

Der Beitrag bietet einen Überblick über die Rahmenbedingungen für die internationale Zusammenarbeit aus Sicht der Schweiz und wirft einen Blick auf die entsprechenden Regulierungsansätze in der Europäischen Union (EU) und in den USA.

RETO SANWALD

SABINE D'AMELIO FAVEZ

INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN REVISIONSAUFSICHTSBEHÖRDEN

Aktivitäten ausländischer Aufsichtsbehörden in der Schweiz vermeiden*

1. EINLEITUNG

Die Revision von grossen internationalen Publikumsgesellschaften wird in der Regel von weltweit verbundenen Revisionsnetzwerken durchgeführt (den sogenannten Big 4). Darüber hinaus befinden sich diese Netzwerke in einem Prozess zunehmender regionaler Integration [1]. Diesem internationalen Charakter der Revisionstätigkeit entsprechend muss auch die Beaufsichtigung der Revisionsunternehmen grundsätzlich international ausgerichtet und koordiniert sein [2].

Die verschiedenen nationalen Revisionsaufsichtsbehörden sind folglich gezwungen, ihr Aufsichts- und Qualitätssicherungssystem bis zu einem gewissen Grad zu harmonisieren [3]. Eine harmonisierte Aufsicht ist auch mit Blick auf die eingesetzten Ressourcen effizienter und trägt zur Verhinderung von Normkonflikten zwischen den beteiligten Rechtsordnungen bei [4]. Es ist daher nicht überraschend, wenn sich die bestehenden oder im Aufbau befindlichen nationalen Revisionsaufsichtsbehörden im *International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR)* zum regelmässigen Erfahrungsaustausch treffen [5].

2. DIE INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT AUS SCHWEIZER SICHT

2.1 Anwendungsbereich des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG). Die Wirtschaft und die Kapitalmärkte haben sich in den letzten Jahren zunehmend internationalisiert und globalisiert. Es sind daher auch zahlreiche ausländische Gesellschaften am Schweizer Kapitalmarkt aktiv. Revisionsunternehmen, die für solche Gesellschaften tätig sind, müssen

ebenfalls beaufsichtigt werden, wenn die Qualität der Revision für den Schweizer Kapitalmarkt gewährleistet werden soll.

Das RAG [6] entfaltet daher – der erwähnten internationalen «Übungsanlage» entsprechend [7] und durchaus im Einklang mit den vergleichbaren Regelungen der USA, der EU und weiterer Länder – eine beachtliche und fast schon «un-schweizerisch» weitgehende extraterritoriale Wirkung [8].

Revisionsunternehmen bedürfen demnach einer Zulassung als staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen, wenn sie ausländische Gesellschaften prüfen, die direkt oder indirekt den Schweizer Kapitalmarkt in Anspruch nehmen [9]. Damit wird der inländische Geltungsbereich des RAG (Art. 727 Abs. 1 Ziff. 1 OR [10]) ins internationale Verhältnis abgebildet [11].

Dem Anwendungsbereich des RAG und damit grundsätzlich der Aufsicht durch die *Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)* unterstehen künftig [12] alle Revisionsunternehmen, die Revisionsdienstleistungen für Gesellschaften erbringen, die einen der gesetzlichen Anknüpfungspunkte erfüllen. Darunter fallen Revisionsdienstleistungen für (Art. 8 Abs. 1 Bst. a–d RAG):

→ Gesellschaften nach ausländischem Recht, deren Beteiligungspapiere an einer Schweizer Börse kotiert sind; → Gesellschaften nach ausländischem Recht, die in der Schweiz (kotierte oder nicht kotierte) Anleihenobligationen ausstehend haben; → Gesellschaften nach schweizerischem oder ausländischem Recht, die mindestens 20% der Aktiven oder des Umsatzes zur Konzernrechnung einer Gesellschaft der beiden vorstehenden Kategorien beitragen; → Gesellschaften



RETO SANWALD,
LIC. IUR., RECHTSANWALT,
LEITER RECHT UND INTERNATIONALES, MITGLIED
DER GESCHÄFTSLEITUNG,
EIDG. REVISIONS-
AUFSICHTSBEHÖRDE (RAB),
BERN



SABINE D'AMELIO FAVEZ,
LIC. IUR., RECHTSANWÄLTIN,
RECHT UND INTERNATIONALES, EIDG. REVISIONS-
AUFSICHTSBEHÖRDE
(RAB), BERN

nach ausländischem Recht, die mindestens 20% der Aktiven oder des Umsatzes zur Konzernrechnung einer schweizerischen Publikumsgesellschaft (Art. 727 Abs. 1 Ziff. 1 Bst. a oder b OR) beitragen [13].

2.2 System der Anerkennung in der Schweiz. Der erwähnte Geltungsbereich kann zur Folge haben, dass die Revisionsstelle einer Publikumsgesellschaft nach Schweizer Recht neben der Aufsicht durch die RAB auch der Aufsicht auslän-

mien [14] und auf die Gewährung des Gegenrechts abstellen kann (Art. 10 Abs. 1 RAV [15]). → zum anderen, wenn Anleiheobligationen durch eine Gesellschaft garantiert werden, die über ein Revisionsunternehmen verfügt, das entweder von der RAB oder durch eine vom Bundesrat anerkannte ausländische Revisionsaufsichtsbehörde beaufsichtigt wird (Art. 8 Abs. 3 RAG) [16].

Im Sinne einer Gegenausnahme unterstehen ausländische Revisionsunternehmen, die für schweizerische Publikumsgesellschaften Revisionsdienstleistungen nach schweizerischem Recht erbringen, in jedem Fall der Aufsicht durch die RAB (Art. 10 Abs. 2 RAV [17]).

Entgegen dem Wortlaut des Gesetzes, der davon spricht, dass die «Zulassung entfällt» (Art. 8 Abs. 2 RAG), ist präzisierend festzuhalten, dass lediglich auf ein aufwendiges ordentliches Zulassungsverfahren sowie auf die Beaufsichtigung durch die RAB verzichtet wird. Zur Überprüfung der Frage, ob die Voraussetzungen für die Ausnahmen nach Art. 8 Abs. 2 und 3 RAG tatsächlich erfüllt sind, müssen sich die betreffenden ausländischen Revisionsunternehmen dennoch bei der RAB melden. Aus Gründen der Transparenz ist auch ein minimaler Eintrag im Revisorenregister notwendig (Art. 15 RAG, Art. 20 Bst. j RAV). Noch ist nicht entschieden, ob eine Zulassung bzw. Registrierung «light» oder

*«Die Schweiz ist in der
Pole Position für eine Gleichwertigkeitsanerkennung.»*

discher Revisionsaufsichtsbehörden untersteht. Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten entfällt die Aufsicht durch die RAB in zwei Ausnahmefällen:

→ zum einen, wenn das ausländische Revisionsunternehmen einer vom Bundesrat anerkannten ausländischen Revisionsaufsichtsbehörde untersteht (Art. 8 Abs. 2 RAG); die Anerkennung setzt die Gleichwertigkeit des ausländischen Systems voraus, wobei der Bundesrat auf die vorbestehende Anerkennung durch andere Staaten oder internationale Gre-

eine blosser Meldung notwendig ist. Die RAB wird diese Frage zeitgerecht beantworten.

3. ZUSAMMENARBEIT AUS SICHT DER EU

3.1 Einführung. Die EU hat bereits 1984 eine Richtlinie über die Prüfung von Jahres- und Konzernrechnungen geschaffen (8. EU-Richtlinie) [18]. Unter dem Eindruck der internationalen Entwicklungen wurde am 17. Mai 2006 die Totalrevision dieser Richtlinie beschlossen [19]. Die modernisierte 8. EU-Richtlinie hat zum Ziel, europaweit das Vertrauen in die Prüfung von Jahresabschlüssen zu stärken und den Schutz der Anlegerinnen und Anleger zu gewährleisten. Sie ist von allen Mitgliedstaaten bis zum 29. Juni 2008 umzusetzen [20].

3.2 Anwendungsbereich der 8. EU-Richtlinie. Analog zur Regelung in der Schweiz [21] müssen sich Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften aus einem Drittland [22] bei den zuständigen Stellen der EU-Mitgliedstaaten registrieren lassen, wenn sie einen Bestätigungsvermerk erteilen für den Jahresabschluss bzw. konsolidierten Abschluss eines ausserhalb der EU eingetragenen Unternehmens, dessen übertragbare Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt [23] dieses Mitgliedstaates zugelassen sind [24].

Mit der Registrierung unterwerfen sich die drittstaatlichen Prüfer und Prüfungsgesellschaften dem Aufsichtssystem, dem Qualitätssicherungssystem sowie den Untersuchungen und Sanktionen der Mitgliedstaaten [25]. Ein Mitgliedstaat kann aber Prüfer und Prüfungsgesellschaften von der Pflicht zur Registrierung und öffentliche Beaufsichtigung befreien, wenn:

→ der Prüfer bzw. die Prüfungsgesellschaft der öffentlichen Prüferaufsicht eines Drittlands unterstellt ist und diese von der EU-Kommission als gleichwertig anerkannt wurde; und → den Prüfern bzw. Prüfgesellschaften des jeweiligen Mitgliedstaats von seiten des betreffenden Drittlands die teilweise oder vollständige Befreiung auf Grundlage der Gegenseitigkeit eingeräumt wurde [26].

3.3 Anerkennung von ausländischen Revisionsaufsichtsbehörden: Prinzip der «Mutual Recognition». Gemäss Art. 46 Abs. 2 der 8. EU-Richtlinie ist die EU-Kommission gehalten, die Gleichwertigkeit der drittstaatlichen Aufsichts-, Qualitätssicherungs- sowie Untersuchungs- und Sanktionssysteme in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu beurteilen und darüber zu entscheiden. Dabei müssen die Aufsichtssysteme insbesondere folgende Kriterien erfüllen:

→ unabhängiges externes Qualitätssicherungssystem; → wirkungsvolle Untersuchungen und Sanktionen; → umfassendes Repertoire von Verantwortlichkeiten auf seiten des öffentlichen Aufsichtsgremiums [27].

Mit fachlicher Unterstützung der *European Group of Auditors' Oversight Bodies* (EGAOb) [28] hat die EU-Kommission eine vorläufige Bewertung der Aufsichtssysteme in den wichtigsten Drittländern vorgenommen. Die Bewertung hat keine endgültige Entscheidung betreffend Gleichwertigkeit ermöglicht; die Kommission hat aber zwei Gruppen von Drittstaaten gebildet. Die erste Gruppe setzt sich aus Staaten zusammen,

die bereits eine öffentliche Aufsicht über die Abschlussprüfung eingeführt haben. Die zweite Gruppe besteht aus Drittstaaten, die zwar potentiell eine Aufsicht einführen könnten, aber noch nicht die nötigen gesetzgeberischen Massnahmen hierzu verabschiedet oder umgesetzt haben. Die Schweiz gehört zusammen mit Australien, Kanada, China, Japan, Singapur, Südafrika, Südkorea und den USA zur ersten Gruppe und ist dementsprechend gewissermassen in der «Pole Position» für eine Gleichwertigkeitsanerkennung.

Am 29. Juli 2008 hat die EU-Kommission entschieden, den Prüfern und Prüfungsgesellschaften aus bestimmten Drittstaaten eine Übergangsfrist für Prüfungstätigkeiten zu gewähren [29]. Demnach wird es Prüfungsgesellschaften aus 33 Drittstaaten (darunter auch aus der Schweiz) [30] gestattet, ihre Prüfungstätigkeit für Drittlandunternehmen fortzusetzen, die an europäischen Märkten kotiert sind. Die Übergangsfrist läuft bis zum 1. Juli 2010 und soll der EU-Kommission ermöglichen, in der Zwischenzeit definitiv über die Gleichwertigkeit der drittstaatlichen Aufsichtssysteme zu entscheiden.

Die Übergangsfrist wird allerdings nur dann gewährt, wenn die drittstaatlichen Prüfungsgesellschaften gewisse minimale Informationen für die Anleger offenlegen. Die Entscheidung der EU-Kommission enthält entsprechende Mitteilungspflichten zu Handen der mitgliedsstaatlichen Aufsichtsbehörden. Insbesondere muss das interne Qualitätssicherungssystem der Prüfungsgesellschaft beschrieben und müssen Angaben darüber gemacht werden, ob und wann die letzte Qualitätssicherungskontrolle durchgeführt wurde und was die Ergebnisse dieser Kontrolle waren. Die Mitgliedstaaten sind in der Gestaltung des übergangsrechtlichen Verfahrens frei und können entweder ein informelles Meldeverfahren oder ein formelles Registrierungsverfahren (sogenannte «Registrierung light») vorsehen [31]. Die vorgenannte Mitteilungs- bzw. Registrierungsspflicht gilt ab dem 1. Oktober 2008. Ab diesem Zeitpunkt können sich auch Schweizer Prüfungsgesellschaften anmelden bzw. registrieren lassen. Im Hinblick auf eine uniforme Umsetzung der übergangsrechtlichen Regelung hat die EGAOb gemeinsame Antragsformulare für die Anmeldung bzw. Registrierung light von Prüfern und Prüfungsgesellschaften aus Drittländern ausgearbeitet. Für die betroffenen Schweizer Prüfungsgesellschaften ist das Formular A relevant [32].

Gestützt auf die Meldepflicht nach Art. 14 Abs. 2 RAG und unter Berücksichtigung des strafrechtlichen Verbots, Handlungen für einen fremden Staat selbst durchzuführen (Art. 271 StGB [33]), ist die RAB vorgängig über die Registrierung bzw. Meldung bei einer europäischen Revisionsaufsichtsbehörde zu informieren.

4. ZUSAMMENARBEIT AUS SICHT DER USA

4.1 Einführung. Nach diversen Firmenzusammenbrüchen, wie beispielsweise Enron oder Worldcom, wurde 2002 in den USA der *Sarbanes-Oxley Act* (SOX) verabschiedet, um das Vertrauen in die veröffentlichten Finanzdaten wiederherzustellen. Durch den Erlass des SOX entstand ein Aufsichtssystem, von dem alle bei der *Securities and Exchange Commission* (SEC) registrierten Unternehmen und deren Revisoren betroffen

sind. Mit der Registrierung und der Aufsicht über die Revisionsgesellschaften wurde das *Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB)* beauftragt [34]. Das PCAOB steht unter der Aufsicht der SEC [35].

4.2 Anwendungsbereich des SOX. Der SOX gilt nicht nur für US-amerikanische Publikumsgesellschaften, sondern auch für alle Unternehmen mit Sitz ausserhalb der USA, die einen von der SEC beaufsichtigten Kapitalmarkt in Anspruch nehmen. Schweizer Unternehmen, deren Aktien in den USA gehandelt werden (Foreign Private Issuers [36]) fallen somit in den Geltungsbereich des SOX. Schweizer Revisionsunternehmen, die Prüfungsleistungen für diese Unternehmungen erbringen, unterliegen gemäss Section 106 (a) (1) SOX der US-Aufsicht und haben die Pflicht zur entsprechenden Registrierung beim PCAOB. Das PCAOB kann darüber hinaus die Registrierungspflicht auf Prüfer erweitern, die eine wesentliche Rolle (Substantial Role) bei der Erbringung von Prüfungsleistungen spielen [37]. In Anwendung dieser Regelung müssen sich auch Prüfer von Schweizer Tochtergesellschaften von in den USA kotierten Gesellschaften beim PCAOB registrieren lassen [38].

Mitte 2008 waren zehn Revisionsunternehmen mit Sitz in der Schweiz beim PCAOB registriert. Davon wurden acht von der RAB als staatlich beaufsichtigte Revisionsgesellschaften

(sechs Unternehmen erbringen Revisionsdienstleistungen an Publikumsgesellschaften und zwei Unternehmen haben sich freiwillig unterstellt) und zwei als Revisionsexperten provisorisch zugelassen.

Mit der Registrierung unterstellen sich die ausländischen Revisionsgesellschaften insbesondere der Gerichtsbarkeit der USA und verpflichten sich, alle notwendigen Arbeitspapiere dem PCAOB oder der SEC zu liefern (Section 106 [b] SOX) [39]. Es gelten also für ausländische Revisionsgesellschaften grundsätzlich dieselben Spielregeln wie für die in den USA ansässigen. Eine weitere wichtige Folge bildet die Unterstellung unter die Aufsichtsregeln des PCAOB und insbesondere unter die Inspektionsgewalt des PCAOB (vgl. PCAOB Rules 4000 ff.). Eine ausländische Revisionsgesellschaft kann aber gestützt auf die Rule 4011 beim PCAOB den Antrag stellen, wonach sich dieses im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit auf die Inspektion einer ausländischen Revisionsaufsichtsbehörde verlässt (Reliance). Die Voraussetzungen und das Ausmass dieses Abstellens auf ausländische Inspektionen werden nachfolgend präzisiert.

4.3 Anerkennung von ausländischen Revisionsaufsichtsbehörden: Prinzip der «Mutual Reliance» bzw. «Full Reliance». Wie eben erwähnt geht die Konzeption des SOX von der Unterstellung der ausländischen Revisionsunterneh-

men unter die Aufsicht und die Vorschriften des PCAOB sowie unter die US-Gerichtbarkeit aus. Anders als in den Aufsichtskonzepten der EU und der Schweiz orientiert sich das System in den USA also nicht am Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (Mutual Recognition) ausländischer Revisionsaufsichtsbehörden. Dies erklärt sich insbesondere auch dadurch, dass zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des SOX in Drittländern meist keine Revisionsaufsichtsbehörden bestanden oder nur solche auf der Ebene der Selbstregulierung. Zudem basieren Rechnungslegung und Revision in den USA auf US-spezifischen Standards, deren Einhaltung nach US-amerikanischer Auffassung nur schwer durch ausländische Aufsichtsbehörden überprüft werden kann [40]. Schliesslich wird dem Investorenschutz in den USA eine besonders hohe Bedeutung beigemessen, weshalb verschiedene Organisationen aus diesem Bereich entsprechenden Druck auf das PCAOB ausüben.

Das PCAOB hat in den letzten Jahren versucht, die Zusammenarbeit mit ihren ausländischen Partnerbehörden zu fördern. Es hat insbesondere nach Möglichkeiten gesucht, sich auf die Inspektionsarbeiten ausländischer Aufsichtsbehörden abzustützen. So hat das PCAOB in Rule 4012 Grundsätze für das Abstellen (Reliance) auf Inspektionen festgelegt, die von ausländischen Aufsichtsbehörden durchgeführt werden. Rule 4012 nennt fünf allgemeine Kriterien (Adäquanz und Integrität, Unabhängigkeit, Finanzierung, Transparenz und erbrachte Leistungen), die bei der Bestimmung des Ausmasses der Reliance geprüft werden müssen.

Nachdem in den letzten Jahren Erfahrungen gesammelt und Gespräche mit ausländischen Behörden geführt wurden, hat das PCAOB am 5. Dezember 2007 entschieden, die in Rule 4012 festgehaltenen Kriterien zu präzisieren und in einem Policy Statement die Kriterien für ein volles Abstellen, auf Inspektionen von ausländischen Behörden, die sogenannte «Full Reliance», aufzulisten [41]. Die definitive Version des Policy Statement steht noch aus [42].

Das Policy Statement sieht vor, dass die Prüfung der Kriterien für den Erhalt der «Full Reliance» nur im Rahmen von

gemeinsamen Inspektionen (sogenannte Joint Inspections) vorgenommen werden kann. Ergeben diese, dass die ausländische Partnerbehörde die erwähnten Kriterien erfüllt [43], kann das PCAOB in einer zweiten Phase der ausländischen Partnerbehörde die «Full Reliance» gewähren.

«Full Reliance» bedeutet, dass das PCAOB grundsätzlich auf die Inspektion durch die ausländische Behörde vertraut und selber nicht mehr Vor-Ort-Kontrollen durchführt. Das PCAOB will sich allerdings vorbehalten, auch nach der Gewährung der «Full Reliance» gemeinsame Inspektionen durchzuführen. Zudem will es jederzeit Arbeitspapiere einfordern können. Schliesslich muss die ausländische Partnerbehörde dem PCAOB weitgehende Informationen zu den Inspektionen und insbesondere den Inspektionsbericht zur Verfügung stellen. Wird der Inspektionsbericht nicht bereits durch die ausländische Behörde publiziert, muss das PCAOB die Möglichkeit haben, diesen in Anwendung von Section 104 (g) SOX der SEC weiterzuleiten und allenfalls auch zu veröffentlichen [44].

5. FAZIT

Mit dem Erlass des RAG und den darin enthaltenen Instrumenten für die Zusammenarbeit mit ausländischen Revisionsaufsichtsbehörden verfolgt der Schweizer Gesetzgeber unter anderem das Ziel, die weitgehende extraterritoriale Wirkung des SOX und der 8. EU-Richtlinie, aber auch des RAG, zu kompensieren sowie Aktivitäten ausländischer Aufsichtsbehörden in der Schweiz so weit wie möglich zu vermeiden. Es ist deshalb zu hoffen, dass sich Schritt für Schritt ein internationales Aufsichtssystem entwickelt, das auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung (Mutual Recognition) basiert. Die gesetzlichen Grundlagen für eine solche Anerkennung sind zumindest im RAG und in der 8. EU-Richtlinie gegeben. Auch andere Wirtschaftsgrössen wie Japan [45] verfolgen das Ziel einer gegenseitigen Anerkennung. Entscheidend wird sein, ob und bis zu welchem Grad sich die USA in dieses System einbinden lassen werden. ■

Anmerkungen: * Die beiden Autoren geben ausschliesslich ihre persönliche Meinung wieder und binden die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde in keiner Weise. 1) Deloitte Schweiz ist bereits seit längerer Zeit eine Tochtergesellschaft von Deloitte UK. KPMG Schweiz beabsichtigt die Fusion mit KPMG Deutschland, KPMG Grossbritannien und KPMG Spanien zu KPMG Europe LLP (Pressemitteilungen vom 13. Dezember 2007 und 23. Juni 2008). Ernst & Young Schweiz plant die Fusion mit 86 anderen Ländergesellschaften zu Ernst & Young EMEA (Pressemitteilung vom 21. April 2008). PricewaterhouseCoopers will sich in drei globalen Regionen organisieren (West, Central und East Cluster); die nationalen Eigentums- und Managementstrukturen der Ländergesellschaften sollen allerdings nicht verändert werden (Pressemitteilung vom 20. August 2008). 2) Vgl. Heinrich Koller/Reto Sanwald, Aufgaben und Organisation der staatlichen Revisionsaufsicht, ST 2006/5, 314 ff., 317; Frank Schneider/Reto Sanwald, Das neue Revisionsrecht auf der Zielgeraden, ST 2007/8, 502 ff., 504; Daniel Zuberbühler, Oligopol der Prüfgesellschaften als Aufsichtsproblem, in: Waldburger/Baer/Nobel/Berner (Hrsg.), Wirtschaftsrecht zu

Beginn des 21. Jahrhunderts, Festschrift für Peter Nobel zum 60. Geburtstag, Bern 2005, 795 ff., 827. Da die Big 4 ohne hierarchische Gliederung in Mutter- und Tochtergesellschaften organisiert sind, stellt sich die Frage, wie diese Koordination sinnvoll angegangen werden soll. Zuberbühler, a. a. O., 827 f., befürchtet einen «Flickenteppich gegenseitiger Anerkennungen von Bewilligungen und Kontrollen nationaler Niederlassungen». Die Revisionsaufsicht unterscheidet sich allerdings etwa von der Bankenaufsicht dadurch, dass keine eigentliche konsolidierte Überwachung stattfindet. Es gibt also keine Aufsichtsbehörde am Sitz eines Revisionskonzerns, die als «Lead Oversight Body» einen Gesamtüberblick hat. Dies wird sich künftig angesichts der erwählten regionalen Integration der Netzwerke möglicherweise ändern. Denkbar ist beispielsweise, dass künftig mehrere nationale Aufsichtsbehörden die Aufsicht gemeinsam ausüben. 3) Tätigkeitsbericht 2006–2007 der Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), Bern 2008, 27. Eine harmonisierende Wirkung haben weiter auch die Vorgaben der USA und der EU, von denen die Anerkennung drittstaatlicher Aufsichtssysteme abhängt (vgl. Ziff. 3. und 4.). 4) Botschaft

des Bundesrates zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 23. Juni 2004, BBl 2004 3969 ff., 4081. 5) Einzelheiten zur IFIAR finden sich unter www.ifiar.org. 6) Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG; SR 221.302). 7) Vorne Ziff. 1. 8) Zum Begriff der Extraterritorialität vgl. Annette Althaus, Amtshilfe und Vor-Ort-Kontrolle, Rechtsfragen der internationalen Zusammenarbeit unter Bank- und Finanzmarktaufsichtsbehörden mit besonderer Berücksichtigung der Regelung in der Schweiz, Diss. Bern, 2. Auflage 2001, 28 f. 9) Ungenau insofern die Aussage in der Botschaft des Bundesrates (Anm. 4), 4067, wonach nur börsennotierte Anleiheobligationen zu beachten sind. Gemäss Art. 727 Abs. 1 Ziff. 1 Bst. b OR (Obligationenrecht, OR; SR 220) spielt es keine Rolle, ob die Anleiheobligationen kotiert sind oder nicht. In beiden Fällen wird der Kapitalmarkt in Anspruch genommen. 10) Obligationenrecht, OR (SR 220). 11) Botschaft des Bundesrates (Anm. 4), 4066. 12) Art. 8

RAG ist derzeit noch nicht in Kraft; der Bundesrat wird diesen Kraft setzen, sobald mit den wesentlichen ausländischen Partnerbehörden Lösungen vereinbart wurden: vgl. auch Schneider/Sanwald (Anm. 2), 504 f. **13**) Gemeint sind damit wesentliche ausländische Tochtergesellschaften von Schweizer Konzernen: Botschaft des Bundesrates (Anm. 4), 4067. **14**) Zu denken ist vorab an die EU-Kommission bzw. die Mitgliedstaaten der EU, die USA oder an die IFIAR (Anm. 5). **15**) Verordnung des Bundesrates vom 22. August 2007 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsverordnung, RAV; SR 221.302.3). **16**) Anleiheobligationen werden oftmals von Emittenten mit Sitz in Off-shore-Staaten begeben und gleichzeitig von der Muttergesellschaft in einem On-shore-Staat garantiert. Den Investoren erwächst durch die dargestellte Regelung kein Nachteil, weil die Anleiheobligationen vollständig durch die Muttergesellschaft garantiert werden und gleichzeitig sichergestellt ist, dass deren Revisionsunternehmen beaufsichtigt wird: Botschaft des Bundesrates (Anm. 4), 4068. **17**) Dies gilt auch für den in der Praxis eher seltenen Fall einer mehrgliedrigen Revisionsstelle bzw. eines sogenannten Joint Audit. Der Generalversammlung einer Publikumsgesellschaft steht es frei, eine Revisionsstelle zu wählen, die aus mehreren Mitgliedern besteht (vgl. Art. 727 Abs. 2 OR). Da alle Mitglieder einer mehrgliedrigen Revisionsstelle als ein Organ gelten (Rolf Watter, in: Basler Kommentar zum Schweizer Zivilrecht, Obligationenrecht II, 2. Auflage, Basel 2002, Art. 727 N 10, zum alten OR), müssen alle Mitglieder der Revisionsstelle (auch solche mit Sitz im Ausland) über die Zulassung als staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen durch die RAB verfügen. **18**) Richtlinie 84/253/EWG des Rates vom 10. April 1984 aufgrund von Art. 54 Abs. 3 Bst. g) des Vertrages über die Zulassung der mit der Pflichtprüfung der Rechnungslegungsunterlagen beauftragten Personen, Amtsblatt Nr. L 126 vom 12. Mai 1984, S. 20 ff. **19**) Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen, zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 84/253/EWG des Rates; Amtsblatt Nr. L 157 vom 9. Juni 2006, S. 87 ff. **20**) Diese Frist konnte nur von wenigen Mitgliedstaaten eingehalten werden. In einem am 4. August 2008 publizierten Bericht gibt die EU-Kommission einen Überblick über den Um-

fang der Umsetzung der Richtlinie in allen 27 Mitgliedstaaten (vgl. Pressemitteilung <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1238&format=HTML&aged=0&language=DE&uiLanguage=fr>). Dabei hat die Kommission auf Grund der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen einen sogenannten «Fortschrittsanzeiger» erstellt (vgl. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/dir/scoreboard_en.pdf). Aus diesem geht hervor, dass bislang zwölf Mitgliedstaaten die Richtlinie vollständig umgesetzt haben. Die meisten anderen Mitgliedstaaten haben die Richtlinie weitgehend, in einigen wichtigen Bestimmungen aber noch nicht umgesetzt. Der «Fortschrittsanzeiger» wird regelmässig aktualisiert, um das Europäische Parlament und die Märkte über den Stand der Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu informieren. **21**) Vgl. Ziff. 2.1. **22**) Zum Begriff des Prüfers bzw. Prüfungsunternehmens aus einem Drittland vgl. Art. 2 Nummer 4 und 5 der 8. EU-Richtlinie. **23**) Zum Begriff des geregelten Marktes vgl. Art. 4 Abs. 1 Nummer 14 der Richtlinie 2004/39/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates (Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente [Markets in Financial Instruments Directive; MiFID]), Amtsblatt Nr. L 145 vom 30. April 2004, S. 1 ff. **24**) Die Registrierungspflicht entfällt, wenn die Gesellschaft ausschliesslich zum Handel auf einem Mitgliedstaat zugelassene Schuldtitel mit einer Mindeststückelung von EUR 50 000 ausgegeben hat (vgl. Art. 45 Abs. 1 der 8. EU-Richtlinie). **25**) Vgl. Art. 45 Abs. 3 der 8. EU-Richtlinie. **26**) Vgl. Art. 46 Abs. 1 der 8. EU-Richtlinie. **27**) Die Kriterien sind prinzipienorientiert formuliert. Gleichwertigkeit kann demnach auch dann bestehen, wenn ein Aufsichtssystem nicht vollkommen identisch ist mit denjenigen in den EU-Mitgliedstaaten (vgl. Konsultation zur Umsetzung von Art. 45–47 der Richtlinie über die Abschlussprüfung [2006/43/EG], S. 8, http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/relations/third_country_consultation_de.pdf). **28**) Die EGAOB wurde von der Europäischen Kommission am 14. Dezember 2005 ins Leben gerufen und setzt sich aus Vertretern der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden zusammen. Das Ziel der Gruppe ist es, eine wirksame Koordination zwischen den nationalen

Aufsichtssystemen in der EU zu gewährleisten. Ausserdem soll die Gruppe die Kommission bei der Vorbereitung von Massnahmen zur Umsetzung der 8. EU-Richtlinie fachlich beraten, etwa mit Blick auf die Übernahme der Internationalen Prüfungsgrundsätze (International Standards on Auditing – ISA) oder auf die Bewertung der Aufsichtssysteme von Drittstaaten. **29**) Vgl. Entscheidung der Kommission vom 29. Juli 2008 betreffend eine Übergangsfrist für Abschlussprüfungstätigkeiten bestimmter Drittlandabschlussprüfer und abschlussprüfungsgesellschaften, Amtsblatt Nr. L 202 vom 31. Juli 2008, S. 70 ff. **30**) Vgl. Liste im Anhang zum Entscheid der Kommission vom 29. Juli 2008 (Anm. 29). **31**) Hintergrund dieses Wahlrechts ist die Tatsache, dass die Unterstellung unter die Aufsichtskompetenz der Aufsichtsbehörde und die Gerichtsbarkeit in gewissen Mitgliedstaaten nur über eine formelle Registrierungsmöglichkeit ist (vgl. Art. 1 Abs. 2, 2. Satz i. V. m. Art. 1 Abs. 3 der Entscheidung der Kommission vom 29. Juli 2008 [Anm. 29]). Grossbritannien wird dem Vernehmen nach ein eigentliches Registrierungsverfahren einführen, während Deutschland voraussichtlich nur eine informelle Mitteilungspflicht vorsehen wird. **32**) Das Formular sowie weitere Ausführungen zum Registrierungsprozess sind auf der Homepage der EU-Kommission abrufbar: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/relations/index_de.html. **33**) Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0). **34**) Vgl. Section 101 SOX. **35**) Vgl. Section 107 SOX. **36**) Zum Begriff des issuers vgl. Section 2 Nummer 7 SOX. **37**) Vgl. Section 106 (a) (2) SOX sowie Rule 2100 des PCAOB. **38**) Vgl. Rule 2100 des PCAOB. Zur Frage der Registrierung beim PCAOB vgl. Hans Caspar von der Crone/Katja Roth, Der Sarbanes-Oxley Act und seine extraterritoriale Bedeutung, AJP 2003, 131 ff., 132 und 135, sowie die Publikation der Treuhand-Kammer, Was bedeutet der Sarbanes-Oxley Act of 2002 für Schweizer Unternehmen? Eine Orientierungshilfe zum neuen US-Gesetz, S. 12. **39**) Gemäss Rule 2105 des PCAOB können ausländische Revisionsgesellschaften allerdings Informationen zurückhalten, wenn die Weitergabe dieser Informationen gegen ausländische Vorschriften verstossen würde. **40**) Dieses Problem wird sich allerdings abmildern: Die SEC hat am 21. Dezember 2007 eine Verlautbarung (Final Rule, Release No. 33-8879) zur Abschaffung der Überleitung von Jahres- und Konzernrechnungen nach IFRS in US GAAP für ausländische Emittenten veröffent-

licht und damit in Aussicht gestellt, dass sie bald IFRS-Abschlüsse anerkennen wird. Die neue Regelung ist am 4. März 2008 in Kraft getreten. **41)** http://www.pcaobus.org/Inspections/Other/2007/12-05_Release_2007-011.pdf. **42)** Auf Grund der stark divergierenden Stellungnahmen zum Policy State-

ment hat am 19. Juni 2008 eine öffentliche Debatte mit den verschiedenen Interessensvertretern stattgefunden (vgl. dazu http://www.pcaobus.org/News_and_Events/News/2008/06-19.aspx). Die bevorstehenden amerikanischen Präsidentschaftswahlen tragen auch nicht zur Beschleunigung des

Entscheidungsverfahrens bei. **43)** Vgl. dazu die Auflistung auf S. 11 ff. des Policy Statements vom 5. Dezember 2007 (Anm. 41). **44)** Vgl. S. 8 des Policy Statements vom 5. Dezember 2007 (Anm. 41). **45)** Vgl. dazu den CPA-Act vom 26. Juli 2005: <http://www.hp.jicpa.or.jp/english/e-jpnpcpa.html>.

RÉSUMÉ

Collaboration internationale entre les autorités de surveillance

Généralement, les grandes sociétés internationales ouvertes au public font auditer leurs comptes par des réseaux de professionnels internationaux (les «Big Four»). Ces réseaux se trouvent dans un processus d'intégration régionale croissante. Pour répondre à ce caractère international de l'activité d'audit, les entreprises de révision doivent faire l'objet d'une surveillance coordonnée au plan international. Les différentes autorités nationales de surveillance de la révision se voient donc soumises à la nécessité d'harmoniser jusqu'à un certain point leur système de surveillance et d'assurance qualité. Une surveillance harmonisée est également plus efficiente en termes de ressources et contribue à éviter les conflits de normes entre les législations concernées.

Conformément à la *Loi sur la surveillance de la révision (LSR)*, les entreprises de révision étrangères doivent également être agréées en tant qu'entreprises de révision sous surveillance de l'État et elles sont soumises à la surveillance de l'*Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)* lorsqu'elles fournissent des prestations en matière de révision à des sociétés étrangères opérant directement ou indirectement sur le marché financier suisse. Afin d'éviter des doublons, cette obligation de se faire agréer supporte toutefois deux exceptions:

→ la première concerne les entreprises de révision étrangères placées sous la surveillance d'une autorité étrangère reconnue par le Conseil fédéral (art. 8 al. 2 LSR); → la seconde s'applique lorsque les emprunts par obligations sont garantis par une société qui s'adresse à une entreprise de révision placée sous la surveillance de l'État en vertu de la LSR ou sous celle d'une autorité de surveillance étrangère reconnue par le Conseil fédéral (art. 8 al. 3 LSR).

À titre de contrepartie, les entreprises de révision étrangères qui fournissent des prestations en matière de révision au sens du droit suisse à des sociétés suisses ouvertes au public sont soumises à la surveillance des autorités suisses (art. 10 al. 2 OSRev).

Aux termes de la 8^{ème} Directive de l'UE, entièrement révisée en 2006, les auditeurs et les cabinets d'audit de pays tiers doivent être enregistrés dans un registre public de l'UE lorsqu'ils auditent des sociétés dont les titres ont été autorisés au négoce sur un marché réglementé d'un État membre de l'UE. Par cet enregistrement, les contrôleurs et les cabinets d'audit de pays tiers se soumettent au système de surveillance, au système d'assurance qualité ainsi qu'aux enquêtes et sanctions de l'État membre de l'UE concerné. L'État membre peut toutefois exempter les contrôleurs et les cabinets d'audit de l'enregistrement et de la surveillance:

→ lorsque l'auditeur ou le cabinet d'audit est soumis, dans le pays tiers où il a son siège, à des systèmes de supervision publique reconnus comme équivalents par la Commission de l'UE; → et lorsque les auditeurs ou les cabinets d'audit de l'État membre de l'UE concerné bénéficient, à titre de réciprocité, d'une exemption totale ou partielle de la part du pays tiers.

L'UE applique ainsi un système de reconnaissance mutuelle (mutual recognition). La Suisse se trouve, avec huit autres pays, dans le premier groupe d'États soumis d'abord à l'examen d'équivalence par la Commission de l'UE. À titre de mesure transitoire, les cabinets d'audit de pays tiers peuvent poursuivre leur activité d'audit jusqu'au 1^{er} juillet 2010 s'ils se font enregistrer dans les États membres de l'UE concernés. La déci-

sion définitive en matière d'équivalence des systèmes de supervision des pays tiers doit intervenir d'ici la fin du délai transitoire.

Les États-Unis prévoient eux aussi une obligation d'enregistrement pour les entreprises de révision étrangères entrant dans le domaine d'application du Sarbanes-Oxley Act de 2002 (SOX). Ici encore, l'assujettissement de ces entreprises dépend du droit en vigueur aux États-Unis et de la surveillance par le *Public Company Oversight Board (PCAOB)*. Toutefois, contrairement à l'UE et à la Suisse, les États-Unis renoncent par principe à reconnaître des autorités de surveillance étrangères. Le PCAOB tente néanmoins d'encourager la collaboration avec ses autorités étrangères partenaires afin d'atténuer certains doublons. Il est ainsi possible de s'appuyer, notamment dans le domaine de la surveillance, sur les travaux des autorités de surveillance étrangères (mutual reliance ou full reliance). «Full reliance» signifie que le PCAOB se fie généralement à la surveillance par l'autorité étrangère et ne procède plus lui-même à des contrôles sur site.

La Suisse a donc intérêt au développement d'un système international de surveillance reposant sur le principe de la reconnaissance mutuelle. Les bases légales d'une telle reconnaissance sont données dans la LSR en Suisse et dans la 8^{ème} Directive de l'UE. D'autres puissances économiques telles que le Japon poursuivent également l'objectif d'une reconnaissance mutuelle. Reste à savoir si et jusqu'à quel point les États-Unis se laisseront convaincre par ce système.

RS/SAF/MFD