



13.066

**Bündelung der Aufsichtskompetenz
über Revisionsunternehmen
und Prüfgesellschaften.
Bundesgesetz**

**Concentration des compétences
en matière de surveillance
des entreprises de révision
et des sociétés d'audit.
Loi fédérale**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.14 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 02.06.14 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.06.14 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.06.14 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.06.14 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Engler Stefan (CE, GR), für die Kommission: Der Bundesrat unterbreitet dem Ständerat als Zweitrat die Änderung des Revisionsaufsichtsrechts. Davon betroffen sind im Wesentlichen das Revisionsaufsichtsgesetz, das Finanzmarktaufsichtsgesetz und weitere Finanzmarktgesetze. Worum geht es?

Die Vorlage will alle Aufsichtskompetenzen, also sowohl jene gegenüber den gewöhnlichen Revisionsunternehmen als auch die Aufsicht über die Prüfgesellschaften, bei einer einzigen staatlichen Behörde zusammenführen. Damit lassen sich die Nachteile von Überschneidungen und Doppelspurigkeiten einer zweigeteilten Aufsicht in Zukunft verhindern. Es lassen sich Effizienzgewinne realisieren, Interessenkonflikte vermeiden sowie bei den Beaufsichtigten Kosten einsparen. Im Ergebnis wird neu die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde alle Revisionsunternehmen beaufsichtigen – unabhängig davon, ob sie revisionspflichtigen Unternehmen gegenüber Revisionsdienstleistungen erbringen oder aber als sogenannte Prüfgesellschaften Finanzinstitute prüfen, und unabhängig davon, ob der Prüfungsgegenstand die Rechnungsprüfung oder die Aufsichtsprüfung betrifft.

Die Schwächen der geltenden, zweigleisigen Regelung zeigten sich im Wesentlichen in vier Ausprägungen und Schnittstellenproblemen:

1. Dass die Zulassung und der Zulassungsentzug durch zwei verschiedene Behörden erfolgten, erwies sich als aufwendig und koordinationsbedürftig.
2. Unter dem geltenden Recht kam es vor, dass die Finma und die Revisionsaufsichtsbehörde die gleichen Revisionsunternehmen beaufsichtigten, was einen erheblichen Absprache- und Abstimmungsbedarf zur Folge hatte.
3. Mit der Aufsicht über die Finanzintermediäre durch die Prüfgesellschaften als verlängerten Arm der Finma, welche ihrerseits die Prüfgesellschaften beaufsichtigt, befanden sich Letztere regelmässig in einem Interessenkonflikt.
4. Aus internationaler Sicht waren die sich überschneidenden Zuständigkeiten nicht erklärbar.

Neu also soll die gesamte Aufsichtskompetenz gebündelt und bei der Revisionsaufsichtsbehörde zusammengefasst werden. Die Aufsichtszuständigkeiten der Finma über die Prüfgesellschaften werden auf sie übertragen. Bei der Revisionsaufsichtsbehörde handelt es sich im Übrigen um eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit. Diese wird damit also neu auch ausschliesslich zuständig für die Zulassung von Prüfgesellschaften und für die Aufsicht über die Prüfgesellschaften sein, und zwar sowohl im Bereich der Rechnungsprüfung als auch im Bereich der Aufsichtsprüfung. Sie wird ausserdem aussch-





liesslich zuständig für die internationale Amtshilfe im Bereich der Revisionsaufsicht sein. Die Übertragung der Aufsichtskompetenzen von der Finma auf die Revisionsaufsichtsbehörde hat zur Folge, dass im Revisionsaufsichtsgesetz die Instrumente übernommen werden müssen, welche die Finma bislang gegenüber den Prüfgesellschaften besass, einschliesslich der Strafbestimmungen.

In der Anhörung stiess die Vorlage in ihrem Hauptanliegen – nämlich die Bündelung der Aufsichtskompetenzen bei der Revisionsaufsichtsbehörde – auf ungeteilte Zustimmung. Der Nationalrat stimmte der Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 129 zu 51 Stimmen bei 1 Enthaltung zu und übernahm die Vorlage bis auf ganz wenige Ausnahmen im Bankengesetz und im Finanzmarktaufsichtsgesetz unverändert und mit klaren Mehrheitsentscheiden, dort wo sich Mehrheits- und Minderheitsanträge gegenüberstanden, in der Fassung des Bundesrates.

Die RK-SR anerkennt ebenfalls, dass Handlungsbedarf besteht. Sie hat ohne Gegenstimme Eintreten auf die Vorlage beschlossen, hat aber die Vorlage in zwei Punkten gegenüber dem Beschluss des Nationalrates angepasst: Eine Änderung betrifft Artikel 9a Absatz 5 des Revisionsaufsichtsgesetzes und damit die bessere Wahrung der Berufsgeheimnisse der Anwälte und Notare. Eine zweite Anpassung betrifft Artikel 17 Absatz 1 und damit die Zulassungsvoraussetzungen. Letztere Anpassung korrigiert ein Versehen im Entwurf. Die Anpassung betreffend die Wahrung der Berufsgeheimnisse findet sich analog im Geldwäschereigesetz wieder. Die durch den Nationalrat beschlossenen Änderungen gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf hat die Kommission für Rechtsfragen übernommen, womit, falls der Ständerat seiner Kommission folgt, diesbezüglich keine Differenzen entstehen sollten. Es liegen – Sie haben das der Fahne entnehmen können – keine Anträge von Kommissionsminderheiten vor. Der Einzelantrag Graber Konrad betrifft die Strafbarkeit gemäss Artikel 40 des Revisionsaufsichtsgesetzes, worauf im Rahmen der Detailberatung zurückzukommen sein wird. Der Einzelantrag Schmid Martin betrifft das Finanzmarktaufsichtsgesetz und dort die Möglichkeiten, zwischen verschiedenen Prüfinstrumenten zu wählen.

Die Kommission empfiehlt Ihnen Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zu den von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen am Gesetzentwurf.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Es ist eine eher technische Vorlage, die Sie jetzt beraten, aber sie ist deshalb

AB 2014 S 387 / BO 2014 E 387

nicht unwichtig, überhaupt nicht: Das Institut der Revision spielt im Gegenteil in jeder modernen Wirtschaft eine absolut zentrale Rolle.

Der Kommissionssprecher hat es bereits ausgeführt: Wie Sie auch dem Titel entnehmen können, geht es bei dieser Vorlage darum, dass es heute in der Schweiz einerseits Revisionsunternehmen und andererseits Prüfgesellschaften gibt. Die Revisionsunternehmen prüfen, ob die Finanzzahlen im Geschäftsbericht des revidierten Unternehmens den Vorgaben zur Buchführung und Rechnungslegung entsprechen – man spricht hier auch von Rechnungsprüfung –, und für die Zulassung und Aufsicht ist eben die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde zuständig. Die Prüfgesellschaften hingegen agieren sozusagen als verlängerter Arm der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (Finma): Sie prüfen, ob sich die Finanzinstitute, z. B. eine Bank, an die aufsichtsrechtlichen Vorgaben halten; dementsprechend spricht man hier auch von Aufsichtsprüfung. Dabei geht es beispielsweise um Vorschriften zu den Eigenmitteln oder zur Liquidität. Aufseiten der Beaufsichtigten handelt es sich im Wesentlichen um dieselben Unternehmen. Dagegen sind aufseiten der Aufsicht mit der Revisionsaufsichtsbehörde und der Finma aktuell noch zwei Behörden tätig. Trotz gesetzlicher Koordinationspflicht hat diese zweigeteilte Aufsicht erhebliche Nachteile.

Diese Nachteile können durch die Zusammenführung aller Aufsichtsaufgaben bei einer einzigen Aufsichtsbehörde, nämlich bei der Revisionsaufsichtsbehörde, behoben werden. Das hat folgende Vorteile: Die personellen Ressourcen und das Fachwissen werden konzentriert, und das wird auch zu einer weiteren Professionalisierung der Aufsicht über die Revisionsbranche führen. Die Finma wird im Umgang mit den Prüfgesellschaften an Unabhängigkeit gewinnen. Die erwähnten Doppelspurigkeiten werden eliminiert. Die entsprechenden Effizienzgewinne sind zwar unbestritten, lassen sich aber schlecht quantifizieren. Das Leben der beaufsichtigten Branche wird durch die Änderung jedoch sicher einfacher. Die Anhörung hat im Übrigen gezeigt, dass die Betroffenen dieser Vorlage positiv gegenüberstehen.

Es wurde erwähnt: Der Nationalrat hat die Vorlage mit 129 zu 51 Stimmen bei 1 Enthaltung gutgeheissen. Ihre Kommission hat die Vorlage sogar einstimmig angenommen, wobei nur eine namhafte Anpassung beschlossen wurde, über die wir noch sprechen werden. Vielleicht gelingt es daher, diese Vorlage noch in der Sommersession zu verabschieden. Jetzt sind noch zwei Einzelanträge hinzugekommen, die wir in der Detail-



beratung noch anschauen werden.
Ich danke Ihnen, wenn Sie auf diese Vorlage eintreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften)
Loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (Concentration de la surveillance des entreprises de révision et des sociétés d'audit)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung; Ersatz von Ausdrücken; Art. 2 Bst. a, c

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction; remplacement d'expressions; art. 2 let. a, c

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 9a

Antrag der Kommission
Abs. 1–4
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 5

Der Bundesrat legt die zur Wahrung des Berufsgeheimnisses notwendigen Massnahmen für Anwältinnen und Anwälte bzw. Notarinnen und Notare als leitende Prüfer bei der GwG-Kontrolle von Anwältinnen und Anwälten bzw. von Notarinnen und Notaren sowie die besonderen Voraussetzungen für deren Zulassung fest.

Art. 9a

Proposition de la commission
Al. 1–4
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 5

Le Conseil fédéral détermine les mesures à prendre en vue de garantir le respect du secret professionnel pour les avocats et les notaires qui agissent en tant qu'auditeurs responsables lors des contrôles LBA effectués auprès des avocats et des notaires ainsi que les conditions particulières pour l'octroi de l'agrément les concernant.

Engler Stefan (CE, GR), für die Kommission: Bezüglich Artikel 9a Absatz 5 hat die Kommission eine Anpassung des bundesrätlichen Entwurfes vorgenommen. Die von der Kommission beschlossene Fassung von Artikel 9a Absatz 5 des Revisionsaufsichtsgesetzes – bei Artikel 18 Absätze 3 und 4 des Geldwäschereigesetzes wiederholt sich das Anliegen – will erreichen, dass mit der Änderung der Zuständigkeiten das Berufsgeheimnis von Anwälten und Notaren nicht gefährdet wird. Dies könnte der Fall sein, wenn neu die als Finanzintermediäre einer Selbstregulierungsorganisation angeschlossenen Anwälte und Notare nicht mehr durch Berufskollegen, die ihrerseits dem Berufsgeheimnis unterstellt sind, kontrolliert werden. Die von der Finma beaufsichtigte Selbstregulierungsorganisation des Anwaltsverbandes und des Notarenverbandes setzte bis anhin für die Kontrolle der ihr angeschlossenen Finanzintermediäre aus diesem Grund ausschliesslich Personen mit Anwalts- bzw. Notariatspatent als Revisoren ein, die im Bereich des Geldwäschereigesetzes tätig wurden. Soll das Berufsgeheimnis bei der Kontrolle eines Anwalts oder Notars gewahrt werden – das ist mehrheitlich die Meinung der Kommission –, ist es unerlässlich, dass ein Anwalt oder ein Notar die Kontrolle durchführt, welcher dem gleichen Berufsgeheimnis unterworfen ist. Entsprechend müssen das Revisionsaufsichtsgesetz



und das Geldwäschereigesetz so angepasst werden, dass sie besondere Voraussetzungen für die Zulassung von Anwälten und Notaren als leitende Prüfer vorsehen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Es gab, wie der Kommissionssprecher gesagt hat, Bedenken in Ihrer Kommission, wonach das Berufsgeheimnis von Anwälten und Notaren nicht mehr in jedem Fall sichergestellt werden könnte. Der Bundesrat hat diese Bedenken ernst genommen, und er hat die Angelegenheit noch einmal sorgfältig überprüft. Aufsichtsrechtlich muss ja das Dossier zum Anwalts- oder Notariatsmandat vom Dossier zur Finanzintermediärentätigkeit getrennt werden. In der Praxis scheint aber nicht immer ganz klar zu sein, in welches Dossier eine bestimmte Mandantenbeziehung gehört, und es kommt dann fast zwangsläufig zu Abgrenzungsfragen. Daher können wir nicht ausschliessen, dass die Prüfer je nach Umständen auch in Unterlagen Einsicht nehmen müssen, die für die Geldwäschereiprüfung nicht relevant sind. Um hier jede Verletzung des Anwalts- oder Notariatsgeheimnisses zu vermeiden, sollen weiterhin nur Anwälte und Notare mit der Prüfung betraut werden können.

Anwälte und Notare können meist nicht als Prüfer durch die Revisionsaufsichtsbehörde zugelassen werden, weil ihnen der berufliche Hintergrund als Prüfer fehlt. Das ist mit Blick auf die Qualität der Prüfung nicht ganz unproblematisch. Zur

AB 2014 S 388 / BO 2014 E 388

Sicherstellung des Anwalts- und Notariatsgeheimnisses ist allerdings eine Ausnahme von den einheitlichen Zulassungskriterien vertretbar. Es ist einfach wichtig, dass eine qualitativ hochstehende Prüfung sichergestellt wird. Das wird mit den Kriterien erreicht, die in Artikel 18 Absatz 4 des Geldwäschereigesetzes aufgelistet werden.

Ich möchte hier noch einen Hinweis zuhanden des Amtlichen Bulletins zu einem kleinen Versehen in dieser Bestimmung anfügen: Statt von "Gewähr der einwandfreien Geschäftsführung" sollte wie im übrigen Revisionsrecht von "Gewähr für eine einwandfreie Prüftätigkeit" gesprochen werden. Das ist aber keine inhaltliche Differenz und kann dann der redaktionellen Nachbearbeitung überlassen werden.

Kurz gesagt: Ich beantrage Ihnen, in dieser Frage Ihrer Kommission zu folgen.

Angenommen – Adopté

Art. 10; 13 Titel, Abs. 1; 14 Abs. 2; 15 Abs. 1 Bst. d, 1bis; 15a; 16 Abs. 1, 1bis, 1ter, 2; 16a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 10; 13 titre, al. 1; 14 al. 2; 15 al. 1 let. d, 1bis; 15a; 16 al. 1, 1bis, 1ter, 2; 16a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission

Abs. 1

Erfüllt eine zugelassene natürliche Person oder ein zugelassenes Revisionsunternehmen die Zulassungsvoraussetzungen der Artikel 4 bis 5 oder 9a nicht mehr ...

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 17

Proposition de la commission

Al. 1

Lorsqu'une personne physique agréée ou une entreprise de révision agréée ne remplit plus les conditions d'agrément visées aux articles 4 à 6 ou 9a ...

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil national





Engler Stefan (CE, GR), für die Kommission: Nach neuem Recht soll die Revisionsaufsichtsbehörde künftig auch die Zulassungen aussprechen können, die nach geltendem Recht noch die Finma ausspricht. Dafür müssen die Voraussetzungen gemäss Artikel 9a erfüllt sein. Erst die Erwähnung von Artikel 9a in Artikel 17 Absatz 1 erlaubt es der Revisionsaufsichtsbehörde, die spezialgesetzlichen Zulassungen, die heute im Finanzmarktaufsichtsgesetz geregelt sind, durchzusetzen und die Zulassung dann, wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, auch wieder zu entziehen. Insofern bedeutet diese Anpassung eine Korrektur der bundesrätlichen Fassung. Sie ist aber im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes.

Angenommen – Adopté

Art. 26 Abs. 2 Bst. b; 27 Abs. 2, 4bis; 28 Abs. 2, 4, 5; 29 Bst. b; 30; 30a; 31; 32; 33 Abs. 2; 33a; 34; 34a; 34b; 35 Abs. 2; 36a Abs. 1; 38; 39 Abs. 1 Bst. b; 39a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 26 al. 2 let. b; 27 al. 2, 4bis; 28 al. 2, 4, 5; 29 let. b; 30; 30a; 31; 32; 33 al. 2; 33a; 34; 34a; 34b; 35 al. 2; 36a al. 1; 38; 39 al. 1 let. b; 39a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 40 Abs. 1

Antrag der Kommission

Bst. abis, b

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Graber Konrad

Bst. abis

abis. als nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 beaufsichtigte Person vorsätzlich die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen grob verletzt, indem er im Revisionsbericht, im Prüfbericht oder in der Prüfbestätigung zu wesentlichen Tatsachen falsche Angaben macht oder wesentliche Tatsachen verschweigt;

Art. 40 al. 1

Proposition de la commission

Let. abis, b

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Graber Konrad

Let. abis

abis. en tant que personne assujettie à la surveillance conformément à l'article 3 alinéa 1 lettre a, de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers, viole intentionnellement et gravement le droit de la surveillance en citant faussement ou en passant sous silence des faits importants dans le rapport de révision, le rapport d'audit ou l'attestation d'audit;

Graber Konrad (CE, LU): Ich bin nicht Mitglied der Kommission und erlaube mir, hier einen Einzelantrag zu formulieren. Das Anliegen des Antrages wurde in der Kommission vom Kommissionspräsidenten aufgrund einer Eingabe der Treuhandkammer zwar thematisiert. Die Antworten haben dann aber offensichtlich überzeugt, und es wurde kein konkreter Antrag diskutiert respektive zur Abstimmung gebracht.

Zuerst zu meiner Interessenlage: Ich bin Partner und Verwaltungsrat der BDO AG, die ihrerseits Mitglied der Treuhandkammer ist, also einer Gesellschaft, die sich im Bereiche dieser Prüfungen und Aufsichtsfunktionen bewegt.

Bis heute unterlagen Prüfer von der Finanzmarktaufsicht unterstellten Gesellschaften aufgrund einer Sondernorm der Strafbarkeit für wesentliche Falschaussagen bzw. das Verschweigen wesentlicher Tatsachen. Das



ist der Status quo für der Finanzmarktaufsicht unterstellte Gesellschaften. Dasselbe galt nicht für Prüfer von Gesellschaften der Realwirtschaft. Man kann das ändern, muss dann aber nicht überrascht sein, wenn sich insbesondere KMU damit konfrontiert sehen, dass ihre Prüfer die Stichproben wesentlich ausdehnen und damit auch höhere Revisionskosten generieren. Wenn Sie also etwas für die KMU-Welt tun wollen, werden Sie am Schluss meinem Antrag zustimmen.

Nach der geltenden Rechtslage gibt es im Bereich der Aufsichtsprüfung und im Bereich der klassischen Wirtschaftsprüfung unterschiedliche Straftatbestände. Diese unterschiedlichen Straftatbestände tragen den unterschiedlichen Prüfsystemen Rechnung. Mit der Bündelung soll nun nicht bloss eine einheitliche Aufsicht, sondern verdeckt auch ein einheitlicher Straftatbestand geschaffen werden. Im Bereich der Aufsichtsprüfung, also der Prüfung von Banken, Börsen usw., wird unter anderem mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer vorsätzlich als Prüferin oder als Prüfer bzw. als Beauftragte oder Auftraggeber die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen grob verletzt, indem sie oder er im Prüfbericht zu wesentlichen Tatsachen falsche Angaben macht oder wesentliche Tatsachen verschweigt.

AB 2014 S 389 / BO 2014 E 389

Wer fahrlässig handelt, wird mit Busse bis zu 250 000 Franken bestraft. Der betreffende Straftatbestand ist nach dem geltenden Recht als Sonderdelikt im Finanzmarktaufsichtsgesetz in Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe a geregelt. Er erfasst heute nur Beauftragte der Finma und Prüfer, die im Rahmen des Finanzmarktrechts im Bereich der Aufsichtsprüfung tätig sind, d. h. für Banken, Finanzinstitute usw. Auch die fahrlässige Tatbegehung ist strafbar.

Gemäss dem Entwurf des Bundesrates soll nun dieses Sonderdelikt, nämlich wesentliche Falschangaben oder das Verschweigen wesentlicher Angaben im Prüfbericht, ins Revisionsaufsichtsgesetz verschoben werden. Daraus entsteht ein neuer Straftatbestand für alle auch ausserhalb der Aufsichtsprüfung tätigen Revisoren. Gleichzeitig soll auf die Erwähnung einer groben Sorgfaltspflichtverletzung verzichtet werden. Dies entspricht dann einer eigentlichen Strafverschärfung.

Damit würde für sämtliche Revisoren, die auch ausserhalb der Aufsichtsprüfung tätig sind, also ausserhalb des Finanzmarktplatzes, ein neuer Straftatbestand geschaffen. Da zudem auch die fahrlässige Tatbegehung strafbar ist, würde sich im Ergebnis künftig jeder Revisor auch für bloss versehentliche Falschangaben im Revisionsbericht, die auf eine leichte Sorgfaltspflichtverletzung zurückzuführen sind, vor dem Strafrichter verantworten müssen.

Ich sehe den Einwand: Wieso soll nun aber ein Revisor, der im Bereich der Aufsichtsprüfung, also für die Banken, im Bericht falsche Aussagen macht, bestraft werden und ein Revisor, der im Bereich der Revision der Rechnungslegung falsche Angaben in der Bestätigung macht, nicht bestraft werden? Diese Frage kann tatsächlich gestellt werden.

Begründet werden, das ist meine Argumentation, kann die Unterscheidung so, dass sich die Aufsichtsprüfung grundlegend von der Wirtschaftsprüfung unterscheidet. Wie wir heute von der Frau Bundesrätin gehört haben, befasst sich ja die Aufsichtsprüfung beispielsweise mit dem Einhalten der Liquiditäts- und der Eigenkapitalbestimmungen oder der Geldwäschereigesetzgebung. Abgesehen von den völlig unterschiedlichen Ansätzen und Grundlagen der beiden Prüfsysteme bestehen vor allem für die Angaben im Prüfbericht auch deutliche Differenzen. Während im Bereich der Aufsichtsprüfung regelmässig einzelne Angaben zu vorgegebenen konkreten Prüfungsergebnissen gemacht werden, wird bei der Revision der Rechnungslegung zum Schluss in einer sehr allgemein gehaltenen Form – Sie kennen das aus den Berichten – von der Revisionsstelle bestätigt, dass die Buchführungsnormen korrekt eingehalten sind, oder es wird allenfalls auf einzelne Mängel oder Probleme hingewiesen. Vor allem im Bereich der Rechnungslegungsprüfung kann in jedem Fall nicht zu hundert Prozent ausgeschlossen werden, dass aus Versehen wesentliche Fehler übersehen werden. Die Prüfungen erfolgen bekanntlich auf der Basis von Stichproben.

Aufgrund der erwähnten unterschiedlichen Systematik ist diese Gefahr aber bei der Revision der Rechnungslegung deutlich höher als im Bereich der Aufsichtsprüfung. Im Bereich der Aufsichtsprüfung lässt sich zudem vor dem Hintergrund der hohen Systemrelevanz dieser Institute – ich denke an die grossen Geschäfte wie etwa der UBS, die wir hier auch behandelt haben – ein solcher Tatbestand auch eher rechtfertigen.

Man könnte sich auch fragen, weshalb etwas geändert werden soll, das sich bis heute bewährt hat. Wieso den Status quo verlassen? Eine Ausdehnung und Verschärfung der Sanktionen insbesondere betreffend die Realwirtschaft ist nun aus meiner Sicht wirklich nicht angezeigt, ausser man hat dann konkrete Fälle, bei denen man sagt, es wäre korrekt gewesen, hier auch zu Strafmassnahmen zu greifen. Ich erwähne insbesondere auch, dass Verantwortlichkeitsklagen selbstverständlich weiterhin und flächendeckend möglich sind. Das ist ja auch das Mittel, zu dem man konkret greift, um sich zum Recht zu verhelfen, wenn ein Organ einen Fehler



gemacht hat.

In der Botschaft des Bundesrates lassen sich keinerlei Gründe finden, welche eine Ausdehnung der Strafnorm auf alle Revisoren rechtfertigen würden. Daher beantrage ich, dass weiterhin eine differenzierte strafrechtliche Behandlung der Revisoren, welche die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen prüfen, und der Personen, welche die Rechnungslegung überprüfen, aufrechterhalten wird. Es geht also darum, den Status quo nicht zu verlassen. Das Ziel einer differenzierten Behandlung kann auch ohne eine Ausweitung auf alle Revisoren erreicht werden, indem – und das ist dann mein konkreter Antrag – neu Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe abis so formuliert wird, wie das hier vorliegt: Es werden nämlich nur die Revisoren und Prüfer in die Pflicht genommen, welche nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Finanzmarktaufsichtsgesetzes beaufsichtigt werden.

Ich ersuche Sie, meinem Einzelantrag zuzustimmen und ein an sich bewährtes Sanktionsmodell nicht ohne Not zu verschärfen bzw. es vor allem nicht auch auf Revisoren der Realwirtschaft auszudehnen. Insbesondere die KMU werden es Ihnen danken. Ich bitte Sie, hier eine Differenz zum Nationalrat zu schaffen, damit die Kommission anschliessend diese doch eher technische Angelegenheit dann im Detail prüfen und einer Lösung zuführen kann.

Engler Stefan (CE, GR), für die Kommission: Das Thema war der Kommission bekannt. Die Kommission hat sich, wenn auch nur kurz, mit der Frage auseinandergesetzt, ob die integrale Übernahme auch der Strafbarkeitsvoraussetzungen gleichzeitig mit der Übertragung der Prüfungsbefugnisse der Aufsichtskompetenzen auf die Revisionsaufsichtsbehörde erfolgen soll oder nicht.

Es geht um die Frage, wer von der neuen Strafbestimmung betroffen sein soll. Nach der Formulierung des Bundesrates, dem sich die Kommission angeschlossen hat, soll zusammen mit der Übertragung der Prüfungskompetenzen von der Finma auf die Revisionsaufsichtsbehörde auch der Anwendungsbereich der Strafnorm mitgehen, und dieser soll – das ist zuzugestehen – neu auch die Rechnungsprüfung bei Unternehmen umfassen, die keine Finanzinstitute sind. Sowohl die Rechnungs- als auch die Aufsichtsprüfung soll erfasst sein.

Es ist zutreffend, dass der neue Anwendungsbereich der Bestimmung weiter geht als im geltenden Recht. Dieser Erweiterung liegt die Überlegung zugrunde, dass es keinen Unterschied machen kann, ob ein Revisionsunternehmen als Revisionsstelle nach OR oder als verlängerter Arm der Finma einen falschen Revisionsbericht bzw. Prüfbericht abliefern. Es geht insofern um die Gleichbehandlung und auch um eine innere Stimmigkeit des Straftatbestands, weshalb die Differenzierung, wie sie mit dem Einzelantrag von Kollege Graber verlangt wird, nicht zweckmässig ist.

Man muss auch zu bedenken geben: Falls man sich in der Mehrheit für eine differenzierte Behandlung der Strafbarkeit entscheiden würde, müsste man sich den Wortlaut der Bestimmung nochmals genauer anschauen. Der Wortlaut, wie er mit dem Einzelantrag von Kollege Graber vorliegt, steht in einem Widerspruch zum Gesetzentwurf, denn mit dem Einzelantrag wären die Prüfgesellschaften künftig überhaupt nicht mehr strafbar. Nach der Annahme dieser Vorlage gelten Prüfgesellschaften nämlich nicht mehr als Beauftragte im Sinne von Artikel 3 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes. Man müsste also auf jeden Fall den Wortlaut der Bestimmung nochmals überprüfen.

Ich stimme mit der Kommission, die sich der bundesrätlichen Fassung angeschlossen hat, nachdem sie vom Thema Kenntnis hatte.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Es wurde erwähnt: Bei diesem Antrag geht es um die Strafbarkeit des Prüfers, wenn er in seinem Bericht "zu wesentlichen Tatsachen falsche Angaben macht oder wesentliche Tatsachen verschweigt". Es geht also nicht um Bagatelldelikte, um Kleinigkeiten, sondern um wesentliche Tatsachen. Das ist nicht neu – es wurde gesagt –, das gilt heute schon für die Prüfgesellschaft im Zuständigkeitsbereich der Finma. Mit dem Übertragen der Kompetenzen der Finma auf die Revisionsaufsichtsbehörde muss diese Bestimmung natürlich auch

AB 2014 S 390 / BO 2014 E 390

ins Revisionsaufsichtsgesetz aufgenommen werden; das heisst, der Entwurf enthält eine Formulierung, die explizit die Rechnungs- und die Aufsichtsprüfung erfasst und von "Revisionsbericht" und "Prüfbericht" spricht.

Es ist richtig, dass der Anwendungsbereich damit neu auch die Rechnungsprüfung bei Unternehmen umfasst, die keine Finanzinstitute sind. Ich meine, das geschieht aus gutem Grund: Es macht doch keinen Unterschied, ob ein Revisionsunternehmen einen qualifiziert falschen Bericht als Revisionsstelle nach OR oder als verlängerter Arm der Finma abliefern. In jedem Fall werden die Berichtsadressaten falsch informiert, und es geht, ich sage es noch einmal, um "wesentliche Tatsachen", über die falsche Angaben gemacht oder die verschwie-





gen werden. Solche Angaben haben auch für die Beaufsichtigten erhebliche negative Folgen. Es kann doch nicht im Interesse eines KMU sein, dass die Gesellschaft, von der es geprüft wird, wesentliche Tatsachen verschweigt oder falsche Angaben macht. Es geht also um die Gleichbehandlung und um die innere Stimmigkeit dieses Straftatbestandes.

Der Kommissionsprecher hat es erwähnt: Wenn Sie gemäss dem Antrag Graber Konrad entscheiden würden, wären die Prüfgesellschaften am Schluss überhaupt nicht mehr strafbar. Das kann hier nicht Sinn und Zweck sein. Zudem ist die Einschränkung der Strafbarkeit auf die Aufsichtsprüfung von Finanzinstituten wie gesagt auch aus Gründen der Gleichbehandlung nicht sachgerecht.

Der Antragsteller hat von einer Erweiterung der Strafbarkeit gesprochen. Ich muss das relativieren. Die Strafbarkeit bezieht sich nur auf wesentliche Falschaussagen; für Bagatellen ist man nach wie vor nicht strafbar.

Dann ein weiterer Punkt: Die Zuständigkeit für die Strafverfolgung liegt weiterhin bei den Kantonen, das heisst, die Revisionsaufsichtsbehörde kann auch weiterhin nur Anzeige erstatten, aber nicht selber bestrafen. Faktisch gilt ja die Strafbarkeit nur für die staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen. Das sind aktuell 24 von rund 3500. Das heisst, die Revisionsaufsichtsbehörde beaufsichtigt nur die grossen Revisionsunternehmen und wird bei anderen kaum beweisen können, dass der Straftatbestand erfüllt sein könnte. Schliesslich ist der Strafrahmen für die fahrlässige Tatbegehung durch die Verschiebung der Bestimmung von 250 000 Franken auf 100 000 Franken gesenkt worden.

Ich bitte Sie, den Einzelantrag Graber abzulehnen, weil für eine Differenzierung der Strafbarkeit nach Tätigkeitsbereich aus unserer Sicht kein Platz ist. Die Revisionsunternehmen müssen sich bei qualifizierten Fehlleistungen auch strafrechtlich verantworten, und das soll für alle gelten und für alle gleich gelten.

Graber Konrad (CE, LU): Ich entschuldige mich dafür, dass ich nach der Frau Bundesrätin noch kurz spreche. Ich möchte einfach noch klarstellen, dass ich klar der Auffassung bin, dass man Prüfgesellschaften sanktionieren können muss, weshalb sich ja mein Antrag auf Artikel 3 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes bezieht und nicht so lautet, wie er von der Treuhandkammer in der Kommission eingebracht worden ist; es liegt eine Modifikation vor. Ich habe zudem festgestellt, dass bereits in der Kommission davon gesprochen wurde, dass nur ein kleiner Teil dieser 3500 Prüfgesellschaften von dieser Bestimmung betroffen sei. Nach meinem Verständnis ist aber nicht nur die Revisionsaufsichtsbehörde klageberechtigt, sondern jedermann. Damit sind davon selbstverständlich nicht nur die erwähnten 24 Gesellschaften betroffen. Es wäre ansonsten zu fragen, weshalb man einen Unterschied zwischen den grösseren und den kleineren Gesellschaften macht, wo man doch die Sache flächendeckend einführen will.

Es wäre, denke ich, gut, wenn der Rat hier eine Differenz schaffen würde, damit man die Frage noch einmal gründlich diskutieren kann. Ich bin mir bewusst, dass es relativ schwierig ist, diesen technischen Fragen hier im Detail zu folgen.

Ich bitte Sie nach wie vor, meinem Antrag zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 22 Stimmen

Für den Antrag Graber Konrad ... 16 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Art. 43a; Ziff. II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 43a; ch. II, III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Änderung bisherigen Rechts

Modification du droit en vigueur

Ziff. 1–9

Antrag der Kommission





Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
mit Ausnahme von:

Ziff. 7 Art. 18 Abs. 3

Selbstregulierungsorganisationen müssen zur Wahrung des Berufsgeheimnisses die GwG-Kontrollen bei Anwältinnen und Anwälten sowie Notarinnen und Notaren durch Anwälte und Anwältinnen bzw. Notare und Notarinnen durchführen lassen. Der Bundesrat regelt die besonderen Zulassungsvoraussetzungen gemäss Artikel 9a Absatz 5 des Revisionsaufsichtsgesetzes.

Ziff. 7 Art. 18 Abs. 4

Die mit der GwG-Kontrolle beauftragten Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare haben zwingend folgende Voraussetzungen mitzubringen:

- Anwalts- oder Notariatspatent;
- Gewähr der einwandfreien Geschäftsführung;
- Nachweis einschlägiger GwG-Kenntnisse, entsprechender Praxis und Weiterbildung;
- Unabhängigkeit vom zu prüfenden Mitglied.

Antrag Schmid Martin

Ziff. 8 Art. 24a Abs. 1

Die Finma kann eine unabhängige und fachkundige Person beauftragen, Prüfungen bei Beaufsichtigten durchzuführen.

Ch. 1–9

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national
à l'exception de:

Ch. 7 art. 18 al. 3

Les organismes d'autorégulation doivent, en vue de garantir le respect du secret professionnel, faire effectuer les contrôles LBA, auprès des avocats et des notaires par des avocats et des notaires. Le Conseil fédéral fixe les conditions particulières pour l'octroi de l'agrément les concernant selon l'article 9a alinéa 5 de la loi sur la surveillance de la révision.

Ch. 7 art. 18 al. 4

Les avocats et les notaires chargés des contrôles LBA doivent impérativement remplir les conditions suivantes:

- détenir le brevet d'avocat ou de notaire;
- justifier d'une gestion irréprochable;
- justifier des connaissances requises en matière de LBA ainsi que de l'expérience et de la formation continue adéquates;
- justifier de leur indépendance à l'égard du membre faisant l'objet du contrôle.

Proposition Schmid Martin

Ch. 8 art. 24a al. 1

La FINMA peut charger une personne qualifiée et indépendante d'auditer des assujettis.

Schmid Martin (RL, GR): Ich möchte Ihnen beliebt machen, bei Artikel 24a des Finanzmarktaufsichtsgesetzes eine

AB 2014 S 391 / BO 2014 E 391

vielleicht nur redaktionelle Anpassung vorzunehmen. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Text sieht vor, dass die Finma eine unabhängige und fachkundige Person beauftragen kann, eine Prüfung bei einer oder einem Beaufsichtigten durchzuführen. Im bisherigen Recht sieht demgegenüber Artikel 24 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes generell die Möglichkeit der Finma vor, für Prüfungen von Beaufsichtigten ohne Einschränkungen Dritte beizuziehen – und dies eben nicht nur in Einzelfällen, sondern auch auf Dauer und für gleichzeitig mehrere Beaufsichtigte. Das macht nach meiner Auffassung durchaus Sinn. Demgegenüber will jetzt aber der Bundesrat – zumindest gemäss dem Wortlaut seines Textes – die Einschränkung auf eine Prüfung bei einer oder einem Beaufsichtigten machen. Ich bin mir hier nicht sicher, ob diese Einschränkung gegenüber der heutigen Praxis so überhaupt beabsichtigt ist.

Ich meine, auch in Zukunft sollte es hier der Finma möglich sein, eine weitere Prüfung anzuordnen, mehrere Prüfungen anzuordnen und diese auch auf Dauer anzuordnen, falls dies eben notwendig ist. Dies erscheint





mir gerade auch aufgrund der Entwicklung im Bereich der Geldwäscherei als zukunftssträchtig. Denn sofern auch die unabhängigen Vermögensverwalter allenfalls in einer gewissen Weise von der Finma beaufsichtigt würden, wäre dies eine Einschränkung.

Aus der Botschaft ergibt sich auch nicht, dass der Bundesrat die heute geltende, allgemein formulierte Finma-Kompetenz hätte einschränken wollen. Im Gegenteil, der Bundesrat begründet den neuen Text damit, dass neu eine im Versicherungsaufsichtsgesetz eingeführte Möglichkeit zum Beizug von Dritten im Rahmen der Versicherungsaufsicht auch auf andere Aufsichtszweige ausgedehnt werden soll. Die Ausführungen in der Botschaft lauten nämlich wie folgt: "Im 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." Dabei ging meines Erachtens wohl vergessen, dass der bisherige Artikel 24 Absatz 1 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes eine solche Kompetenz bereits enthielt und dass sich die vermeintliche Neuerung gegenüber dem bisherigen Recht in Wahrheit als Einschränkung der Kompetenzen der Finma herausstellen könnte. Die Formulierung des neuen Artikels 24a im Entwurf des Finanzmarktaufsichtsgesetzes ist somit nicht klar. Und ich meine, es ist nicht richtig, in Bezug auf die Kompetenzen der Finma eine ungewollte Einschränkung gegenüber dem geltenden Recht vorzunehmen. Zumindest könnte der Wortlaut des jetzt zur Debatte stehenden Gesetzes so verstanden werden.

Wir können dem begegnen, indem wir eine offene Formulierung wählen, wie ich sie Ihnen mit meinem Antrag beliebt mache, dass nämlich die Prüfungen von Beaufsichtigten generell und ohne Einschränkungen zulässig sind. Damit gilt die unbestrittene Regelung des bisherigen Rechtes auch im Rahmen der neuen Systematik der Artikel 24 und 24a des Finanzmarktaufsichtsgesetzes weiter. Ich meine, dass damit auch dem Anliegen des Bundesrates Rechnung getragen werden kann.

Ich bitte Sie deshalb, meinem vielleicht nur redaktionellen Antrag zuzustimmen.

Engler Stefan (CE, GR), für die Kommission: Es geht um die Frage der Interpretation des Wortlautes, wie ihn der Bundesrat formuliert hat. Weiter geht es dabei um die Frage, ob mit dem Singular tatsächlich eine inhaltliche Einschränkung der Prüfinstrumente beabsichtigt war oder nicht. Diese Frage kann eigentlich nur die zuständige Bundesrätin beantworten.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich sage es ganz ehrlich: Wir haben ein bisschen darüber gerätselt, was der Antrag Schmid Martin bedeutet. Jetzt hat sich alles geklärt. Jetzt bin ich Ihnen richtig dankbar für diesen Antrag. Es war nämlich nie die Meinung des Bundesrates, die Kompetenzen der Finma gegenüber dem geltenden Recht einzuschränken, indem er hier den Singular verwendet hat. Deshalb sind wir der Meinung, dass wir den Einzelantrag Schmid Martin unterstützen können, wenn er eben mit dem Plural aussagt, dass auch mehrere Prüfungen möglich sind, dass also wiederholte Prüfungen möglich sind. Vielleicht ist die Frage ein bisschen die, ob man beim Ausdruck "eine Prüfung" das Wort "eine" oder das Wort "Prüfung" betont. Aber ich denke, mit dem, was jetzt Herr Schmid ausgeführt hat, hat sich alles geklärt: Wir können Ihren Antrag unterstützen und danken auch für Ihre aufmerksame Lektüre.

*Ziff. 8 Art. 24a Abs. 1 – Ch. 8 art. 24a al. 1
Angenommen gemäss Antrag Schmid Martin
Adopté selon la proposition Schmid Martin*

*Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 13.066/186)
Für Annahme des Entwurfes ... 40 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(1 Enthaltung)*