

Grundsätze zum Enforcement (Enforcement Policy)

2. Auflage 2024

Einleitung

Die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) stellt durch ihre Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit die ordnungsgemässe Erfüllung und die Qualität von gesetzlich vorgeschriebenen Revisionsdienstleistungen sicher (Art. 1 Abs. 2 RAG¹) und trägt damit zum Schutz der Investorinnen und Investoren sowie aller anderen Schutzadressaten von Revisionsberichten und der Verlässlichkeit der Finanzberichterstattung bei.

Die Hauptaufgaben der RAB umfassen namentlich die Zulassung von Personen und Unternehmen, die gesetzlich vorgeschriebene Revisionsdienstleistungen erbringen, die Beaufsichtigung der Revisionsstellen und Prüfgesellschaften von Gesellschaften des öffentlichen Interesses sowie die Abwicklung der nationalen und internationalen Amtshilfe im Bereich der Revisionsaufsicht. Die RAB ist damit primär eine rechtsanwendende Behörde.

Zweck

Mit den Grundsätzen zum Enforcement (Enforcement Policy) schafft die RAB gegenüber der Revisions- und Prüfbranche sowie gegenüber interessierten Kreisen mehr Transparenz darüber, nach welchen Grundsätzen sie ihr Enforcement betreibt. Sie hat die erste Fassung ihrer Enforcement Policy am 8. Dezember 2016 verabschiedet. Die vorliegende zweite Fassung wurde am 4. Dezember 2023 verabschiedet.

Definition

Der Begriff «Enforcement» umfasst alle Ermittlungen, Verfahren und Massnahmen, mit denen die RAB das anwendbare Recht durchsetzt und relevante Rechtsverstösse unter Einsatz von rechtlichen Zwangsmitteln abklärt und gegebenenfalls ahndet.

¹ Bundesgesetz über die Zulassung und die Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005 (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG; SR 221.302).

Übersicht der neun Grundsätze

Grundsatz 1	Rechtliche Zwangsmittel	Die RAB setzt das anwendbare Recht nötigenfalls mit rechtlichen Zwangsmitteln durch.
Grundsatz 2	Augenmass	Bevor die RAB ein Verfahren eröffnet, wägt sie sorgfältig alle wesentlichen Umstände ab und prüft alternative Handlungsmöglichkeiten.
Grundsatz 3	Erkenntnisquellen	Enforcement-Verfahren basieren namentlich auf entsprechenden Hinweisen aus Zulassungsverfahren, Überprüfungen, anderen Enforcement-Verfahren zu gleichen oder verwandten Sachverhalten, Meldungen durch zugelassene natürliche Personen und Unternehmen oder anderer Behörden, aus Medienberichten oder von weiteren Drittpersonen (Whistleblowing).
Grundsatz 4	Rasche und konzentrierte Verfahren	Die RAB führt ihre Verfahren rasch und entschlossen durch und strebt den erstinstanzlichen Verfahrensabschluss grundsätzlich innert 12 Monaten ab Verfahrenseröffnung an.
Grundsatz 5	Fairness und Transparenz	Die RAB führt ihre Verfahren unter strikter Beachtung der prozeduralen Fairness und der gesetzlichen Verfahrensrechte durch.
Grundsatz 6	Verfahrensparteien	Enforcement-Verfahren richten sich primär gegen Zulassungsträger, gegen Personen, die für staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen tätig sind, und gegen Personen oder Unternehmen, die ohne Zulassung gesetzliche Revisionsdienstleistungen erbringen.
Grundsatz 7	Interne Organisation	Wenn immer möglich sind innerhalb der RAB nicht dieselben Personen für die dauernde Aufsicht über die staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen und für die Enforcement-Verfahren gegen diese verantwortlich.
Grundsatz 8	Zusammenarbeit mit anderen Behörden	Das Vorgehen der RAB und der Strafverfolgungsbehörden wird soweit möglich und erforderlich koordiniert. Innerhalb der gesetzlichen Vorgaben kooperiert die RAB auch mit anderen inländischen Behörden und ausländischen Revisionsaufsichtsbehörden.
Grundsatz 9	Zurückhaltende Kommunikation	Die RAB informiert die Öffentlichkeit nur aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen über einzelne Verfahren. Sie publiziert jedoch die rechtskräftigen Gerichtsurteile auf ihrer Webseite und informiert in anonymisierter Form über erstinstanzlich abgeschlossene Enforcement-Verfahren, indem sie den Gegenstand des Verfahrens und die verfügte Massnahme publiziert.

Grundsatz 1 Die RAB setzt das anwendbare Recht nötigenfalls auch mit rechtlichen Zwangsmitteln durch («Enforcement»)

Die Schutzadressaten der Revision sind primär Aktionäre, Gläubiger, die Öffentlichkeit und der Staat, aber auch der Verwaltungsrat, das Management und die Mitarbeitenden des geprüften Unternehmens²). Diese haben Anspruch auf die ordnungsgemässe Erfüllung und die angemessene Qualität von bundesrechtlich vorgeschriebenen Revisions- und Prüfdienstleistungen³.

Enforcement hat die Beseitigung von Missständen, die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands und eine präventiv wirkende Ahndung von Verstössen gegen rechtliche Pflichten zum Ziel. Damit stärkt die RAB die Schutzadressaten der Revision sowie die Glaubwürdigkeit der Finanzberichterstattung und der Aufsicht über den Finanzmarkt. Es ist daher gerechtfertigt, wenn die RAB das anwendbare Recht ab einer gewissen Tragweite der Verstösse gegen rechtliche Pflichten aus Gründen der Glaubwürdigkeit und zur Sicherstellung der präventiven Wirkung ihrer Tätigkeit auch mit rechtlichen Zwangsmitteln durchsetzt. Dies erfolgt in Form von Verfügungen, die vor Gericht angefochten werden können. Die RAB schreitet jedoch nur dort ein, wo sich aus den Abklärungen begründete und konkrete Anhaltspunkte für eine Pflichtverletzung ergeben.

Neben den periodisch stattfindenden routinemässigen Überprüfungen (sog. Inspektionen⁴) führt die RAB bei Verdacht auf Verstösse gegen rechtliche Pflichten einerseits auch Sachverhaltsabklärungen und andererseits formelle Enforcement-Verfahren im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes⁵ durch.

Die RAB verfolgt in ihrer Aufsichtstätigkeit einen kooperativen Ansatz, der vom Willen der Beaufichtigten geprägt ist, die Qualität der Revisionsdienstleistungen stets und in Interaktion mit der RAB zu verbessern. Sofern aber zu Feststellungen und Massnahmen keine Einigung erzielt werden kann, setzt die RAB das Recht mit den ihr zur Verfügung stehenden Zwangsmitteln durch.

Zwar lässt sich der rechtskonforme Zustand je nach den Umständen auch ausserhalb eines Enforcement-Verfahrens wieder herstellen. Je nach den Umständen ist dies aber nicht ausreichend. So ist insbesondere die Gewähr für eine einwandfreie Prüftätigkeit einer natürlichen Person⁶ keine Zulassungsvoraussetzung, die durch Beseitigung des rechtswidrigen Zustands automatisch wiederhergestellt wird⁷. Bei der Frage, ob eine Person weiterhin Gewähr für eine einwandfreie Prüftätigkeit bietet, geht es letztlich darum, ob die Schutzadressaten der Revision weiterhin Vertrauen in deren Prüftätigkeit haben können oder nicht. Dieses Vertrauen muss mit dem Lauf der Zeit und durch entsprechendes Wohlverhalten (zurück)gewonnen werden. Erst dann sind die erforderlichen Zulassungsbedingungen allenfalls wieder erfüllt.

Grundsatz 2 Enforcement mit Augenmass

Die RAB eröffnet nötigenfalls ein Enforcement-Verfahren nach den Vorgaben des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Solche Verfahren können negative Auswirkungen auf die Betroffenen haben. Bevor die RAB ein solches Verfahren formell eröffnet, wägt sie deshalb sorgfältig alle wesentlichen Umstände ab und prüft alternative Handlungsmöglichkeiten.

Sie berücksichtigt dabei alle relevanten Kriterien und insbesondere die Gefahr für die Schutzadressaten der Revision, die Glaubwürdigkeit der Finanzberichterstattung und der Aufsicht über den Finanzmarkt, die Schwere und der Zeitpunkt der Rechtsverstösse sowie die Funktion der verantwort-

² Botschaft des Bundesrates vom 23. Juni 2004 zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren, BBl 2004 3969 ff., 3989 f.

³ Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Bst. a RAG.

⁴ Art. 16 RAG.

⁵ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021).

⁶ Art. 4 Abs. 1 Verordnung vom 22. August 2007 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsverordnung, RAV; SR 221.302.3).

⁷ Statt vieler: Urteil des Bundesgerichts Nr. 2C_121/2016 vom 14. November 2016, E. 3.2.4.

lichen Personen. Die RAB beachtet weiter auch die vorhandenen Ressourcen, berechnete Erwartungen der Öffentlichkeit und anderer Schutzadressaten der Revision sowie allfällige (proaktive) Korrekturmassnahmen seitens der Betroffenen.

Bei der Wahl einer Massnahme trägt die RAB dem Schutzziel des Vertrauens in die Revision oberste Priorität und prüft stets, ob eine mildere Massnahme sinnvoller ist.

Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung berücksichtigt die RAB in einer Gesamtwürdigung sämtliche relevanten Aspekte, unabhängig davon, ob sie die Betroffenen belasten oder entlasten. Es gilt jedoch stets zu beachten, dass der unbescholtene Leumund bzw. die Gewähr für eine einwandfreie Prüftätigkeit als Standard gilt. Insofern sind entlastende oder positive leumundsrelevante Tatsachen zwar in die Gesamtwürdigung einzubeziehen, soweit die RAB davon Kenntnis hat, jedoch nicht automatisch als entlastend zu werten. Vielmehr sind sie ähnlich wie fehlende Vorstrafen im Strafverfahren als neutral zu behandeln⁸. Der Leumund bzw. die Gewähr für eine einwandfreie Prüftätigkeit bestimmt sich aufgrund von aktenkundigen früheren Vorfällen und aktuell zu beurteilenden Sachverhalten. Ebenso sind entlastende persönliche Elemente zu berücksichtigen, wie beispielsweise die Einsicht in das eigene Fehlverhalten, die Wiedergutmachung des verursachten Schadens, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, die Anzahl der Verfehlungen oder die seither verstrichene Zeit⁹.

Die RAB differenziert bei der Festlegung ihrer Massnahmen danach, ob ein Verstoss als leicht, mittelschwer, schwer oder sehr schwer einzustufen ist. Für die Klassifizierung im Einzelfall ist deren Art, Dauer und Intensität zu beurteilen. Als Massnahmen kommen namentlich der Verweis und der Entzug der Zulassung in Betracht¹⁰. Bei der Festlegung der Massnahmen und insbesondere der Dauer eines Zulassungsentzugs orientiert sie sich an folgenden Bandbreiten:

Art des Verstosses	Bandbreite
leicht	keine Massnahme bis Verweis, ggf. mit Androhung des Zulassungsentzugs für den Fall des erneuten Verstosses gegen rechtliche Pflichten
mittelschwer	Zulassungsentzug für die Dauer von 1-2 Jahren
schwer	Zulassungsentzug für die Dauer von 3-4 Jahren
sehr schwer	Zulassungsentzug für die Dauer von 5-6 Jahren
Dauersachverhalt ¹¹	unbefristeter Zulassungsentzug
Verletzung der Mitwirkungspflicht	unbefristeter Zulassungsentzug, bis die RAB sämtliche verlangten Auskünfte und Unterlagen für die Sachverhaltsabklärung erhalten und erstinstanzlich in der Sache entschieden hat

Abbildung 1: Differenzierungen der RAB zur Festlegung von Massnahmen

Auch wenn eine betroffene Person den rechtmässigen Zustand wiederhergestellt hat, ist die Pflichtverletzung nicht automatisch als leicht einzustufen. Gerade in einem Bereich, in dem die RAB keine systematische Institutsaufsicht ausübt, und ihr Missstände oft nur durch Zufall oder auf Anzeige hin bekannt werden, darf die Androhung eines Zulassungsentzugs oder die Erteilung eines Verweises nicht zu leicht als angemessen qualifiziert werden. Ansonsten würde dies für betroffene Personen einen Anreiz bedeuten, die Missstände ohne Risiko eines Zulassungsentzugs erst dann zu bereinigen, wenn sie durch die RAB entdeckt werden¹².

Im Bereich der Aufsicht über staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen ist es insbesondere bei schweren Verstössen gegebenenfalls auch angezeigt, das Unternehmen zur Wiederherstellung des

⁸ Vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts Nr. B-5113/2011 vom 28. Juni 2012, E. 5.1; Nr. B-4465/2010 vom 3. November 2011, E. 4.2.4; siehe auch BGE 136 IV 1, E. 2.6.4.

⁹ Urteile des Bundesverwaltungsgerichts Nr. B-5112/2011 vom 28. Juni 2012, E. 5.3; Nr. B-4465/2010 vom 3. November 2011, E. 4.2.4; Nr. B-7967/2009 vom 18. April 2011, E. 5.2.2.

¹⁰ Die RAB bedient sich in erster Linie verwaltungsrechtlicher Massnahmen, die keinen strafrechtlichen Charakter haben: vgl. dazu BGE 142 II 243, E. 3.4, wonach ein von der FINMA ausgesprochenes Berufsverbot trotz repressiver Elemente eine administrative Massnahme ohne strafrechtlichen Charakter zu qualifizieren ist.

¹¹ Vgl. insbes. den Fall von bestehenden Verlustscheinen (Art. 4 Abs. 2 Bst. b RAV), bei dem eine Prognose auf Grund der nicht bereinigten finanziellen Situation gegebenenfalls nicht möglich ist.

¹² Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Nr. B-4117/2016 vom 16. Januar 2017, E. 4.1.2.

rechtskonformen Zustands anzuweisen, fehlbare Mitarbeitende aus gewissen Mandatsfunktionen¹³ zu entfernen oder diese für bestimmte Revisionsdienstleistungen nicht mehr beizuziehen¹⁴. In schwerwiegenden Fällen kann es zum Schutz der Investorinnen und Investoren insbesondere sogar gerechtfertigt sein, das Unternehmen anzuweisen, eine bestimmte Revisionsdienstleistung zu beenden¹⁵.

Personen, die für ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen tätig sind, kann bei wiederholten oder groben Verstössen unabhängig davon, ob sie eine Zulassung der RAB verfügen, auch direkt untersagt werden, die Ausübung ihrer Tätigkeit oder einer bestimmten Funktion innerhalb des staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmens auszuüben¹⁶.

Grundsatz 3 Erkenntnisquellen

Die RAB geht Hinweisen auf relevante Rechtsverstösse konsequent nach. Diese stammen insbesondere aus Zulassungsverfahren, Überprüfungen bei staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen, anderen Enforcement-Verfahren zu gleichen oder verwandten Sachverhalten, Meldungen durch zugelassene natürliche Personen und Unternehmen, Hinweisen anderer Behörden, Medienberichten oder aus Hinweisen von weiteren Drittpersonen (Whistleblowing).

Alle zugelassenen natürlichen Personen und Unternehmen sind unter Strafandrohung verpflichtet, der RAB sämtliche für die Überprüfung der Zulassungsvoraussetzungen relevanten Vorkommnisse zu melden¹⁷. Dabei sind grundsätzlich die gleichen Informationen wie bei der Einreichung des Zulassungsgesuchs einzureichen¹⁸. Meldepflichtig sind insbesondere – auch nicht rechtskräftige – erst- oder höherinstanzliche Urteile und Vergleiche in mit der Revisionstätigkeit in Zusammenhang stehende Zivil- oder Verwaltungsverfahren, in Straf- und Verwaltungsstrafverfahren sowie in Verfahren vor berufsrechtlichen Standesorganen sowie bestehende Verlustscheine. Die Meldepflicht bleibt auch während der Dauer eines befristeten Zulassungsentzugs bestehen, entfällt jedoch, wenn auf die Wiedererteilung der Zulassung verzichtet wird¹⁹.

Über die externe Whistleblowing-Plattform können Hinweise auch anonym abgegeben werden. Die Daten werden der RAB über die gesicherte externe Plattform verschlüsselt übermittelt. Meldungen können technisch nicht zurückverfolgt werden. Hinweisgebende Personen können auf der externen Plattform ein geschütztes Postfach einrichten, über das sie mit der RAB – wenn gewünscht auf anonymer Basis – kommunizieren können.

Soweit bekanntgegeben oder identifizierbar behandelt die RAB den Namen der hinweisgebenden Drittperson im Rahmen der geltenden Rechtsordnung grundsätzlich vertraulich. Eine zu liberale Praxis bei der Offenlegung der Identität würde dazu führen, dass diese wertvolle Informationsquelle versiegt. Ohne ausreichenden Schutz der hinweisgebenden Drittperson kämen Gesetzesverstösse unter Umständen nie ans Tageslicht, und wertvolle Informationen würden die Mauer des Schweigens nicht durchdringen²⁰. Dieses öffentliche Interesse an der Identifikation und Beseitigung von zulassungs- und aufsichtsrechtlich relevanten Missständen überwiegt das (an sich schon diskutable) private Interesse der zugelassenen natürlichen Personen und Revisionsunternehmen, dass keine sie betreffende Informationen zur Kenntnis der RAB gelangen. Dabei ist zu beachten, dass die RAB und ihre Mitarbeitenden dem Amtsgeheimnis unterstehen²¹. Der Verstoß dagegen ist strafbar²². Im

¹³ Beispielsweise als leitender Revisor, als EQCR, als Mitglied des Prüfungsteams oder generell für Funktionen, bei denen ein Einfluss auf die bestimmte Revisionsdienstleistung oder eine bestimmte Art von Revisionsdienstleistungen ausgeübt werden kann, wie für Gesellschaften des öffentlichen Interesses.

¹⁴ Vgl. Art. 16 Abs. 4 RAG.

¹⁵ Botschaft des Bundesrats (vorne Fn. 2), BBl 2004 4076.

¹⁶ Art. 18 RAG.

¹⁷ Art. 15a Abs. 2 und Art. 39 Abs. 1 Bst. b RAG.

¹⁸ Vgl. Art. 3 Abs. 1 RAV sowie Rz. 7 des Rundschreibens 1/2007 vom 27. August 2007 über die Angaben im Gesuch um Zulassung, die einzureichenden Unterlagen, und die Meldepflichten während der Zulassungsdauer, RS 1/2007.

¹⁹ Art. 17 Abs. 4 RAG.

²⁰ BGE 123 IV 157, E. 5c.

²¹ Art. 34 Abs. 1 RAG.

²² Art. 321 Schweizerisches Strafbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) und Art. 40 Abs. 1 Bst. d RAG.

Weiteren ist zu berücksichtigen, dass auch private Interessen der hinweisgebenden Drittperson am Schutz ihrer Identität bestehen²³. Dies gilt umso mehr als die hinweisgebende Drittperson in einem Enforcement-Verfahren der RAB nicht als Partei beteiligt²⁴ und somit nicht in der Lage ist, ihre Rechte geltend zu machen.

Grundsatz 4 Rasche und konzentrierte Verfahren

Verfahrensparteien haben insbesondere Anspruch auf eine Beurteilung innert angemessener Frist²⁵. Die RAB führt ihre Verfahren daher rasch und entschlossen durch und strebt den erstinstanzlichen Verfahrensabschluss grundsätzlich innert zwölf Monaten ab Eröffnung an. Gravierende Verfehlungen werden im Vergleich zu leichteren Fällen auf Grund des höheren öffentlichen Interesses prioritär behandelt. Nach Möglichkeit berücksichtigt die RAB auch das Interesse der Medien an raschen Resultaten, räumt aber den rechtlichen Anforderungen an ein faires Verfahren Vorrang ein²⁶.

Die RAB wendet sich weiter strikt gegen Versuche, im Rahmen der Ausübung von Parteirechten Verfahren zu verzögern. So werden Gesuche um erstmalige Erstreckung von Fristen grundsätzlich nur auf plausible und Gesuche um erneute Fristerstreckung nur auf qualifizierte Begründung hin gutgeheissen. Im Weiteren prüft die RAB laufend, ob der Verfahrensgegenstand beschränkt werden kann oder muss.

Grundsatz 5 Faire und transparente Verfahren

Die RAB führt ihre Verfahren unter strikter Beachtung der prozeduralen Fairness und der gesetzlichen Verfahrensrechte²⁷ durch. Damit die Enforcement-Verfahren transparent durchgeführt werden, informiert die RAB die Parteien über die Eröffnung eines Verfahrens, falls gewünscht auch über den Verfahrenstand sowie über die Einstellung eines Verfahrens.

Da hinweisgebende Drittpersonen bzw. Anzeigerinnen und Anzeiger keine Parteien sind, haben diese grundsätzlich keinen Anspruch, über den Stand sowie das Resultat der Auswertung der eingereichten Hinweise und Anzeigen informiert zu werden²⁸. Ihnen steht gegen allfällige Verfügungen, die auf ihren Hinweisen basieren, auch kein Rechtsmittel zur Verfügung²⁹. Wenn es überwiegende öffentliche oder private Interessen der hinweisgebenden Drittperson erfordern, kann die RAB die Einsichtnahme in die Akten durch die Verfahrensparteien zumindest teilweise verweigern³⁰. Dies geschieht jedoch nur insoweit, als damit das rechtliche Gehör der Verfahrenspartei nicht beschnitten wird und eine Auseinandersetzung mit sämtlichen rechtserheblichen Sachverhaltselementen möglich bleibt.

Grundsatz 6 Verfahrensparteien

Enforcement-Verfahren richten sich in erster Linie gegen Zulassungsträger (natürliche Personen und Revisionsunternehmen), gegen Personen, die für staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen tätig sind, und gegen Personen oder Unternehmen, die möglicherweise ohne Zulassung der RAB eine zulassungspflichtige Revisions- oder Prüftätigkeit ausüben.

²³ Art. 28 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) und Art. 1 Bundesgesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG, 235.1); vgl. auch Urteil des Bundesgerichtes Nr. 5A.1/2004 vom 13. Februar 2004, E. 2.2 f., m.w.N.

²⁴ Vgl. dazu auch Grundsatz 6.

²⁵ Art. 29 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

²⁶ vgl. Grundsatz 5.

²⁷ Darunter fallen insbesondere die Grundsätze der Gesetzmässigkeit (Art. 5 Abs. 1 BV), des öffentlichen Interesses (Art. 5 Abs. 2 BV), der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV), der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) und der fairen Behandlung (Art. 29 Abs. 1 BV) sowie der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV).

²⁸ Vgl. Art. 71 VwVG.

²⁹ Urteil des Bundesgerichts Nr. 2C_98/2023 vom 14. Juni 2023, E. 6.4.

³⁰ Art. 27 Abs. 1 VwVG.

Die RAB führt grundsätzlich keine Enforcement-Verfahren gegen natürliche Personen und Unternehmen, die zwar möglicherweise rechtliche Pflichten verletzt haben, aber auf ihre Zulassung verzichtet haben und nicht mehr in der Revisions- und Prüfbranche tätig sind. Falls erneut um Zulassung ersucht wird, berücksichtigt die RAB allerdings die Umstände, die zum Verzicht auf die Zulassung geführt haben.

Grundsatz 7 Interne Organisation

Wenn immer möglich sind innerhalb der RAB nicht dieselben Personen für die dauernde Aufsicht über die staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen und für die Enforcement-Verfahren gegen diese verantwortlich. Das schliesst jedoch nicht aus, dass einzelne Mitarbeitende der RAB in beiden Bereichen als Fachspezialisten an Verfahren gegen gleiche Personengruppen mitwirken³¹.

Für die dauernde Aufsicht und die damit einhergehenden Überprüfungsverfahren sind die Abteilungen Financial Audit und Regulatory Audit verantwortlich. Wenn bei einem Überprüfungsverfahren demgegenüber Enforcement-Massnahmen erforderlich sind³², sei es auf Grund der Schwere der festgestellten Mängel oder weil keine Einigung über Massnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel erzielt werden kann³³, wird das Verfahren durch die Abteilung Recht & Internationales weitergeführt. Davon unberührt sind nachgelagerte Enforcement-Verfahren gegen das staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen oder dessen Mitarbeitende, soweit diese nicht vereinigt worden sind.

Die RAB sorgt dafür, dass alle Verfahren einheitlich und kohärent geführt werden. Sie schult die mit der Instruktion von Enforcement-Verfahren betrauten Personen, um einen professionellen Standard zu wahren und zieht aus dem Enforcement die erforderlichen Schlüsse für zukünftige Verfahren.

Bei Verfügungen mit grosser Tragweite wird vorgängig der Verwaltungsrat konsultiert.

Grundsatz 8 Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Bei ihren Kontakten mit anderen Behörden achtet die RAB darauf, dass diese im Interesse ihrer eigenen Ziele erfolgen.

Strafbehörden

Enforcement-Verfahren der RAB und strafrechtliche Verfahren der Strafverfolgungsbehörden, die denselben Sachverhalt zum Gegenstand haben, sind separate Verfahren und können daher gleichzeitig oder nacheinander geführt werden³⁴. Das Vorgehen der RAB und der Strafverfolgungsbehörden wird soweit möglich und erforderlich koordiniert. Je nach den Umständen kann es aber auch angezeigt sein, die strafrechtliche Sachverhaltsermittlung und den Ausgang des (zumindest erstinstanzlichen) Strafverfahrens abzuwarten, bevor ein Enforcement-Verfahren eingeleitet wird. Dieser Aufschub ist jedoch nur in jenen Fällen möglich, in welchen die Risikoeinschätzung kein sofortiges Einschreiten erfordert.

Soweit eine Verletzung der Bestimmungen des Revisions- oder Revisionsaufsichtsrechts in Frage steht, hat deren Abklärung für die RAB Priorität. Sie legt das Schwergewicht auf die Bereinigung der Missstände und sorgt für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes³⁵. Die RAB unterstützt die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und berücksichtigt dabei auch ihre eigenen Ressourcen.

³¹ Vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Nr. B-5121/2011 vom 31. Mai 2012 (=BVGE 2012/10), E. 2.

³² Nach Art. 16 Abs. 4 und ggf. auch Art. 18 RAG.

³³ Art. 15 Verordnung der RAB über die Beaufsichtigung von Revisionsunternehmen (Aufsichtsverordnung RAB, ASV-RAB; SR 221.302.33).

³⁴ Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Nr. B-5113/2011 vom 28. Juni 2012, E. 10.2.

³⁵ Vgl. Grundsatz 1.

Bei Kenntnis von strafrechtlichen Verbrechen und Vergehen sowie von Widerhandlungen gegen das Revisionsaufsichtsrecht³⁶ benachrichtigt die RAB die zuständigen Strafverfolgungsbehörden. Voraussetzung einer Anzeige ist stets ein begründeter Verdacht. Die RAB erstattet nur dann Strafanzeige, wenn sie davon überzeugt ist, dass ihrer Einschätzung nach zumindest der objektive Straftatbestand mit hoher Wahrscheinlichkeit erfüllt ist und eine strafrechtliche Verurteilung nicht auszuschliessen ist.

Andere staatliche Behörden

Die RAB kooperiert innerhalb der gesetzlichen Vorgaben³⁷ mit anderen inländischen Behörden und ausländischen Revisionsaufsichtsbehörden, um sie bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben zu unterstützen. Gleichzeitig erwartet sie auch von diesen Behörden entsprechende Kooperation. Zurückhaltung übt die RAB bei der Ermächtigung ihrer Organe und Mitarbeitenden, in Verfahren vor anderen Behörden als Zeugen auszusagen.

Börsen

Die RAB koordiniert ihre Aufsichtstätigkeit zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten auch mit den Schweizer Börsen³⁸. Sie informieren sich gegenseitig über hängige Verfahren und Entscheide, die für die jeweilige Aufsichtstätigkeit von Belang sein können. Können Sanktionen der RAB bei Verstössen gegen die Artikel 7 und 8 RAG nicht durchgesetzt werden, so ergreift die Börse die erforderlichen Sanktionen.

Standesorgane der Revisions- und Prüfbranche

Da die RAB und ihre Mitarbeitenden dem Amtsgeheimnis unterstehen und keine rechtliche Grundlage für einen Austausch von Informationen mit Berufsverbänden besteht, arbeitet die RAB nicht mit den Standesorganen der Revisions- und Prüfbranche zusammen. Zur Sicherstellung ihrer Unabhängigkeit strebt sie dies auch nicht an. Zulassungsträger sind somit selber dafür verantwortlich, dass sie Sanktionsentscheide von Standesorganen der Revisions- und Prüfbranche in Anwendung der gesetzlichen Meldepflicht der RAB melden³⁹.

Im Gegensatz zu den Berufsverbänden sind die Selbstregulierungsorganisationen (SRO) nach dem Geldwäschereigesetz⁴⁰ verpflichtet, der RAB alle Vorkommnisse zu melden und ihr alle Auskünfte und Unterlagen im Zusammenhang mit einer Prüfgesellschaft oder einer leitenden Prüferin oder einem leitenden Prüfer zu übermitteln, welche die RAB zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt⁴¹.

Grundsatz 9 Zurückhaltende Kommunikation

Die RAB informiert die Öffentlichkeit in der Regel nicht über einzelne Verfahren. Auch auf Anfrage bestätigt, dementiert oder kommentiert sie Verfahren oder Verfahrensschritte grundsätzlich nicht.

Aus Gründen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen kann sie die Öffentlichkeit über laufende oder abgeschlossene Verfahren informieren (Art. 19 Abs. 2 RAG). Obwohl die RAB hierbei über einen Ermessensspielraum verfügt, ist mit Blick auf die möglichen weit reichenden Konsequenzen Zurückhaltung geboten. Zu denken ist neben der Berichtigung von falschen oder irreführenden Informationen insbesondere an die Konstellation, in der Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Aufsichtstätigkeit zum Schaden des Kapitalmarkts bestehen oder wenn es zum Schutz von Marktteilnehmern erforderlich ist⁴².

³⁶ Art. 40 RAG.

³⁷ Grundsatz des Amtsgeheimnisses (Art. 34 RAG) und Amtshilfe nur mit rechtlicher Grundlage sowie bei Erfüllung der entsprechenden Bedingungen (Art. 22 ff. RAG).

³⁸ Hierzu und zum Folgenden Art. 23 Abs. 1 RAG.

³⁹ Art. 15a RAG i.V.m. Rz. 7 Bst. o Ziff. 4 RS 1/2007; vgl. dazu auch Grundsatz 3.

⁴⁰ Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz, GwG; SR 955.0).

⁴¹ Art. 25a RAG.

⁴² Botschaft Bundesrat (Fn. 2), 4077.

Wenn die RAB sich nach erfolgter Güterabwägung entschliesst, die Öffentlichkeit über ein Enforcement-Verfahren zu informieren, orientiert sie grundsätzlich aktiv. Sie kann in diesem Fall auch die vom Verfahren betroffenen natürlichen Personen und Revisionsunternehmen und/oder der geprüften Unternehmen namentlich bekannt geben. Die Namen natürlicher Personen nennt sie aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nur mit Zurückhaltung. Sie macht auch bei aktiver Information grundsätzlich keine Angaben zu Einzelheiten eines Verfahrens.

Hat die RAB über ein laufendes Verfahren orientiert, informiert sie in der Regel auch aktiv und unmittelbar nach der erstinstanzlichen Erledigung oder nach Rechtskraft des Verfahrens über dessen Ausgang. Stellt sie das Verfahren ein, kann sie auf Verlangen der Betroffenen von einer Information absehen.

Für Zugangsgesuche nach dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung⁴³ stellt Artikel 19 Absatz 2 RAG keine Spezialbestimmung dar⁴⁴. Somit sind Zugangsgesuche auch dann nach BGÖ zu behandeln, wenn Zulassungs-, Aufsichts- und Enforcementverfahren der RAB betroffen sind. Der Zugang kann aber je nach Konstellation eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, was namentlich der Fall ist, wenn Berufs- und Geschäftsgeheimnisse⁴⁵ oder die Privatsphäre Dritter⁴⁶ betroffen ist. Ob das öffentliche Interesse an der durch einen BGÖ-Gesuchsteller nachgefragten Information gegebenenfalls trotzdem überwiegt⁴⁷, entscheidet die RAB im Einzelfall. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere, dass die RAB über keine gesetzliche Grundlage für ein «Naming and Shaming» verfügt⁴⁸. Personendaten sind nach Möglichkeit zu anonymisieren⁴⁹. Dokumente, welche nicht anonymisiert werden können, werden nach dem Datenschutzgesetz beurteilt⁵⁰, wobei nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu unterscheiden ist, ob es um Daten des überprüften Unternehmens selbst⁵¹ oder um Personendaten von Mitarbeitenden und anderen natürlichen Personen geht⁵². Die RAB muss die Bekanntgabe ablehnen, einschränken oder mit Auflagen versehen, wenn wesentliche öffentliche Interessen oder offensichtlich schutzwürdige Interessen einer betroffenen Person oder gesetzliche Geheimhaltungspflichten bzw. besondere Datenschutzvorschriften es verlangen⁵³.

Rechtskräftige Gerichtsurteile publiziert die RAB auf ihrer Webseite, sofern sie in der öffentlichen Urteilsdatenbank des erlassenden Gerichts verzeichnet sind. Diese sind nach den für die Gerichte anwendbaren Regeln anonymisiert. Verfügungen mit grundlegender Tragweite publiziert sie als Leading Cases ebenfalls auf ihrer Webseite. Zudem informiert die RAB auf ihrer Webseite in anonymisierter Form über erstinstanzlich abgeschlossene Enforcement-Verfahren, indem sie den Gegenstand des Verfahrens und die verfügte Massnahme publiziert.

⁴³ Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3).

⁴⁴ Urteil des Bundesgerichts Nr. 1C_93/2021 vom 6. Mai 2022, E. 3.6.

⁴⁵ Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ.

⁴⁶ Insbes. die von einem Verfahren betroffenen Revisoren und Revisionsunternehmen sowie deren Mitarbeitende, aber auch die geprüften Unternehmen.

⁴⁷ Art. 7 Abs. 2 BGÖ.

⁴⁸ Art. 34 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR 956.1) e contrario.

⁴⁹ Art. 9 Abs. 1 BGÖ.

⁵⁰ Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 DSG.

⁵¹ Das BGÖ verweist mit Blick auf juristische Personen nicht (mehr) auf das Datenschutzgesetz (Art. 36 DSG), sondern auf Artikel 57s Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010). Nach Art. 57s Abs. 4 RVOG dürfen Bundesorgane Daten juristischer Personen im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das BGÖ bekannt geben, wenn (a) die Daten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen und (b) an der Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

⁵² Urteil des Bundesgerichts Nr. 1C_93/2021 vom 6. Mai 2022, E. 5.1.

⁵³ Art. 19 Abs. 4 DSG.