

Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften

Inhaltsübersicht

- | | |
|---|-------------------------------------|
| I. Einleitung | III. Vereinheitlichung der Aufsicht |
| II. Zweigeteilte Aufsicht über die Revisionsbranche | IV. Schluss |

I. Einleitung

Der Bundesrat hat am 28. August 2013 die Botschaft zur Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften verabschiedet¹. Die parlamentarischen Beratungen sind mittlerweile rund zur Hälfte abgeschlossen. Der Beitrag zeigt zum einen auf, wie die Revisionsaufsicht in der Schweiz aktuell organisiert ist und welche Probleme sich daraus ergeben². Zum anderen wird erläutert, wie diese Schwachpunkte beseitigt werden sollen³.

II. Zweigeteilte Aufsicht über die Revisionsbranche

A) Grundsatz

Anders als in den meisten Ländern dieser Welt wird die Aufsicht über die Revisionsbranche in der Schweiz aktuell noch von zwei verschiedenen Aufsichtsbehörden ausgeübt:

- Die Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA) ist am 1. Januar 2009 aus der Eidg. Bankenkommission (EBK), dem Bundesamt für Privatversicherungen und der Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei hervorgegangen⁴. Bereits 2002 hatte die EBK die Aufsicht über die Prüfgesellschaften als eines

* Der Autor ist Dr.iur., Rechtsanwalt und MLP-HSG. Er ist als Leiter Recht und Internationales sowie stellvertretender Direktor der Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) in Bern tätig. Er vertritt im vorliegenden Aufsatz seinen persönlichen Standpunkt.

¹ BBl 2013 6857 ff.

² Hinten Ziff. II.

³ Hinten Ziff. III. Die Vorlage enthält auch eine Nachführung der internen Corporate Governance der RAB (Botschaft 2013 [Fn. 1], 6866 f. und weitere Anpassungen (a.a.O., 6867). Auf diese Punkte wird vorliegend nicht eingegangen.

⁴ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 1. Februar 2006 zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, BBl 2006 2829 ff.

von mehreren Instrumenten zur Aufsicht über die Finanzinstitute entwickelt⁵. Dieses Instrument wurde von der FINMA übernommen.

- Die Gründung der Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) im Jahr 2006 entsprang dagegen der Notwendigkeit, nach einer Reihe von Unternehmens- und Revisionsskandalen das Vertrauen in die Tätigkeit von Revisionsstellen insbesondere von börsenkotierten Unternehmen wiederherzustellen und der internationalen Entwicklung zu folgen⁶.

Dieses zweipolige Aufsichtssystem basiert somit nicht auf einem bewussten Entscheid des Gesetzgebers, sondern ist historisch durch unterschiedliche Entwicklungslinien und verschiedene Zielsetzungen⁷ zu erklären.

B) Zulassung

Die Aufgabenteilung im Bereich der Zulassung sieht aktuell wie folgt aus:

- Die Zulassungen sind in einem sog. Modulsystem organisiert: Die RAB erlässt für Unternehmen und natürliche Personen, die gesetzlich vorgeschriebene Revisionsdienstleistungen erbringen wollen, eine Grundzulassung als Revisor/in, Revisionsexperte/in⁸ oder staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen.
- Die FINMA baut ihre spezialgesetzlichen Zulassungen für die Prüfung in bestimmten Finanzbranchen (Banken, Effekthändler, Pfandbriefzentralen, Versicherungen, kollektiven Kapitalanlagen und direkt der FINMA unterstellte Finanzintermediäre) auf die Grundzulassung der RAB auf⁹, wobei sie zusätzliche branchenspezifische Anforderungen verlangt. Die RAB veröffentlicht die Zulassungen der FINMA in ihrem öffentlichen Register. Der Entzug der Grundzulassung der RAB führt automatisch zum Verlust der spezialgesetzlichen Zulassung der FINMA, und der Entzug der spezialgesetzlichen Zulassung je nach den Umständen auch zum Entzug der Grundzulassung der RAB.

Trotz aller Bemühungen bestehen gewisse Doppelspurigkeiten¹⁰: Es muss je ein Gesuch bei zwei Behörden eingereicht werden, die Gesuche werden unterschiedlich behandelt, und es werden zwei Zulassungsgebühren erhoben. Zudem müssen FINMA und RAB einander jede Änderung in einer Zulassung separat mitteilen.

⁵ Botschaft 2013 (Fn. 1), 6872.

⁶ Botschaft (Fn. 1), 6872. Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 23. Juni 2004 zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionsrecht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren, BBl 2004 3969 ff., 4003 ff.

⁷ Vgl. dazu hinten Ziff. II.C.1.

⁸ Die Zulassung als Revisor/in und als Revisionsexperte/in kann sowohl natürlichen Personen als auch Revisionsunternehmen erteilt werden.

⁹ Zum Folgenden Botschaft 2013 (Fn. 1), 6862 f., und FINMA-Rundschreiben 2013/4 «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer» vom 6. Dezember 2012.

¹⁰ Zum Folgenden Botschaft 2013 (Fn. 1), 6864.

Schwierigkeiten gibt es auch im Bereich der Sanktionierung, weil der Zulassungsentzug jeweils koordiniert werden muss.

C) Aufsicht

1. Rechnungsprüfung versus Aufsichtsprüfung

Sowohl die RAB als auch die FINMA üben Aufsichtsfunktionen über die Prüfungsgesellschaften (Terminologie FINMA) bzw. 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.

a) Rechnungsprüfung

Als Rechnungsprüfung (Financial Audit) gilt die Prüfung durch die Revisionsstelle¹¹ nach OR¹² oder ZGB¹³, ob die geprüfte juristische Person die anwendbaren Vorgaben zur Buchführung und Rechnungslegung einhält. Zu den Prüfgegenständen gehört vorab die Jahres- und ggf. die Konzernrechnung, aber je nach Rechtsform auch der Antrag des Verwaltungsrates über die Verwendung des Bilanzgewinnes oder die Existenz des internen Kontrollsystems (IKS)¹⁴. Als Rechnungsprüfung gelten im Weiteren auch alle verwandten sog. punktuellen Revisionsdienstleistungen wie z.B.¹⁵ die Kapitalerhöhungsprüfung nach OR, die Fusionsprüfung nach Fusionsgesetz¹⁶ oder die Prüfung der Deckung des Grundkapitals bei der Sitzverlegung in die Schweiz nach IPRG¹⁷.

Die Rechnungsprüfung ist seit 1881¹⁸ der Grundauftrag der Revisionsstelle. Im Verlauf der Zeit hat der Gesetzgeber¹⁹ der Revisionsstelle aber auch weitere Prüfaufgaben zugewiesen. So war die Revisionsstelle von Genossenschaften von 1936 bis 2007 verpflichtet, auch die Geschäftsführung der Genossenschaft zu

¹¹ Die Rechnungsprüfung muss nicht zwingend durch die Revisionsstelle des Unternehmens durchgeführt werden. Punktuelle Revisionsdienstleistungen dürfen auch durch Drittprüfer durchgeführt werden, sofern diese unabhängig sind und über die notwendige Zulassung verfügen: SANWALD/D'AMELIO FAVEZ, in: von Büren et al. (Hrsg.), Schweizerisches Privatrecht, Band VIII/10, Die Revision, Basel 2014, § 14 N 45 ff.

¹² Obligationenrecht (OR; SR 220).

¹³ Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210).

¹⁴ Auf die Unterschiede zwischen ordentlicher Revision (Art. 728a OR) und eingeschränkter Revision (und Art. 729a OR) wird vorliegend nicht eingegangen.

¹⁵ Vgl. dazu die Liste in der Botschaft 2004 (Fn. 6), 4059 ff.

¹⁶ Fusionsgesetz (FusG; SR 221.301).

¹⁷ Bundesgesetz über das internationale Privatrecht (IPRG; SR 291).

¹⁸ Vgl. zur Entwicklung der Vorgaben an die Revisionsstelle RETO SANWALD (Fn. 11), § 3 N 1 ff.

¹⁹ Daneben ist es in einem gewissen Rahmen auch zulässig, dass die geprüfte Gesellschaft selbst die Aufgabe der Revisionsstelle erweitert oder präzisiert (Art. 731a Abs. 1 und 2 OR): vgl. SANWALD/D'AMELIO FAVEZ (Fn. 11), § 19 N 1 ff.

prüfen (Art. 906 Abs. 1 OR 1936)^{20, 21}. Die Geschäftsführungsprüfung wurde allerdings abgeschafft, weil sie in der Praxis weitgehend «toter Buchstabe» geblieben war²². Einer objektiven Prüfung sind grundsätzlich nur die Ordnungsmässigkeit und die Legalität der Geschäftsführung zugänglich, nicht jedoch die Zweckmässigkeit von Entscheiden der Geschäftsführung. Weiter kann aus Sicht der Ordnungsmässigkeit und Legalität zwar die Vereinbarkeit der Genossenschaftstätigkeit mit den Statuten, der Aufbau der Geschäftsführung mit Blick auf ihre Aufgaben und die Gesetzes- bzw. Statutenkonformität der Geschäftsführung geprüft werden, aber es besteht ein so grosser Ermessensspielraum, dass die Geschäftsführungsprüfung wenig bis keine Erkenntnisse bringt. Das OR hält daher heute sogar ausdrücklich fest, dass die Geschäftsführung nicht Gegenstand der Prüfung durch die Revisionsstelle bildet (Art. 728a Abs. 3 und 729a Abs. 3 OR).

Trotz dieser berechtigten Einwände umfasst der gesetzliche Prüfauftrag der Revisionsstelle im Bereich der beruflichen Vorsorge²³ weiterhin die Geschäftsführung und geht sogar noch weiter: Geprüft wird auch, ob die Alterskonten den gesetzlichen Vorschriften entsprechen, ob die Vermögensanlage den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen entspricht, ob die Vorkehren zur Sicherstellung der Loyalität in der Vermögensverwaltung getroffen wurden und die Einhaltung der Loyalitätspflichten durch das oberste Organ hinreichend kontrolliert wird, ob die freien Mittel oder die Überschussbeteiligungen aus Versicherungsverträgen in Übereinstimmung mit den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen verwendet wurden, ob im Falle einer Unterdeckung die Vorsorgeeinrichtung die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung der vollen Deckung eingeleitet hat, ob die vom Gesetz verlangten Angaben und Meldungen an die Aufsichtsbehörde gemacht wurden und ob die Vorgaben zu Rechtsgeschäften mit Nahestehenden eingehalten wurden (Art. 52c Abs. 1 BVG i.V.m. Art. 35 Abs. 1 BVV²⁴).

²⁰ Vgl. dazu im Allgemeinen die schon recht veraltete Literatur bei HANS BERWEGGER, Die Prüfung der Geschäftsführung durch die Kontrollstelle im Schweizerischen Aktienrecht, Diss. Basel 1979; BRANDNER ET AL. (Hrsg.), Geschäftsführungsprüfung, Schriftenreihe der Treuhänder-Kammer, Band 61, Zürich 1984; JÖRG SCHMID, Gegenstand und Methoden der Geschäftsführungsprüfung, Diss. St. Gallen 1978; ANDRÉ ZÜND, Geschäftsführungsprüfung, ST 1983, 2 ff. Zur Geschäftsführungsprüfung bei Vorsorgeeinrichtungen PIUS BACHMANN, Geschäftsführungsprüfung durch die Kontrollstelle bei Vorsorgeeinrichtungen (Art. 53 Abs. 1 BVG), in: Festschrift für André Zünd, Zürich 1988, 15 ff.

²¹ Die Prüfung des Verzeichnisses der Genossenschafter bei Genossenschaften mit persönlicher Haftung oder Nachschusspflichten blieb dagegen als zusätzlicher gesetzlicher Prüfauftrag erhalten (Art. 907 OR).

²² Zum Folgenden Botschaft 2004 (Fn. 6), 4043 f., m.N.; Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung (HWP), Zürich 2009, Band IV, 225 f. Die Geschäftsführungsprüfung kann aber nach wie vor freiwillig an Sachverständige übergeben werden (Art. 731a Abs. 3 OR): vgl. SANWALD/D'AMELIO FAVEZ (Fn. 11), § 19 N 15 ff.

²³ Eine solche Prüfung nimmt auch die Revisionsstelle jeder Krankenkasse vor: Art. 87 Abs. 1 Verordnung über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102).

²⁴ Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) und Verordnung des Bundesrates über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2; SR 831.441.1).

b) Aufsichtsprüfung

Die FINMA beaufsichtigt jene Personen, die nach den Finanzmarktgesetzen eine Bewilligung, eine Anerkennung, eine Zulassung oder eine Registrierung der FINMA benötigen, sowie die kollektiven Kapitalanlagen (Art. 3 FINMAG²⁵). Sie übt diese Aufsicht nach Massgabe der Finanzmarktgesetze entweder selbst, durch beigezogene Dritte oder durch von den Beaufsichtigten beauftragte Prüfgesellschaften aus (Art. 24 Abs. 1 FINMAG). Soweit eine Delegation an Prüfgesellschaften erfolgt, agieren diese als sog. «verlängerter Arm» der FINMA²⁶.

Als Aufsichtsprüfung (Regulatory Audit) gilt die Prüfung durch eine Prüfgesellschaft, ob ein von der FINMA beaufsichtigtes Finanzinstitut die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen einhält bzw. auch in absehbarer Zeit einhalten kann (Rz 3 FINMA-RS 2013/3²⁷). Zu den Prüfgegenständen gehören insbesondere die Eigenmittel (Solvenz), das Risikomanagement, die Liquidität, die interne Organisation (inkl. Corporate Governance) und interne Kontrolle, die Informatik, die interne Revision, das Outsourcing, das Business Continuity Management, die Bekämpfung der Geldwäscherei und die Einhaltung der Reportingpflichten gegenüber der FINMA.

Rechnungs- und Aufsichtsprüfung sind konzeptionell voneinander getrennt durchzuführen (Rz 45 FINMA-RS 2013/3). Nur im Ausnahmefall werden Rechnungs- und Aufsichtsprüfung durch unterschiedliche leitende Prüfer bzw. Prüfungsteams durchgeführt (Rz 46 FINMA-RS 2013/3). In aller Regel ist die obligatorienrechtliche Revisionsstelle des Finanzinstituts zugleich auch die aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft.

2. Aufgabenteilung

Die Aufgabenteilung im Bereich der Aufsicht sieht aktuell wie folgt aus:

- Die RAB beaufsichtigt alle Revisionsunternehmen, die Revisionsdienstleistungen für Publikumsgesellschaften²⁸ erbringen. Die freiwillige Unterstellung unter die Aufsicht der RAB ist auch möglich (Art. 7 RAG). Die Aufsicht der RAB beschränkt sich dabei auf die Rechnungsprüfung²⁹ und umfasst keine Aufsichtsprüfung³⁰.
- Die FINMA ist wie erwähnt verantwortlich für die Aufsicht über die Prüftätigkeit der Prüfgesellschaften bei den beaufsichtigten Finanzinstituten nach Massgabe der verschiedenen Finanzmarktgesetze.

Die beiden Behörden koordinieren ihre Aufsichtstätigkeiten, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden (Art. 22 Abs. 1 RAG und Art. 28 Abs. 2 FINMAG).

²⁵ Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG; SR 956.1).

²⁶ Botschaft 2013 (Fn. 1), 6872.

²⁷ FINMA-Rundschreiben Nr. 2013/3 «Prüfwesen» vom 6. Dezember 2012.

²⁸ Vgl. zum Begriff der Publikumsgesellschaft Art. 2 Bst. c Revisionsaufsichtsgesetz (RAG; SR 221.302) i.V.m. Art. 727 Abs. 1 Ziff. 1 OR.

²⁹ Vorne Ziff. II.C.1.a.

³⁰ Vorne Ziff. II.C.1.b.

Im Bereich der Rechnungsprüfung sind RAB und FINMA parallel zuständig für die Aufsicht über Revisionsstellen bzw. Prüfgesellschaften von Finanzinstituten, die zugleich Publikumsgesellschaften sind. FINMA und RAB haben sich so abgesprochen³¹, 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 RAB verantwortlich für die Publikumsgesellschaften und die FINMA für alle nicht kotierten Finanzinstitute.

Bei der Aufsichtsprüfung gibt es keine Überschneidung, und die erwähnte Absprache zur Rechnungsprüfung hat sich grundsätzlich bewährt³². Dennoch ist festzustellen, dass letztlich doch zwei Behörden mit unterschiedlichem Ressourceneinsatz, mit unterschiedlich fokussiertem Fachwissen und auf im Detail recht unterschiedliche Art und Weise Revisions- bzw. Prüfmandate überwachen. Dies ist mit Blick auf die Rechnungsprüfung sachlich nicht zu rechtfertigen und wirft Fragen nach der Gleichbehandlung und der Konsistenz der Aufsichtsqualität auf. Diese Unterschiede ergeben sich auf den unterschiedlich formulierten Rechtsgrundlagen, aber auch aus der Tatsache, dass FINMA und RAB bei der Beaufsichtigung 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»).

Im Rahmen der Aufsichtsprüfung ergibt sich eine weitere Problematik daraus³³, dass die Prüfgesellschaften gleichzeitig sowohl als Aufsichtsinstrument und als «verlängerter Arm» der FINMA tätig sind³⁴ 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 Finanzinstitute vorenthalten oder Meldungen an die FINMA unterlassen, um zu vermeiden, dass ihnen die Missstände bei einem Finanzinstitut als Versäumnis ihrer eigenen Prüfung angelastet werden. Diese Doppelstellung der Prüfgesellschaften bildet die Hauptschwäche des heutigen Systems³⁵.

D) Internationale Amtshilfe

Die Aufgabenteilung im Bereich der internationalen Amtshilfe sieht aktuell wie folgt aus:

- Die RAB ist zuständig für die internationale Amtshilfe im Bereich der Revisionsaufsicht. Sie darf bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen ausländischen Revisionsaufsichtsbehörden nicht öffentlich zugängliche Aus-

³¹ Hierzu und zum Folgenden Botschaft 2013 (Fn. 1), 6864.

³² Hierzu und zum Folgenden Botschaft 2013 (Fn. 1), 6864 f.

³³ Hierzu und zum Folgenden Botschaft 2013 (Fn. 1), 6864 f.

³⁴ Vorne Ziff. II.C.1.b.

³⁵ Vgl. dazu Botschaft 2013 (Fn. 1), 6865, m.w.N.

künfte und Unterlagen übermitteln und Aufsichtshandlungen in der Schweiz gestatten bzw. diese dabei begleiten (Art. 26 f. RAG).

- Die FINMA leistet gegenüber ausländischen Aufsichtsbehörden in vergleichbarer Weise Amtshilfe zu Zwecken der direkten Beaufsichtigung von ausländischen Finanzinstituten (Art. 42 f. FINMAG).

Auch hier kommt es zu überschneidenden Zuständigkeiten, was für ausländische Revisionsaufsichtsbehörden nur schlecht verständlich ist³⁶. Im Verhältnis zu Staaten, die Vor-Ort-Kontrollen im Ausland durchführen (USA), kompliziert dies die Führung von Verhandlungen, den Abschluss von Vereinbarungen zur Zusammenarbeit und die operative Durchführung von gemeinsamen Inspektionen. Mit Blick auf Länder, die grundsätzlich auf die Arbeit der heimatstaatlichen Aufsichtsbehörde abstellen und daher nur am Informationsaustausch mit der Schweiz interessiert sind, bestehen ebenfalls erhebliche Abgrenzungs- und Koordinationsprobleme.

III. Vereinheitlichung der Aufsicht

A) Entstehung der Vorlage

Bereits beim Erlass des RAG im Jahr 2005 war klar, dass es zu Überschneidungen in den Zuständigkeiten von RAB und FINMA kommen würde³⁷. Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten wurden daher beide Behörden verpflichtet, ihre Aufsichtstätigkeiten zu koordinieren³⁸. Allerdings zeigen die praktischen Erfahrungen der letzten rund fünf Jahre, dass eine Bereinigung der Kompetenzen wesentliche Effizienzsteigerungen mit sich bringen kann³⁹. FINMA und RAB haben daher 2012 entschieden, dem Bundesrat die Bündelung der Zuständigkeiten zu beantragen. Der Bundesrat hat am 15. Juni 2013 das Eidg. Justizdepartement mit der Erarbeitung einer entsprechenden Vorlage beauftragt. Vom 21. Dezember 2012 bis 6. Februar 2013 hat die Anhörung der betroffenen Kreise stattgefunden⁴⁰, und am 28. August 2013 hat der Bundesrat die Vorlage zu Handen der Eidg. Räte verabschiedet.

Ein Teil der FINMA-Kompetenzen ist faktisch bereits im geltenden Rechtsrahmen an die RAB übertragen worden: Am 1. September 2012 hat die RAB die Aufsicht über die Rechnungsprüfung von börsenkotierten Finanzinstituten übernommen⁴¹. Dies ist möglich, weil sich in diesem Bereich die Zuständigkeiten von

³⁶ Hierzu und zum Folgenden Botschaft 2013 (Fn. 1), 6865.

³⁷ Botschaft 2013 (Fn. 1), 6862.

³⁸ Vorne Ziff. II.C.2.

³⁹ Botschaft 2013 (Fn. 1), 6862.

⁴⁰ Botschaft 2013 (Fn. 1), 6869 ff. Sämtliche Anhörungsteilnehmer begrüßten die Vorlage. Allgemein wird erwartet, dass mit der Bündelung der Aufsichtskompetenzen Effizienzgewinne und Entlastungen für die betroffenen Revisionsunternehmen erzielt werden und dass eine weitere Professionalisierung der Aufsicht erfolgt.

⁴¹ Botschaft 2013 (Fn. 1), 6866.

FINMA und RAB überschneiden und die gesetzliche Grundlage für die Übertragung bereits besteht.

B) Grundsatz der Neuordnung

Mit der Vorlage des Bundesrates werden die bisherigen Aufsichtskompetenzen der FINMA über Prüfgesellschaft auf die RAB übertragen. Die Vorteile einer Zusammenführung könnten zwar auch durch die Integration der RAB in die FINMA erreicht werden; dies wäre allerdings mit einer Reihe von Nachteilen verbunden, die im umgekehrten Fall nicht entstehen⁴².

Die betroffenen Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften profitieren hiervon insofern, als die Aufsicht künftig «aus einer Hand» erfolgt und nicht mehr von zwei Aufsichtsbehörden wahrgenommen wird⁴³. Mit der Konzentration der Aufsichtszuständigkeiten werden aber auch die personellen Ressourcen und das Fachwissen gebündelt, was zu einer weiteren Professionalisierung der Aufsicht über die Revisionsbranche führen wird⁴⁴. Die FINMA wird im Umgang mit Prüfgesellschaften an Unabhängigkeit gewinnen, was den Austausch zwischen den Prüfgesellschaften und der FINMA über Probleme bei Finanzinstituten verbessert. Und schliesslich lassen sich auch Doppelspurigkeiten eliminieren und damit Effizienzgewinne für die Prüfgesellschaften erzielen⁴⁵. Die Bündelung der Aufsichtskompetenzen bei der RAB bedeutet im Einzelnen Folgendes:

C) 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 benötigen⁴⁶.

D) Aufsicht

Die RAB zeichnet künftig allein verantwortlich für die Aufsicht über die Prüfgesellschaften in den Bereichen der Rechnungs- und der Aufsichtsprüfung⁴⁷. Da

⁴² Vgl. dazu Botschaft 2013 (Fn. 1), 6867 f. Zu denken ist insbesondere an (i) die Ausweitung des FINMA-Mandates auf Teile der Revisionsbranche, die nichts mit dem Finanzmarkt zu tun haben, an (ii) die problematische Ausweitung des FINMA-Auftrages auf den Schutz der Interessen von Aktionärinnen und Aktionären, an (iii) die weiterhin problematische Doppelstellung von Prüfgesellschaften, an (iv) die Möglichkeit von «blinden Flecken», die bei einem einzigen Regulator wahrscheinlicher ist als bei zwei Regulatoren, an (v) die hohe Akzeptanz der RAB im Ausland, die sich die FINMA wieder «verdienen» müsste und (vi) die höheren Integrationskosten.

⁴³ Botschaft 2013 (Fn. 1), 6904.

⁴⁴ Hierzu und zum Folgenden Botschaft 2013 (Fn. 1), 6866, 6904 f.

⁴⁵ Auch wenn sich keine konkreten Einsparungen errechnen lassen, so dürfte es doch für die betroffenen Unternehmen zu Entlastungseffekten und zur Abschaffung von Doppelspurigkeiten kommen: Botschaft 2013 (Fn. 1), 6904.

⁴⁶ Botschaft 2013 (Fn. 1), 6865.

⁴⁷ Botschaft 2013 (Fn. 1), 6866.

Aufsicht und Sanktionierung nicht getrennt werden können, wird zusammen mit der Aufsichtszuständigkeit auch die Zuständigkeit für die Sanktionierung von Prüfungsgesellschaften sowie von leitenden Prüferinnen und Prüfern an die RAB übertragen⁴⁸. Die Prüfinhalte und -standards für die Aufsichtsprüfung werden allerdings weiterhin von der FINMA festgelegt⁴⁹, während die RAB für die Anerkennung der Standards für die Rechnungsprüfung zuständig bleibt⁵⁰.

E) Internationale Amtshilfe

Die RAB ist künftig ausschliesslich für die internationale Amtshilfe im Bereich der Revisionsaufsicht zuständig⁵¹. Amtshilfeersuchen an die RAB dürfen allerdings nicht dazu verwendet werden, um an Informationen und Unterlagen von Finanzinstituten zu gelangen, die von der FINMA nicht erhältlich gemacht werden können. Das Gleiche gilt auch für grenzüberschreitende Inspektionen.

IV. Schluss

Die Bündelungsvorlage des Bundesrates ist im Grundsatz unbestritten und dürfte relativ schnell durch die Eidg. Räte verabschiedet werden. Wann genau die Gesetzesanpassung in Kraft tritt, ist wie immer schwer vorherzusagen. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens dürfte jedoch zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Januar 2016 liegen.

⁴⁸ Botschaft 2013 (Fn. 1), 6866.

⁴⁹ Vgl. dazu das FINMA Rundschreiben Nr. 2013/3 «Prüfwesen» vom 6. Dezember 2012.

⁵⁰ Vgl. dazu Art. 16a E-RAG.

⁵¹ Hierzu und zum Folgenden Botschaft 2013 (Fn. 1), 6866.

Résumé

Le projet du Conseil fédéral relatif à la concentration de la surveillance n'est en principe pas contesté et devrait être adopté rapidement par les Chambres fédérales. Il est, comme à l'accoutumée, difficile d'indiquer précisément quand la modification législative entrera en

vigueur. La date d'entrée en vigueur devrait cependant se situer entre le 1er janvier 2015 et le 1er janvier 2016.

(trad. par
lic. iur. Nicolette Rusca, OFRC)