und b

Der Entwurf enthält aufgrund der Bündelung der Aufsicht 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 vorsätzlich:

- im Revisionsbericht, im Prüfbericht oder in der Prüfbestätigung zu wesentlichen Tatsachen falsche Angaben macht oder wesentliche Tatsachen verschweigt (Art. 40 Abs. 1 Bst. abis E-RAG): Dieser Tatbestand wird aus dem FINMAG (Art. 46 Abs. 1 Bst. a FINMAG) in das RAG verschoben und wird damit für alle Revisionsunternehmen anwendbar.
- 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 E-RAG): Dieser Tatbestand entspricht dem geltenden Recht, muss aber umformuliert werden, weil die Artikelnummerierung geändert hat (vgl. vorne zu Art. 13, 14 und 15a E-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 bei der RAB diejenigen Zulassungen unter dem neuen Recht beantragen können, die sie für ihre Aktivitäten benötigen. Zudem braucht die RAB genügend Zeit, um diese Zulassungsge-

suche zu beurteilen. Revisionsdienstleistungen, für deren Durchführung das neue Recht eine Zulassung der RAB vorschreibt, dürfen daher bis ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Rechts noch mit der Zulassung der FINMA nach altem Recht durchgeführt werden (Art. 43a Abs. 1 E-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 E-RAG). Ähnlich wurde bereits bei der Integration der Eidg. Bankenkommision, 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.

2.2 Änderungen weiterer Erlasse

2.2.1 Verwaltungsverfahrensgesetz

Art. 14 Abs. 1 Bst. f und 2

In der aufsichtsrechtlichen Praxis ergibt sich je nach den Umständen die Problematik, dass der Sachverhalt aufgrund der Auskunftspflichten der aufsichtsunterworfenen Personen und Unternehmen nicht hinreichend abgeklärt wird (vgl. die Ausführungen zu Art. 15a E-RAG). Das Verwaltungsverfahren sieht daher die Möglichkeit vor, dass die Einvernahme von Zeugen angeordnet werden kann (Art. 14 Abs. 1 VwVG). Zeugen sind am Verfahren nicht beteiligte Dritte, die von einer wesentlichen Tatsache durch eigene Sinneswahrnehmung Kenntnis haben. Die Möglichkeit der Zeugeneinvernahme besteht aber nur für diejenigen Behörden, die im VwVG erwähnt werden. Unter anderen ist auch die FINMA berechtigt, solche Zeugeneinvernahmen durchzuführen (Art. 14 Abs. 1 Bst. e VwVG).

Der RAB müssen nach neuem Recht dieselben Aufsichtsinstrumente zur Verfügung stehen wie der FINMA nach geltendem Recht (vgl. Ziff. 1.2). Ohne die Befugnis, Zeugen einzuvernehmen, gehen der RAB wichtige Informationen verloren. Zu denken ist insbesondere an Personen, die ihr Revisionsunternehmen verlassen und gleichzeitig auch ihre Zulassung bei der RAB aufgeben. Es besteht damit die Gefahr, dass nach der Übernahme der Aufgaben von der FINMA nicht mehr dasselbe Aufsichtsniveau besteht wie vorher. Aus diesem Grund wird die RAB neu auf die Liste derjenigen Behörden aufgenommen, die subsidiär Zeugeneinvernahmen durchführen können (Art. 14 Abs. 1 Bst. f und Abs. 2 E-RAG).

2.2.2 **Verwaltungsgerichtsgesetz**

Art. 33 Bst. b Ziff. 6

Der Entwurf legt fest, dass der Bundesrat die Mitglieder des Verwaltungsrates aus wichtigen Gründen abberufen kann (Art. 30 Abs. 5 E-RAG) und die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit der Direktorin oder des Direktors genehmigt (Art. 38 Abs. 2 Bst. b E-RAG). In Anlehnung an die Regelung, die bei der FINMA getroffen wurde (Art. 33 Bst. b Ziff. 2 VGG), sind diese Entscheide mit Beschwerde anfechtbar. Das Anfechtungsobjekt ist der Abberufungsentscheid oder der Genehmigungsentscheid zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Diese Entscheide haben als Verfügungen nach Artikel 5 VwVG zu ergehen.

2.2.3 **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 E-PfG).

Die Pfandbriefzentrale muss im Weiteren ihre Jahres- und gegebenenfalls ihre Konzernrechnung durch ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen nach den Grundsätzen der ordentlichen Revision des OR prüfen lassen. Für die Revision der Jahres- und gegebenenfalls der Konzernrechnung kommen damit die Vorschriften nach Artikel 728 ff. OR zur Anwendung. Dieser Grundsatz, der bisher auf Stufe der Bundesratsverordnung geregelt war (Art. 15 FINMA-PV), wird neu auf Gesetzesstufe verankert (Art. 38a Abs. 2 E-PfG).

Die Bestimmungen zur Prüfung und die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsbestimmungen werden zudem harmonisiert (Art. 38a Abs. 3 E-PfG; vgl. hinten zu Art. 24 Abs. 4 E-FINMAG). Absatz 2 des geltenden Rechts kann entsprechend gekürzt und Absatz 3 aufgehoben werden.

2.2.4 **Kollektivanlagengesetz**

Art. 126 Abs. 1 Einleitungssatz, 5 und 6

Die Bestimmung von Artikel 126 Absatz 1 wird im Hinblick auf die neue Zuständigkeit der RAB für die Zulassung von Prüfgesellschaften geändert. Neu wird zudem verdeutlicht, dass die Rechnungsprüfung nach den Grundsätzen der ordentlichen Revision des OR zu erfolgen hat (Art. 126 Abs. 5 E-KAG). Für die Revision der Jahres- und gegebenenfalls der Konzernrechnung kommen damit grundsätzlich die Vorschriften nach Artikel 728 ff. OR zur Anwendung. Dieser Grundsatz, der bisher auf Stufe der Bundesratsverordnung geregelt war (Art. 15 FINMA-PV), wird neu auf Gesetzesstufe verankert. Da bestimmte Formen der kollektiven Kapitalanlage aufgrund des OR keiner Revisionspflicht unterstehen, muss der Bundesrat im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen die Möglichkeit haben, Ausführungsbestimmungen zu den Einzelheiten der Rechnungsprüfung zu regeln und die FINMA

in Belangen von beschränkter Tragweite, namentlich in vorwiegend technischen Angelegenheiten, zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zu ermächtigen (Art. 126 Abs. 6 E-KAG).

Art. 127

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. vorne zu Art. 9a E-RAG). Die Bestimmung kann deshalb aufgehoben werden.

Art. 128

Diese Bestimmung wird in Artikel 126 E-KAG inhaltlich integriert und harmonisiert. Sie kann daher aufgehoben werden.

Art. 129

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

2.2.5 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 (Art. 18 Abs. 1 E-BankG; vgl. Art. 9a E-RAG).

Banken, Bankgruppen und Finanzkonglomerate müssen im Weiteren ihre Jahres- und gegebenenfalls ihre Konzernrechnung durch ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen nach den Grundsätzen der ordentlichen Revision des OR prüfen lassen. Für die Revision der Jahres- und gegebenenfalls der Konzernrechnung durch ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen (Art. 9 RAG) kommen damit die Vorschriften nach Artikel 728 ff. OR zur Anwendung. Dieser Grundsatz, der bisher auf Stufe der Bundesratsverordnung geregelt war (Art. 15 FINMA-PV), wird neu auf Gesetzesstufe verankert (Art. 18 Abs. 2 E-BankG).

Die Bestimmungen zur Prüfung sowie die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsbestimmungen werden neu harmonisiert (vgl. hinten zu Art. 24 Abs. 4 E-FINMAG). Absatz 3 des geltenden Rechts kann daher aufgehoben werden.

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 auch künftig Art. 24 Abs. 1 E-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. die Ausführungen zu Art. 36a E-RAG).

2.2.6 Börsengesetz

Art. 15 Abs. 4 zweiter Satz

Die Bestimmung wird präzisiert beziehungsweise 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 E-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 E-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 E-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 Beaufsichtigte 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 E-FINMAG geregelt.

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 E-FINMAG), sodass Absatz 2 aufgehoben werden kann.

In Anlehnung an Artikel 24 E-FINMAG wird in Absatz 3 eine Klärung vorgenommen. Die Prüfung einer Selbstregulierungsorganisation (SRO) von Anwältinnen und Anwälten sowie Notarinnen und Notaren muss von Prüfgesellschaften durchgeführt werden, welche die gleichen Zulassungsvoraussetzungen erfüllen wie die Prüfgesellschaften von der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediären (Art. 19a E-GwG; vgl. dazu auch Art. 24 Abs. 1 Bst. d E-GwG).

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 E-RAG). Die Bestimmungen zur Prüfung sowie die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsbestimmungen werden neu harmonisiert (vgl. dazu Art. 24 E-FINMAG). Die Regeln zur Berichterstattung werden ebenfalls einheitlich geregelt (vgl. dazu Art. 27 E-FINMAG). Eine spezialgesetzliche Regelung (vgl. Art. 19a Abs. 2 bis 4 GwG des geltenden Rechts) ist nicht mehr 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, weshalb diese Bestimmung aufgehoben wird. An der Möglichkeit, erleichterte Zulassungsvoraussetzungen festzulegen, soll allerdings festgehalten werden (vgl. vorne zu Art. 9a Abs. 4 E-RAG).

Art. 24 Abs. 1 Bst. c Einleitungssatz und 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 eingesetzten Prüfgesellschaft nicht der Qualität einer Prüfgesellschaft entspricht, die bei der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediären eingesetzt wird. Zukünftig sind deshalb auch die SRO verpflichtet, nur noch Prüfgesellschaften mit Prüfungen zu betrauen, welche die gleichen Zulassungsvoraussetzungen wie Prüfgesellschaften von direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären (vgl. dazu Art. 19a E-GwG) erfüllen. Durch diese Anpassung wird die Qualität im Bereich der Prüfungen der nicht direkt unterstellten Finanzintermediäre sichergestellt.

2.2.8

Finanzmarktaufsichtsgesetz

Art. 3 Bst. b und c

Aufgrund 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. 14 Abs. 4

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

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 E-RAG).

Art. 24 Grundsatz

In Absatz 1 wird festgehalten, auf welche Weise die aufsichtsrechtliche Prüfung von Beaufsichtigten erfolgen kann (Art. 24 Abs. 1 E-FINMAG). Die FINMA kann selbst Prüfungen vornehmen oder durch von den Beaufsichtigten mandatierten Prüfgesellschaften oder durch Prüfbeauftragte (vgl. die Ausführungen zu Art. 24a E-FINMAG) vornehmen lassen. Dieser Grundsatz entspricht der bisherigen Praxis. Im Versicherungsbereich konnte die Aufsichtsbehörde bereits bisher jederzeit selbst Prüfungen vornehmen oder Dritte beziehen. Auch im Bankenbereich verfügte die FINMA bereits bisher über die Kompetenz, selbst direkt Prüfungen bei Banken, Bankgruppen und Finanzkonglomeraten durchzuführen, insbesondere wenn dies angesichts von deren wirtschaftlicher Bedeutung oder der Komplexität der abzuklärenden Sachverhalts notwendig war. Die Finanzkrise hat eindrücklich vor Augen geführt, dass die FINMA die Möglichkeit haben muss, selber Prüfungen durchzuführen. Zu diesem Schluss gelangte auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Weiterentwicklung der Aufsichtsinstrumente und der Organisation der FINMA⁵⁷ sowie das Financial Stability Board in einem Country Peer Review⁵⁸. Während die Prüfgesellschaften bei Banken, Effektenhändlern und KAG-Instituten nach geltender Praxis die Einhaltung sämtlicher aufsichtsrechtlicher Bestimmungen prüfen, prüfen sie bei Versicherungen nur einzelne Prüfgebiete. Der Einsatz unterschiedlicher

⁵⁷ Vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Empfehlungen 3 und 6 sowie des Postulats 1 (10.3389/10.3628) der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrats und des Ständerates vom 23. Mai 2012 zur Weiterentwicklung der Aufsichtsinstrumente und der Organisation der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA, BBl **2012** 5794 ff.

⁵⁸ Vgl. Peer Review of Switzerland, Review Report des Financial Stability Boards vom 25. Januar 2012, S. 25.

Prüfmethoden soll weiterhin möglich sein, um den unterschiedlichen Anforderungen im Rahmen der Aufsicht Rechnung zu tragen.

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

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 E-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 VAG). Dieses bereits bestehende Instrument soll im Sinne eines einheitlichen Ansatzes für alle Aufsichtsbereiche im FINMAG verankert werden. Die FINMA setzt die Prüfbeauftragte oder den Prüfbeauftragten mittels Verfügung ein, welche die Aufgaben der oder des Prüfbeauftragten umschreibt. Zu denken ist dabei an Fälle, in denen ein Beaufsichtigter von einem ausserordentlichen Ereignis betroffen ist oder ein spezielles Expertenwissen (bspw. IT) erforderlich ist, oder wenn ernsthafte Zweifel in Bezug auf die Qualität der durch die Prüfgesellschaft vorgenommenen Prüfung bestehen. Die Prüfbeauftragten unterstehen bei ihrer Mandatserfüllung der Aufsicht der FINMA.

Art. 25 Pflichten der geprüften Beaufsichtigten

Die Wahl und der Wechsel der Prüfgesellschaft wird neu in Artikel 28a E-FINMAG geregelt. Artikel 25 Absatz 2 FINMAG wird deshalb aufgehoben. Der bisherige Absatz 1 wird neu formuliert. Neu wird in Absatz 2 die Pflicht des Beaufsichtigten 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 E-RAG). Die Bestimmung wird deshalb aufgehoben.

Art. 27 Abs. 1

Mit der Anpassung von Artikel 27 Absatz 1 E-FINMAG wird klargestellt, dass der Prüfbericht in erster Linie zuhänden der FINMA einzureichen ist. Es ist jedoch ausdrücklich vorgesehen, dass eine Kopie des Berichts grundsätzlich auch an das beaufsichtigte Institut geht. Der aufsichtsrechtliche Prüfbericht der Prüfgesellschaft ist dabei nicht zu verwechseln mit dem umfassenden Revisionsbericht der Revi-

sionsstelle, der weiterhin an den Verwaltungsrat adressiert ist (Art. 728b Abs. 1 OR).

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 Finanzmarkt-gesetze werden sowohl die Zulassungsvoraussetzungen als auch deren Einhaltung nicht mehr durch die FINMA geregelt beziehungsweise 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 Beaufsichtigten im Bilde sein muss, besteht von Seiten der Beaufsichtigten eine Informationspflicht (Art. 25 Abs. 2 E-FINMAG). Die FINMA muss im Weiteren die Möglichkeit haben, vom Beaufsichtigten jederzeit den Wechsel der Prüfgesellschaft verlangen (Art. 28a Abs. 2 E-FINMAG). Dies trägt der Bedeutung der Prüfgesellschaften für die Finanzmarktaufsicht Rechnung. Die FINMA informiert die RAB gegebenenfalls über die Anordnung eines Wechsels (Art. 28a Abs. 3 E-FINMAG).

Art. 29 Abs. 2

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

Art. 43 Abs. 1 und 4

Das Prüfungsinstrument des beigezogenen Dritten wird neu als sogenannter Prüfbeauftragter in Artikel 24a E-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. E-RAG). Aus diesem Grund müssen in dieser Bestimmung alle Hinweise auf Prüfgesellschaften gestrichen werden.

2.2.9

Versicherungsaufsichtsgesetz

Art. 4 Abs. 2 Bst. i

Die Wahl und der Wechsel der Prüfgesellschaft oder der leitenden Prüferin beziehungsweise des leitenden Prüfers bedürfen keiner Änderung des Geschäftsplans mehr (vgl. vorne Art. 28a E-FINMAG) und müssen 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 E-VAG). Folglich entfällt auch Genehmigungspflicht der FINMA (Art. 5 Abs. 1 E-VAG).

Art. 27 Abs. 3

Der Regelung des Informationsflusses zwischen der internen Revision und der Prüfgesellschaft soll gestützt auf Artikel 24 Absatz 4 E-FINMAG auf Stufe Bundesratsverordnung für alle Aufsichtsgebiete 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 (Art. 28 Abs. 1 E-VAG; vgl. vorne zu Art. 9a E-RAG).

Das Versicherungsunternehmen muss im Weiteren seine Jahres- und gegebenenfalls seine Konzernrechnung durch ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen nach den Grundsätzen der ordentlichen Revision des OR prüfen lassen. Für die Revision der Jahres- und gegebenenfalls der Konzernrechnung durch ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen (Art. 9 RAG) kommen damit die Vorschriften nach Artikel 728 ff. OR zur Anwendung. Dieser Grundsatz, der bisher auf Stufe der Bundesratsverordnung geregelt war (Art. 15 FINMA-PV), wird neu auf Gesetzesstufe verankert (Art. 28 Abs. 2 E-VAG).

Die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsbestimmungen werden neu harmonisiert (vgl. vorne zu Art. 24 E-FINMAG). Absatz 2 des geltenden Rechts kann daher aufgehoben werden.

Art. 29

Die Bestimmungen zur Prüfung werden harmonisiert (Art. 24 E-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 E-FINMAG geregelt. Die Möglichkeit des Einsatzes eines Prüfbeauftragten (Art. 24a E-FINMAG) löst die spezialgesetzliche Bestimmung für den Versicherungsbereich ab.

Art. 70 Prüfgesellschaft

Die Verweisung auf Artikel 29 VAG wird mit dessen Aufhebung hinfällig (vorne zu Art. 29 E-VAG). Zudem wird der Titel der Bestimmung an die im Finanzmarktauf-sichtsrecht vorherrschende Terminologie angepasst.

Art. 78 Prüfgesellschaft

Die Verweisung auf Artikel 29 VAG wird mit dessen Aufhebung hinfällig (vorne zu Art. 29 E-VAG). Zudem wird der Titel der Bestimmung an die im Finanzmarkt-aufsichtsrecht vorherrschende Terminologie angepasst.

3 **Auswirkungen**

3.1 **Auswirkungen auf den Bund**

3.1.1 **Finanzielle Auswirkungen**

Für den Bund ergeben sich durch die Zusammenführung der Aufsicht keine Auswirkungen: Die Finanzierung der Zulassung der natürlichen Personen und der Revisionsunternehmen beziehungsweise der Prüfgesellschaften sowie der Beaufsichtigung der Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften erfolgt ausschliesslich über Gebühren und Aufsichtsabgaben. Die Aufgaben der FINMA im Bereich der Aufsicht über die Prüfgesellschaften werden künftig grundsätzlich inhaltlich unverändert und mit denselben Ressourcen von der RAB erfüllt. Es sind daher für den Bund keine finanziellen Einsparungen zu erwarten. 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.

3.1.2 **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 betroffenen Mitarbeitenden der FINMA 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 sich für die Betroffenen keine wesent-

lichen Nachteile ergeben. Der Vorvertrag ist bedingt durch die Verabschiedung der 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 Aufsicht in Kraft treten.

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

3.1.3 Übrige Auswirkungen

Durch die Anpassung des RAG an die Leitsätze des Bundesrates zur Corporate Governance (vgl. dazu Ziff. 1.2) wird die Führungsstruktur der RAB auf den neusten Stand gebracht. Dem Bundesrat wird in Abweichung von den Leitsätzen des Corporate Governance-Berichtes neu ein Genehmigungsvorbehalt für die strategischen Ziele der RAB eingeräumt (vgl. die Ausführungen zu Art. 30a Bst. b und Art. 38 Abs. 2 Bst. e E-RAG). Diese Lösung stellt einen sinnvollen Kompromiss dar zwischen dem Bedürfnis des Bundesrates, eine aktive Rolle bei der strategischen Ausrichtung der RAB zu spielen, und der institutionellen Unabhängigkeit der RAB (vgl. die Ausführungen zu Art. 38 E-RAG).

3.2 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.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Bündelung der Aufsicht 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. die Ausführungen zu Art. 15a E-RAG) 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.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die vorliegende Gesetzesvorlage beziehungsweise der Entwurf dazu ist in der Legislaturplanung 2011–2015⁵⁹ 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 beziehungsweise deren Zusammenarbeit optimieren (Ziel 5).

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

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

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf zur Bündelung der Kompetenzen in der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfegesellschaften stützt sich wie die zu ändernden Erlasse – RAG, FINMAG und Finanzmarktgesetze – auf die Artikel 95 und 98 BV.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Entwurf 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.

⁵⁹ Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012 über die Legislaturplanung 2011–2015 (BB1 2012 7155). Vgl. dazu weiter die Botschaft vom 25. Januar 2012 über die Legislaturplanung 2011–2015 (BB1 2012 481).

5.3 Erlassform

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

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

5.4.1 Delegation an den Bundesrat

Der Entwurf enthält folgende Delegationsnormen:

- Der Bundesrat kann für die Zulassung von Prüfgesellschaften sowie leitenden Prüferinnen und Prüfern von der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediären erleichterte Voraussetzungen erlassen. Dies entspricht den Erleichterungen des heutigen Rechts (die Ausführungen zu Art. 9a Abs. 4 E-RAG).
- Der Bundesrat regelt im Weiteren die Grundzüge der Prüfung durch Prüfgesellschaften bezüglich Inhalt, Durchführung und Berichterstattung (Art. 24 Abs. 4 E-FINMAG). Er kann aber die FINMA ermächtigen, Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten im Prüfwesen zu erlassen (s. dazu hinten Ziff. 5.4.3). Diese Kompetenzaufteilung entspricht den geltenden Bestimmungen in den Finanzmarktgesetzen und der in Artikel 55 FINMAG angelegten Normenhierarchie.
- Der Bundesrat regelt im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen die Einzelheiten zur Rechnungsprüfung und kann die FINMA in Belangen von beschränkter Tragweite, namentlich in vorwiegend technischen Angelegenheiten, zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zu ermächtigen (vgl. die Ausführungen zu Art. 126 Abs. 6 E-KAG). Diese Kompetenzaufteilung entspricht dem geltenden Recht (Art. 128 Abs. 2 KAG).

5.4.2 Delegation an die RAB

Die RAB hat die Kompetenz, die Qualitätssicherungs- und Prüfungsstandards anerkennen, die von staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen bei der Erbringung von Revisionsdienstleistungen nach Artikel 2 Buchstabe a Ziffer 1 RAG zu beachten sind. Diese Kompetenz ist nicht neu, wird aber auf Gesetzesstufe gehoben (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 16a E-RAG).

5.4.3 Delegation an die FINMA

Der Entwurf enthält folgende Delegationsnormen, wobei sich am geltenden Recht nichts ändert:

- Der Bundesrat kann die FINMA ermächtigen, Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten im Prüfwesen zu erlassen (s. dazu vorne Ziff. 5.4.1).

- 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. 3 E-PfG, Art. 128 E-KAG, Art. 18 Abs. 3 E-BankG, Art. 17 E-BEHG, Art. 19a Abs. 2 E-GwG und Art. 28 Abs. 3 E-VAG, s. dazu vorne Ziff. 5.4.1).
- Der Bundesrat kann die FINMA im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen in Belangen von beschränkter Tragweite, namentlich in vorwiegend technischen Angelegenheiten, zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zur Rechnungsprüfung ermächtigen (s. dazu vorne Ziff. 5.4.1).

