

BÜNDELUNG DER AUFSICHT ÜBER REVISIONS- UNTERNEHMEN UND PRÜFGESELLSCHAFTEN

Ein aufsichtsrechtliches Restrukturierungsprojekt zur Stärkung des Prüfwesens

Mit der beabsichtigten Bündelung der Zulassung, Aufsicht und Sanktionierung im Bereich der Aufsichts- und Rechnungsprüfung werden Kompetenzen von der Finma auf die RAB übertragen. Die Finma fokussiert damit ihren Tätigkeitsbereich, übt aber weiterhin massgeblichen Einfluss auf die Standards für die Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen aus.

1. EINLEITUNG

Das Finanzmarktaufsichtsrecht ist derzeit eine Grossbaustelle. Unter dem Dach des *Finanzmarktaufsichtsgesetzes (Finmag)* sollen die sektorspezifischen Finanzmarktgesetze zumindest teilweise in Querschnittsregelungen im Finanzdienstleistungsgesetz (Fidleg), *Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG)* und *Finanzinstitutsgesetz* überführt werden. Die Auswirkungen für die Finanzmarktakteure sind, soweit bereits absehbar, erheblich. Im Vergleich zu diesen grossen Umbauarbeiten an der Architektur des Finanzmarktaufsichtsrechts nimmt sich das eher technische Projekt zur Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften bei der *Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)* bescheiden aus.

Aufgrund der Überschneidung der gesetzlichen Grundlagen hat die RAB am 1. September 2012 bereits die Aufsicht über die Rechnungsprüfung von börsenkotierten Banken, Effekthändlern, Versicherungsgesellschaften und kollektiven Kapitalanlagen übernommen[1]. Die gesetzgeberischen Arbeiten am Bündelungsprojekt sollen die vollständige Umsetzung der Aufgabenübertragung im Bereich des Prüfwesens von der Eidg. Finanzmarktaufsicht (Finma) auf die RAB ermöglichen. Auf dieser Grundlage wird die RAB inskünftig auch über die *Zulassung* von aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften und leitenden Prüfern entscheiden. Entsprechend soll Art. 26 Finmag in Art. 9a des *Revisionsauf-*

sichtsgesetzes (RAG) überführt werden. Für die Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen [2] bedarf es wie unter geltendem Recht auch weiterhin grundsätzlich einer Zulassung als Revisionsunternehmen für Publikumsgesellschaften, einer ausreichenden Organisation für diese Prüfungen und es dürfen keine anderen nach den Finanzmarktgesetzen bewilligungspflichtigen Tätigkeiten ausgeübt werden [3]. Die Übertragung der Aufsichtszuständigkeit über die Prüfgesellschaften an die RAB zieht auch eine Änderung der Finanzmarktprüfverordnung nach sich [4].

Sodann soll die RAB die *Aufsicht* über die Prüfgesellschaften in den Bereichen der Aufsichtsprüfung (Regulatory Audit) und der Rechnungsprüfung (Financial Audit) umfassend übernehmen, was auch die Sanktionierung von Prüfgesellschaften und leitenden Prüfern von Finanzinstituten einschliesst. Seitens der Finma strebt das Bündelungsprojekt eine Entflechtung der Aufsicht über die Prüfgesellschaften von der Aufsicht über die prüfpflichtigen Einheiten an. Damit ist der Wechsel von einigen Mitarbeitern der Finma zur RAB verbunden, wobei die bisherigen Aufgaben der Finma grundsätzlich mit denselben Ressourcen durch die RAB erfüllt werden sollen [5].

Die Bündelung der Kompetenzen spiegelt sich auch in der Terminologie. Nachdem die Differenzierung zwischen «Revisionsunternehmen» im RAG und «Prüfgesellschaft» im Finmag gemäss den Materialien zum Finanzmarktaufsichtsgesetz bewusst gewählt wurde, um die unterschiedlichen Funktionen dieser Prüfer zu unterscheiden [6], werden Prüfungen und Bestätigungen aus dem Bereich des Gesellschaftsrechts und des Finanzmarktaufsichtsrechts inskünftig unter dem Oberbegriff der *Revisionsdienstleistungen* zusammengefasst (Art. 2 lit. a E-RAG). Diese begriffliche Bündelung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Rechnungs- und die Aufsichtsprüfung unterschiedlichen Standards folgen und daher konzeptionell getrennt durchzuführen sind, was das Finma-Rundschreiben 2013/3 Prüfwesen ausdrücklich festhält [7]. Die Finma sieht ihre Zusammenarbeit mit den priva-



URS BERTSCHINGER,
PROF. DR. IUR.,
RECHTSANWALT IN ZÜRICH,
PROFESSOR AN DER
UNIVERSITÄT ST. GALLEN,
ST. GALLEN

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung
2. Wieso Bündelung der Prüfaufsicht bei der Revisionsaufsichtsbehörde?
 - 2.1 Argument I: Vermeidung von Doppelspurigkeiten
 - 2.2 Argument II: Beaufsichtigung der Kontrolleure als Kernkompetenz der Revisionsaufsichtsbehörde
 - 2.3 Argument III: Entflechtung von Prüfungsaufsicht und Nutzung der Prüfgesellschaften als Aufsichtsinstrument
 - 2.4 Argument IV: Internationale Zusammenarbeit
3. Absage an die Superaufsichtsbehörde
4. Auswirkungen
 - 4.1 Angleichung von Regulierung und Standards
 - 4.2 Stärkung des Prüfwesens

ten Prüfern damit auf ein «neues Fundament» gestellt [8]. In begründeten Fällen kann die Finma verlangen, dass die Rechnungsprüfung und die Aufsichtsprüfung durch zwei unterschiedliche leitende Prüfer und Prüfteams erfolgen [9]. Damit wird in der Praxis ein besonderer Akzent auf die konzeptionelle Trennung von financial und regulatory audit gelegt.

Die Bankiervereinigung erachtet das Bündelungsprojekt als «sinnvoll», wobei sie insbesondere die in Aussicht gestellten Effizienzgewinne begrüsst [10]. Auch bei den anderen Verbänden der Finanzindustrie, die sich zum Vorentwurf der Bündelungsvorlage vom Dezember 2012 vernehmen liessen, stösst die Zusammenführung der Aufsichtskompetenzen bei der RAB auf Zustimmung [11].

Eine Minderheit der vorberatenden Kommission des Nationalrats beantragte, auf die Vorlage nicht einzutreten. Ihrer Ansicht nach besteht im Bereich der Finanzmarktaufsicht weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf, der im Rahmen des Bündelungsprojekts berücksichtigt werden sollte [12]. Die Vertreter der Minderheit haben im Nationalrat am 11. März 2014 nochmals gemahnt, dass nicht die Bündelung der Aufsicht das Problem sei, sondern die rechtzeitige Erkennung von Risiken im Finanzmarkt. In dieser Beziehung vermöge die «technische Gesetzesrevision» nichts zu leisten [13]. Der Nationalrat mochte sich diesen Gedanken nicht anzu-schliessen und winkte die Vorlage als Erstrat durch.

2. WIESO BÜNDELUNG DER PRÜFAUFSICHT BEI DER REVISIONSAUFSICHTSBEHÖRDE?

2.1 Argument I: Vermeidung von Doppelspurigkeiten. Das Bündelungsprojekt wird in erster Linie mit Doppelspurigkeiten bei der Zulassung begründet, indem aufgrund des Modulsystems des Revisions- und Prüfwesens [14] zwei Gesuche bei zwei verschiedenen Behörden eingereicht werden müssen. Neben den zusätzlichen administrativen Umtrieben und den zwei Zulassungsgebühren werden gewisse Komplikationen bei der Sanktionierung moniert, weil es einer Koordination zwischen der RAB und der Finma bedarf [15]. Eine weitere Vereinfachung müsste sich für die

staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen ergeben, welche für dieselbe Gesellschaft als Revisionsstelle und als Prüfgesellschaft nach einem Finanzmarktgesetz agieren, da sie inskünftig nur noch einen Ansprechpartner bei der RAB haben.

Gemäss Art. 24 Abs. 4 E-Finmag regelt der Bundesrat die Grundzüge für den Inhalt und die Durchführung der Aufsichtsprüfung sowie die Form der Berichterstattung. Der Bundesrat kann die Finma ermächtigen, Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten zu erlassen, sodass die Finma weiterhin einen massgeblichen Einfluss auf die *Prüfhalte* und *Prüfungsstandards* für die Aufsichtsprüfung bei Finanzinstituten haben wird [16]. Die *Treuhand-Kammer* hat moniert, dass die Konkretisierung des Prüfungsvorgehens bzw. der Prüfungstechnik einheitlich für die Aufsicht- und Rechnungsprüfung durch Prüfungsstandards erfolgen sollte, welche von der RAB definiert und gemäss Art. 16 Abs. 2 lit. b E-RAG anerkannt werden [17]. Dabei hat die Treuhand-Kammer auf ihre wichtige Rolle in der Ausarbeitung der Prüfungsstandards in enger Abstimmung mit der RAB hingewiesen. Beim Standard-Setting bedarf es allemal der Koordination zwischen der Finma und der RAB.

Wenngleich die RAB inskünftig durch die Firm und die File Review einen eigenen Einblick in die aufsichtsrechtliche Prüftätigkeit erlangt, wird sich auch im Hinblick auf die Durchsetzung der Prüfpflichten ein Abstimmungsbedarf zwischen Finma und RAB ergeben, etwa wenn sich aufgrund eines Prüfberichts, welcher der Finma durch eine Prüfgesellschaft eingereicht wird [18], ein sanktionswürdiges Verhalten einer Prüfgesellschaft andeuten könnte.

2.2 Argument II: Beaufsichtigung der Kontrolleure als Kernkompetenz der Revisionsaufsichtsbehörde. Unter der geltenden Regelung haben sich die RAB und die Finma zur Rechnungsprüfung (Financial Audit) in dem Sinne abgesprochen, dass die RAB für die Prüfung der Organisation und der internen Prozesse des Revisionsunternehmens (Firm Review) zuständig ist. Die Prüfung der Arbeitspapiere zu den einzelnen Revisionsmandaten (File Review) liegt hinsichtlich der Banken, Effektenhändler, Versicherungen und kollektiven Kapitalanlagen in der Zuständigkeit der Finma, wogegen die RAB bei den übrigen Publikumsgesellschaften (Art. 727 Abs. 1 Ziff. 1 *Obligationenrecht*, OR) verantwortlich ist. Zwar hat sich diese Aufteilung gemäss den Gesetzesmaterialien bewährt, ohne dass darüber hinweggesehen werden könne, dass letztlich zwei Behörden mit unterschiedlichem Ressourceneinsatz, unterschiedlich fokussiertem Fachwissen und recht unterschiedlicher Art und Weise Revisions- bzw. Prüfmandate überwachen [19]. Wie sich den Gesetzesmaterialien entnehmen lässt, leiten sich hinsichtlich der *Rechnungsprüfung* daraus «Fragen nach der Gleichbehandlung und der Konsistenz der Aufsichtsqualität» ab. Nach Einschätzung der RAB zeigen sich in der Zusammenarbeit mit der Finma «wohl einige Erfolge, aber auch systemische Schwachstellen, die sich durch die blosse Koordination nicht beseitigen lassen.» [20] Zudem bilde die Beaufsichtigung der Prüfgesellschaften nicht die Kernaufgabe der Finma, ganz im Gegensatz zur RAB [21]. Allerdings hatte schon die *Eidg. Banken-*

kommission (EBK) eine spezielle Organisationseinheit zur Überwachung der Prüfgesellschaften geschaffen und damit die Qualitätskontrolle im Prüfwesen als spezielle Kompetenz vorangetrieben [22]. Derzeit ist die Einheit, welche sich

«Die RAB muss die Glaubwürdigkeit im Bereich der Aufsichtsprüfung als Kontrolleurin der Prüfgesellschaften fortan aufbauen.»

mit den Prüfgesellschaften befasst, bei der Finma im Bereich «Märkte» angesiedelt [23].

Zur ordnungsgemässen Überwachung der Prüfgesellschaften hält die Finma zusammenfassend fest:

«Dabei wird insbesondere kontrolliert, ob die Prüfgesellschaften die Voraussetzungen für ihre Anerkennung ständig erfüllen und ob sie die aufsichtsrechtlichen Vorschriften sowie die einschlägigen Verhaltensregeln des Berufsstands einhalten. Es wird zudem überprüft, ob die Prüfmethodologien, welche die Prüfgesellschaften in den Handbüchern und Standesregeln festhalten, im konkreten Einzelfall angewendet werden. Die FINMA unterzieht die Organisationsstruktur und die Auftragsabwicklung der Prüfgesellschaft gezielten Qualitätskontrollen und analysiert deren Prüfaufwand und Honorare. Diese Qualitätskontrollen erfolgen in enger Koordination mit der RAB.» [24]

Diese Aussagen zeugen von einem hohen Anspruch der Finma in der Beaufsichtigung der Prüfgesellschaften, schlagen aber auch eine Brücke zu den Arbeiten der RAB.

Soweit die *Aufsichtsprüfung* betroffen ist, stellt das Bündelungsprojekt die RAB vor neue Herausforderungen, welche den Aufbau von umfangreichem aufsichtsrechtlichem Fachwissen voraussetzt, das sich aus den verschiedenen Finanzmarktgesetzen [25] ableitet, aus denen sich die Prüfpflicht

der Beaufsichtigten ergibt. Die Liste der Finanzmarktgesetze wird sich demnächst um das FinfraG verlängern, wo sich Prüfpflichten für sog. Finanzmarktinfrastrukturen, wie zentrale Gegenparteien, Zentralverwahrer und Transaktionsregister, finden [26]. Dieses Fachwissen über das regulatorische Umfeld der Beaufsichtigten ist für die Prüfgesellschaft und deren Kontrolleur gleichermaßen bedeutsam. Es sammelt sich bei der Finma aufgrund der Beaufsichtigung der bewilligungspflichtigen Einheiten zwangsläufig an, muss bei der RAB hingegen parallel aufgebaut und weiterentwickelt werden. Insofern schafft das Bündelungsprojekt auch eine neue Doppelspurigkeit zwischen Finma und RAB.

Die Prüfgesellschaften stellen im Rahmen der indirekten Aufsicht seit eh und je den «verlängerten Arm» der Aufsichtsbehörde [27] und damit das wichtigste Aufsichtsinstrument dar. Im Finma-Jahresbericht 2013 wird festgehalten, dass im Jahre 2012 aufsichtsrechtliche Prüfungen bei Banken, Versicherungen und im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen in der Grössenordnung von 260 Vollzeitstellen vorgenommen wurden [28]. Aufgrund der grossen Bedeutung des externen Prüfwesens haben schon die EBK und sodann die Finma Schwächen im Prüfwesen ausgelotet, Anpassungen angemahnt oder vollzogen [29] und Sanktionen gegenüber fehlbaren Prüfern verhängt [30]. Die Finma weist darauf hin, dass

«durch die Überwachung die Kontakte mit den Prüfgesellschaften und den leitenden Prüfern verstärkt, die Erwartungen der Finma in Bezug auf die Prüfung präzisiert sowie wertvolle Informationen zusammengetragen werden (können)». [31]

Diese aktuelle aufsichtsrechtliche Ordnung erhellt die Bedeutung des externen Prüfwesens für die Finma, die in ihrer Aufsichtsfunktion – auch aufgrund der Festlegung der Prüfstrategie [32] sowie als Adressatin des Prüfberichts – beim Aussenstehenden über eine hohe Glaubwürdigkeit verfügt. Die RAB muss diese Glaubwürdigkeit im Bereich der Aufsichtsprüfung als Kontrolleurin der Prüfgesellschaften fortan aufbauen.

ANZEIGE

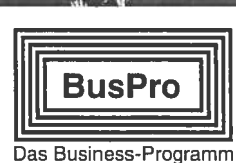
«Wir hatten mit BusPro seit 20 Jahren keinen einzigen Datenverlust.»

Uli Niederhauser, Unico Treuhand AG

Individuell anpassbar • freie Gestaltung von Bilanz und ER • unbeschränkt mandantenfähig • Fremdwährungen • Treuhand online

Gratis-Fibu & Infos: www.buspro.ch/treuhand

genial einfach
– einfach genial!



2.3 Argument III: Entflechtung von Prüfungsaufsicht und Nutzung der Prüfgesellschaften als Aufsichtsinstrument. Eine Problematik wird darin gesehen, dass die Prüfgesellschaften, wie erwähnt, als «verlängerter Arm» der Finma agieren und gleichzeitig deren Aufsicht und Sanktionierung unterstehen. Gemäss den Gesetzesmaterialien besteht in dieser «Doppelstellung der Prüfgesellschaften» die «Hauptschwachstelle des heutigen Aufsichtsregimes» [33]. Begründet wird dies damit, dass bei den Prüfgesellschaften Interessenkonflikte entstehen können, welche sich in der Gefahr ausdrücken, dass Prüfgesellschaften der Finma wichtige Informationen über beaufsichtigte Finanzinstitute vorenthalten oder Meldungen an die Finma unterlassen, um zu vermeiden, dass ihnen Missstände bei einem Finanzinstitut als Unsorgfalt in der eigenen Prüftätigkeit angelastet werden. Im Nationalrat wurde dieses Argument am 11. März 2014 wiederholt vorgetragen und auf eine «verbesserte Anreizstruktur» für die Prüfgesellschaften hingewiesen, was nach einem Votum allerdings «nur ein kleiner positiver Nebenaspekt der Vorlage» darstelle [34]. Auch die RAB äussert die Ansicht, dass

«die FINMA im Umgang mit Prüfgesellschaften an Unabhängigkeit gewinnen (wird), was den Austausch zwischen den Prüfgesellschaften und der FINMA über Probleme bei den beaufsichtigten Finanzinstituten verbessert». [35]

Bei Lichte betrachtet, ist kaum einzusehen, wieso sich am Informationsfluss der Prüfgesellschaften an die Finma aufgrund des Bündelungsprojekts etwas ändern sollte, da eine offene Berichterstattung der Prüfgesellschaft gegenüber der Finma über die Verhältnisse bei einem beaufsichtigten Finanzinstitut, soweit sie eine mangelhafte Prüftätigkeit offenbart, aufgrund des erforderlichen Informationsaustauschs zwischen Finma und RAB [36] allemal den Sanktionsmechanismus gegenüber der Prüfgesellschaft in Gang setzen muss. Es ist zudem vor der Vorstellung zu warnen, eine Entflechtung der Aufsicht über die Prüfgesellschaften und deren Nutzung als Aufsichtsinstrument durch die Finma führe zwangsläufig zu einer Verhaltensänderung der Prüfgesellschaften gegenüber den Beaufsichtigten. Solange die Beaufsichtigten die Prüfgesellschaften bezeichnen und sie entschädigen, ist die Independence in Appearance der Prüfer systemimmanent eingeschränkt und es besteht die latente Gefahr, dass die Prüfer Unregelmässigkeiten bei den zu prüfenden Gesellschaften mit zu viel Nachsicht begegnen [37], was die EBK und die Finma wiederholt kritisiert haben [38]. Daran vermag das Bündelungsprojekt nichts zu ändern, sodass internationale Forderungen nach einer Stärkung der Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften gegenüber den Beaufsichtigten unerfüllt bleiben [39].

2.4 Argument IV: Internationale Zusammenarbeit. Schliesslich werden zur Begründung des Bündelungsprojekts Vereinfachungen in der internationalen Zusammenarbeit ins Feld geführt. Praktisch sollen damit Vorteile bei der Durchführung von Vorort-Kontrollen ausländischer Behörden in der Schweiz sowie bei Inspektionen im Ausland, der Kompetenzaufteilung bei der Führung von Verhandlungen

und dem Abschluss von Zusammenarbeitsvereinbarungen erreicht werden [40]. Diese Absicht darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Interessen der Finanzmarktaufsicht eng in den internationalen Kontext eingebunden bleiben müssen, sodass sich hinter den Kulissen auch in dieser Beziehung eine genaue Abstimmung zwischen Finma und RAB aufdrängt [41].

3. ABSAGE AN DIE SUPERAUFSICHTSBEHÖRDE

Schon anlässlich der Schaffung der Rechtsgrundlage für die RAB gab es im Parlament Vorbehalte gegen deren Integration in die Finma [42]. Die EBK monierte unter anderem mit Bezug auf die Zulassung und Beaufsichtigung von Revisoren die «Gefahr einer Lähmung» der Finma im Falle einer massiven Erhöhung der Aufsichtssubjekte [43].

Der Blick ins Ausland zeigt die Vielfalt der organisatorischen Einordnung der Revisionsaufsicht [44]. Allen voran haben die USA das *Public Company Accounting Oversight Board* (PCAOB) eigenständig aufgestellt [45]. Wenngleich die Botenschaft zur Schaffung des Revisionsaufsichtsgesetzes 2004 noch festhielt, dass zum gegebenen Zeitpunkt die Integration der RAB in die Finma zu prüfen sein werde [46], war dies im Zusammenhang mit der Bündelung der Aufsichtskompetenzen über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften bei der RAB, soweit ersichtlich, von vornherein keine valable Option. Begründet wird dies in den Gesetzesmaterialien damit, dass die Finma ansonsten Zuständigkeiten übernehme, die weit über die Regulierung des Finanzmarkts hinausgehen und mit Blick auf Art. 5 Finmag eine als problematisch erachtete Ausweitung des Schutzbereichs auf die Interessen von Aktionären erfolgen würde [47].

Zudem werden Synergieeffekte einer Superaufsichtsbehörde in den Bereichen Personal, Wissensmanagement und Logistik aufgrund der Erfahrungen aus der Zusammenführung der drei Vorgängerbehörden zur Finma kritisch beurteilt [48]. Da die RAB durch die Europäische Union bereits als gleichwertig anerkannt ist, soll das dadurch geschaffene Vertrauen denn auch nicht ohne Not durch eine weitere Behördenintegration aufs Spiel gesetzt werden [49].

Und schliesslich wird moniert, dass volkswirtschaftlich relevante Probleme eher erkannt werden, wenn zwei Behörden aus verschiedenen Blickwinkeln analysieren und agieren und damit einen «blinden Fleck» vermeiden [50]. Gerade weil die Kompetenzübertragung auf die RAB nur bedingt zu einer Konzentration der Kräfte führt, dürfte sie insgesamt das Schweizer Finanzmarktaufsichtssystem stärken [51]. Damit setzt das Bündelungsprojekt ein deutliches Zeichen für die Bedeutung des Prüfwesens.

4. AUSWIRKUNGEN

4.1 Angleichung von Regulierung und Standards. Mit der Übertragung der Aufsichtskompetenzen über die Prüfgesellschaften werden gewisse Aufsichtsinstrumente, welche bislang nur der Finma zustanden, der RAB gewährt und finden fortan auch bei Revisionsunternehmen Anwendung, wie die Möglichkeit zur Einvernahme von Zeugen [52]. Denkbar ist, dass der Ansatz der Finma, die nationalen und internationalen Prüfungsstandards für die Rechnungsprüfung

bei der Aufsichtsprüfung für nicht anwendbar zu erklären [53], durch gewisse Kohärenzbestrebungen abgelöst wird, etwa im Bereich der allgemeinen Grundsätze der Prüfungsstandards [54].

Geht man bei den von der Finma und der RAB beaufsichtigten Prüfgesellschaften und Revisionsunternehmen von «einer Branche» aus, wie es in den Beratungen im Nationalrat am 11. März 2014 zum Ausdruck kam [55], könnte die Integration der Aufsicht auch das gesellschaftsrechtliche Regel-

visionsstelle angewendet [57], etwa falls die aktienrechtliche Revisionsstelle im Zusammenhang mit der Einstellung oder Entlassung des Chief Financial Officer eines Prüfkunden Beratungsleistungen erbringt, was gemäss aufsichtsrechtlicher Vorgabe des Finma-Rundschreibens 2013/4 mit der Unabhängigkeit unvereinbar wäre [58].

Insgesamt dürfte sich aufgrund der Bündelung der Aufsicht über die Prüfgesellschaften und Revisionsunternehmen bei der RAB die Annäherung von Regulierung und Standards im Revisions- und Prüfwesen tendenziell verstärken.

«Gerade weil die Kompetenzübertragung auf die RAB nur bedingt zu einer Konzentration der Kräfte führt, dürfte sie insgesamt das Schweizer Finanzmarktaufsichtssystem stärken.»

werk erfassen. Dabei würden zum Beispiel die bestehenden Anforderungen für die Unabhängigkeit bei den aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften und leitenden Prüfern [56] gleichermassen im Rahmen von Art. 728 Abs. 1 OR auf die Re-

4.2 Stärkung des Prüfwesens. Die Restrukturierung der Aufsichtskompetenzen im Bereich des Prüfwesens auferlegt der RAB aufgrund der Überwachung der Aufsichtsprüfung (Regulatory Audit) einen neuen, komplexen Sachbereich. Dass sich aufgrund der Bündelung konkrete Einsparungen errechnen lassen, wird bereits durch die Botschaft des Bundesrats praktisch ausgeschlossen [59]. Es ist eher von einem grösseren Ressourceneinsatz auszugehen, da sich fortan zwei Behörden vertieft mit der finanzmarktaufsichtsrechtlichen Regulierung und deren Auswirkungen auf die Prüfdienstleistungen auseinandersetzen müssen, die Finma als

ANZEIGE

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

HOCHSCHULE LUZERN

Wirtschaft
Institut für Finanzdienstleistungen Zug
IFZ

Machen Sie die nächsten Karriereschritte!

Master of Advanced Studies

MAS Economic Crime Investigation

Start Lehrgang: 16. Oktober 2014

Info-Veranstaltung: 12. Juni 2014, 18.00 Uhr in Luzern

Master/Diploma of Advanced Studies

MAS/DAS Corporate Finance

MAS/DAS Controlling

DAS Accounting

Start Lehrgänge: 21. August 2014

Info-Veranstaltung: 12. Juni 2014, 18.15 Uhr in Zug

Certificate of Advanced Studies

CAS Führungskompetenz für Finanzfachleute

Start Lehrgang: 27. August 2014

Info-Veranstaltung: 21. Mai 2014, 18.00 Uhr in Zug

www.hslu.ch/ifz-weiterbildung, T +41 41 757 67 67, ifz@hslu.ch

FH Zentralschweiz

Standardsetter [60] und die RAB als Aufsichtsbehörde der Prüfgesellschaften. Der Nutzen für unsere Volkswirtschaft dürfte trotz gewisser Effizienzgewinne [61] denn auch kaum auf der Kostenseite zu suchen sein [62].

Die Revisionsstelle ist die Treuhänderin der Aktionäre [63]. Dementsprechend betonen die Gerichte die zentrale Rolle der Revisionsstelle im heutigen Wirtschaftssystem [64]. Für die aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft verhält es sich nicht anders, indem sie nach Massgabe der Finanzmarktgesetze neben dem Systemschutz dem Schutz der Gläubiger, Anleger oder Versicherten dient [65].

Man kann sich deshalb über eine gewisse Geringschätzung, welche der Revision trotz ihrer zentralen Kontrollfunktion in der Governance der Gesellschaften in der Praxis und Gesetzgebung teilweise widerfährt, nur wundern. Die Neuordnung des Revisionswesens im Gesellschaftsrecht trat am 1. Januar 2008 in Kraft und kurz darauf wurden die Schwellenwerte für den Übergang von der eingeschränkten zur ordentlichen Revision in Art. 727 OR deutlich angehoben, was mit der Korrektur einer «Kinderkrankheit» identifiziert [66] und in den parlamentarischen Beratungen unter anderem damit begründet wurde, dass die ordentliche Revision für die mittelständischen Unternehmen eine «ausserordentliche Belastung» darstelle und «der Nutzen für die Firmen und für die Betroffenen gering (sei)» [67]. Dazu hat die Treuhand-Kammer erklärt, dass der Anstieg der Schwellenwerte bzw. die Ausweitung der eingeschränkten Revision auf grössere Unternehmen mit entsprechender Komplexität in Geschäftsmodell und Organisation konsequenterweise auch eine Verschärfung der Zulassungskriterien für den zugelassenen Revisor hätte zur Folge haben müssen [68].

Im Rahmen des Vorentwurfs zur Modernisierung des Handelsregisters wurde die Ausweitung der Aufsicht auf sämtliche Revisionsunternehmen, die ordentliche Revisionen durchführen, zur Diskussion gestellt, was schon mit der «schleichenden Verstaatlichung» der Revisionsbranche identifiziert wurde [69]. Ausgangspunkt der vorgeschlagenen Ausweitung der Revisionsaufsicht bildete die bereits erwähnte Erhöhung der Schwellenwerte zur Abgrenzung der eingeschränkten von der ordentlichen Revision, woraus sich die Frage ergebe, ob die Vorgaben des Gesetzgebers an die interne und externe Qualitätssicherung den Risiken angemessen seien, die mit der Revision der jeweiligen Unternehmen verbunden sind [70]. Da sich im Zuge der Vernehmlassung keine Mehrheit für eine Ausweitung der Revisionsaufsicht fand, soll der Aspekt der Qualitätssicherung separat weiterverfolgt werden [71].

In diesem Kontext ist auch dem «Interesse der Kunden an einer effizienten Prüfung und tiefen Kosten» [72] mit Zurückhaltung zu begegnen. Nach dem Credo «Was nichts kostet, ist nichts wert» wird man eine grundsätzlich positive Korrelation zwischen dem Preis und der Qualität einer Revisionsdienstleistung nicht abstreiten können. Tiefe Revisionskosten können in einem Spannungsverhältnis zum Qualitätsziel des Revisionsaufsichtsgesetzes [73] stehen, welches sich fortan auch auf die Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen bezieht. Hier ist Überzeugungsarbeit der Revisionsbranche und der RAB gefragt. Wie der Autor schon an anderer Stelle

ausgeführt hat, trägt der Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft auch Verantwortung für die adäquaten Einsatzbedingungen der Revisionsstelle, was den Verwaltungsrat bzw. das Audit Committee zu einer angemessenen Preisbildung für die Revisions- und Prüfdienstleistungen verpflichtet [74].

Im Unterschied zu den gestiegenen Vergütungen der geschäftsführenden Organpersonen börsenkotierter Unternehmen [75] ist hinsichtlich der tendenziell gesunkenen Revisionshonorare der Revisionsstellen keinerlei Aktivismus der Aktionäre sichtbar geworden, obwohl der Honorardruck auf die Revisionsstellen einen sinkenden Schutz der Aktionäre signalisieren kann [76]. *SIX Exchange Regulation* hat in der Konsultation zur Anpassung des RAB-Rundschreibens 1/2010 unter anderem festgehalten, dass sie eine faire Vergütung der Revisionsdienstleistungen als wichtige Voraussetzung für eine qualitativ hochstehende Prüfung der Abschlüsse von Publikumsgesellschaften erachtet:

«Vor dem Hintergrund, dass die Anzahl der von SIX Exchange Regulation festgestellten Fehler in den Jahresabschlüssen in den letzten Jahren nicht rückläufig war, beobachten wir den anhaltenden Druck auf die Revisionshonorare mit Sorge.» [77]

Da die RAB der ordnungsgemässen Erfüllung und der Sicherstellung der Qualität von Revisionsdienstleistungen zum Durchbruch verhelfen muss (Art. 1 Abs. 2 RAG), hat sie diesen Aspekt aufgegriffen und das Rundschreiben 1/2010 über die Berichterstattung der staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen an die Aufsichtsbehörde per 1. Januar 2014 revidiert. Neu besteht eine Meldepflicht gegenüber der RAB für Revisionsmandate von Publikumsgesellschaften, sobald das Revisionsunternehmen von der Generalversammlung als Revisionsstelle gewählt wurde, unter Angabe des voraussichtlichen Revisionshonorars [78]. Aus dem erläuterten Bericht der RAB zur Anpassung des Rundschreibens 1/2010 ergibt sich, dass aufgrund des Risikos von Qualitätsminderungen bei einem zu tiefen Revisionshonorar die Honorarentwicklung bei der Selektion der zu überprüfenden Revisionsmandate (File Reviews) eine Rolle spielen kann [79]. Aufgrund der Honorarentwicklung dürften inskünftig auch aufsichtsrechtliche Prüfmandate in den Fokus einer verstärkten Qualitätskontrolle durch die RAB gelangen [80].

Die Bündelung der Aufsichtskompetenzen über Prüfgesellschaften und Revisionsunternehmen müsste aufgrund des damit verbundenen höheren Profils der RAB dem Revisions- und Prüfwesen zu einem grösseren Gewicht verhelfen. Daraus resultiert eine Stärkung der externen Unternehmenskontrolle zum Nutzen der Gesellschaften, deren Gläubiger und Aktionäre sowie der weiteren Stakeholder. Die Mehrheit der Kommission des Nationalrats verlangte im Zusammenhang mit dem Bündelungsprojekt eine Wirksamkeitsprüfung, wonach der Bundesrat dem Parlament drei Jahre nach Inkrafttreten der Änderungen des RAG einen entsprechenden Bericht zu erstatten hätte [81]. Der Nationalrat hat diese gesetzliche Evaluationspflicht am 11. März 2014 verworfen. Die Kompetenzbündelung bei der RAB bleibt aber allemal unter Beobachtung! ■

Anmerkungen: 1) Medienmitteilungen der RAB und der Finma je vom 21. Juni 2012; RAB-Tätigkeitsbericht 2013, S. 6. 2) Vgl. die Liste dieser Gesetze in Art. 1 Abs. 1 Finmag. 3) Vgl. Art. 24 Abs. 1 E-Finmag i. V. m. Art. 9a E-RAG. 4) Finma-Jahresbericht 2013, S. 104. 5) Botschaft zur Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften vom 28. August 2013, BBl 2013, S. 6903. 6) Botschaft zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, BBl 2006, S. 2876. 7) Finma-Rundschreiben 2013/3 Prüfwesen, Rz 35 und Rz 45. 8) Finma-Jahresbericht 2013, S. 9. 9) Finma-Rundschreiben 2013/3 Prüfwesen, Rz 46. 10) SwissBanking, Anhörung zum Bundesgesetz über die Bündelung der Aufsichtskompetenzen über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften, 1. Februar 2013, S. 1. 11) Swiss Funds Association, Anhörungsverfahren «Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Bündelung der Aufsichtskompetenzen über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften», 5. Februar 2013, S. 1. 12) Vgl. <http://www.parlament.ch/r/mmm/2013/Paginas/mm-rk-n-2013-10-25.aspx>. Gemäss dieser Quelle war das Stimmenverhältnis 16 zu 6 bei einer Enthaltung, was auf eine doch erhebliche Opposition hindeutet. 13) Vgl. Pirmin Schwander im Nationalrat, 11. März 2014. 14) Dazu Urs Bertschinger, Basler Kommentar Revisionsrecht, Art. 3 RAG, N 21. 15) Botschaft (Anm. 5), S. 6864. 16) Botschaft (Anm. 5), S. 6866. 17) Treuhand-Kammer, Anhörung zum Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Bündelung der Aufsichtskompetenzen über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften, 6. Februar 2013, S. 4. 18) Vgl. Art. 27 Abs. 1 Finmag, welcher im Rahmen des Bündelungsprojekts in dem Sinne präzisiert werden soll, dass der aufsichtsrechtliche Prüfbericht in erster Linie der Finma zugestellt wird (vgl. Botschaft (Anm. 5), S. 6900). 19) Botschaft (Anm. 5), S. 6864. 20) RAB-Tätigkeitsbericht 2013, S. 8. 21) Botschaft (Anm. 5), S. 6864. 22) Vgl. dazu EBK-Jahresbericht 2002, S. 26 f.; dazu auch Heinz Meier/Marc Schmutz, Überwachung der Prüfgesellschaften und ihrer Prüfer durch die EBK, ST 2008/11, S. 879 ff.; Botschaft Finmag (Anm. 6), S. 2877. 23) Finma-Jahresbericht 2013, S. 116; vgl. auch die Finma-Medienmitteilung vom 26. März 2014, S. 2. 24) Vgl. <https://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/pruefgesellschaften/Seiten/default.aspx> besucht am 4. April 2014. 25) Vgl. Art. 1 Abs. 1 Finmag. 26) Vgl. Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastruktur (FinfraG), welches sich bis zum 31. März 2014 in der Vernehmlassung befand, insb. Art. 76 des Vorentwurfs. 27) So auch Rz 1 des Finma-Rundschreibens 2013/3 Prüfwesen. 28) Finma-Jahresbericht 2013, S. 9 und 95. 29) Vgl. etwa den Bericht der Expertenkommission Revisionswesen, zuhanden der Eidg. Bankenkommission, Dezember 2000, sowie Weiterentwicklung der Aufsichtsinstrumente und der Organisation der Finma, Bericht des Bundesrats vom 23. Mai 2012, BBl 2012, S. 5797 ff. 30) Vgl. etwa Bundesverwaltungsgericht B-5121/2011 vom 31. Mai 2012; dazu Urs Bertschinger, Honorardruck und Unabhängigkeit der Revisionsstelle, AJP 2013, S. 23, bei FN 58. 31) Vgl. <https://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/pruefgesellschaften/Seiten/default.aspx>, besucht am 4. April 2014. 32) Finma-Rundschreiben 2013/3 Prüfwesen, Rz 28 ff. 33) Botschaft (Anm. 5), S. 6864 f. 34) Votum von Andrea Caroni, Nationalrat 11. März 2014. 35) RAB-Tätigkeitsbericht 2013, S. 8. 36) Art. 28 Abs. 2 Finmag, der durch das Bündelungsprojekt nicht berührt wird; Art. 22 Abs. 1 RAG. 37) Die Botschaft (Anm. 5), S. 6866, argumentiert mit der steigenden Unabhängigkeit der Finma im Umgang mit den Prüfgesellschaften, womit sich der Austausch zwischen den Prüfgesellschaften und der Finma über Probleme bei beaufsichtigten Finanzinstituten verbessere. Diese Argumentation

ist auch vor dem Hintergrund der Kritik im IWF-Länderexamen, 23. März 2010, Ziff. 17, zu sehen: «The independence of the external auditors should be better ensured. For example, payments to auditors should come directly from FINMA. This will clarify lines of control and reinforce the auditors' public responsibilities.» 38) Vgl. EBK-Jahresbericht 2006, S. 49 f.: «Zwar verbesserte sich die Transparenz in der Berichterstattung, dennoch werden Verstösse gegen massgebende Vorschriften sowie gegen statistische und reglementarische Bestimmungen und Weisungen nicht in allen Fällen beanstandet. Die Prüfgesellschaften begründen dies mit mangelnder Wesentlichkeit oder damit, dass der Verstoß bereits korrigiert sei. Dabei kann der Druck der überwachten Institute auf die Prüfgesellschaften, diesen ein Prüfmandat allenfalls zu entziehen, eine Rolle spielen»; vgl. auch Finma-Jahresbericht 2009, S. 74: «Teilweise beurteilen die Prüfgesellschaften berechnete Feststellungen bei ihren Kunden noch zu wohlwollend. Dies liegt daran, dass die Prüfgesellschaften in ihrer Funktion zwar aufsichtsrechtlich tätig sind, aber von ihren Kunden beauftragt und entschädigt werden»; Bericht des Bundesrats, Das Verhalten der Finanzmarktaufsicht in der Finanzmarktkrise – Lehren für die Zukunft, 12. Mai 2010, S. 24 f. 39) Financial Stability Board, Peer Review of Switzerland, 25. Januar 2012, S. 7: «One important concern with respect to outsourcing is the independence of the work carried out by third parties. In that respect, FINMA is encouraged to continue to improve its oversight of banks' external auditors, as envisaged in its current plans. In particular, FINMA should assume primary responsibility for developing the terms of reference for regulatory audit work, selecting the audit firm that is going to undertake this work (which should be different than the one employed for the financial audit), and paying that firm based on performance by charging supervised financial institutions accordingly»; IWF, Switzerland – Article for Consultation, 24. März 2014, Ziffer 11, wo Folgendes empfohlen wird: «Refine FINMA's use of external auditors for onsite supervision of the banks, including through periodic rotation of auditing firms, ensuring auditors are paid from a FINMA-managed bank-financed fund, and providing more guidance on their supervisory focus», <http://www.news.admin.ch/NSB-Subscriber/message/attachments/34179.pdf>. 40) Botschaft (Anm. 5), S. 6865. 41) Die RAB hält in den Strategischen Zielen 2012–2015, S. 3, denn auch fest, dass sie die Zusammenarbeit mit der Finma weiter ausbauen will. 42) So der ehemalige Justizminister Christoph Blocher, Amtliches Bulletin Nationalrat 2005, N 69. 43) Eidg. Bankenkommission, Finanzmarktaufsichtsgesetz (Finmag) – Ämterkonsultation, 13. Januar 2004, S. 3. 44) Vgl. die Übersicht bei <https://www.ifiar.org/Members.aspx>. 45) Die U.S. Securities and Exchange Commission hat allerdings «oversight authority» über das PCAOB, vgl. <http://pcaobus.org/About/Pages/default.aspx>. 46) Botschaft zur Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht sowie zum Revisionsaufsichtsgesetz, 23. Juni 2004, BBl 2004, S. 4004. 47) Botschaft (Anm. 5), S. 6867 f. 48) Botschaft (Anm. 5), S. 6868. 49) Botschaft (Anm. 5), S. 6868. 50) Botschaft (Anm. 5), S. 6868. 51) Vgl. auch RAB-Tätigkeitsbericht 2012, S. 16. 52) Botschaft (Anm. 5), S. 6867 und 6894. 53) Finma-Rundschreiben 2013/3 Prüfwesen, Rz 35. 54) Zu denken ist an die Schweizer Prüfungsstandards (PS) 220 betreffend Qualitätssicherung bei der Abschlussprüfung oder PS 230 betreffend Prüfungsdokumentation. 55) Votum von Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Nationalrat 11. März 2014. 56) Vgl. die Unvereinbarkeitstatbestände in Finma-Rundschreiben 2013/4 Prüfgesellschaften und leitende Prüfer, Rz 34 ff. 57) Vgl. zur Subsumption

von Sachverhalten unter Art. 728 Abs. 1 OR Bundesverwaltungsgericht B-5121/2011, E. 6.3. 58) Finma-Rundschreiben 2013/4 Prüfgesellschaften und leitende Prüfer, Rz 38. 59) Botschaft (Anm. 5), S. 6865. 60) Dazu schon oben unter Ziff. 2.1. 61) Vgl. unter Ziff. 2.1. 62) Die Treuhand-Kammer geht von tiefen Kostenbelastungen für die beaufsichtigten Revisionsunternehmen aus, vgl.: Rückblick auf die Frühjahrssession 2014, Treuhand-Kammer, Newsletter Ausgabe 2014/3, 24. März 2014. 63) Urs Bertschinger, Basler Kommentar Revisionsrecht, Art. 1 RAG, N 11. 64) Statt vieler Bundesverwaltungsgericht B-5373/2012, E. 3.3.2; Bundesgericht 2C_709/2012, E. 4.3; vgl. auch Botschaft RAG (Anm. 46), S. 3975 f. 65) Vgl. Art. 5 Finmag. 66) Vgl. Otto Wyss/Kurt Schüle, Moderate Entwicklung der Revisionshonorare in der Schweiz, ST 2010/10, S. 634, mit der Position des KMU-Forums zur Umfrage der Treuhand-Kammer. 67) Eugen David, Amtliches Bulletin Ständerat 2011, S. 8. 68) Treuhand-Kammer (Anm. 17), S. 2. 69) Dominik Bürgy, Drohende staatliche Überregulierung des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer, ST 2013/9, S. 568. 70) Erläuternder Bericht vom Dezember 2012 zum Vorentwurf betreffend Modernisierung des Handelsregisters und damit verbundene KMU-Erleichterungen, S. 52 f. 71) Vgl. RAB-Tätigkeitsbericht 2013, S. 9. 72) Vgl. Edgar Fluri, Die neuen Prüfungsstandards: Nutzen für die Prüfer – und die Kunden, ST 2013/5, S. 256. 73) Art. 1 Abs. 2 RAG. 74) Vgl. Bertschinger (Anm. 30), S. 24 f.; siehe auch die Fallstudie betreffend eine börsennotierte Gesellschaft in Neue Zürcher Zeitung, Betriebsblindheit verhindern, Ein Wechsel der Revisionsstelle bringt geringere Kosten und frischen Wind in die Firma, 3. April 2014, S. 30, wo eine 20-prozentige Reduktion des Revisionshonorars ausgewiesen wird. 75) Vgl. die Übersicht über die Konsultativabstimmungen zu den Vergütungen an Organpersonen bei börsennotierten Schweizer Unternehmen auf <http://www.ethosfund.ch>. 76) Vgl. zum Ganzen Bertschinger (Anm. 30), insbesondere S. 27; siehe auch Erläuternder Bericht (Anm. 70), S. 51: «Gleichzeitig sind Revisionsunternehmen in einem kompetitiven Marktumfeld gehalten, ihre Leistungen möglichst preiswert zu erbringen. Aus diesen Gründen besteht grundsätzlich das Risiko, dass Revisionsdienstleistungen nicht den gesetzlichen oder berufsrechtlichen Anforderungen genügen.» 77) SIX Exchange Regulation, Konsultation zur Anpassung der Rundschreiben 1/2008 (Prüfungsstandards) und 1/2010 (Berichterstattung an die RAB), 28. November 2013, S. 2. 78) RAB-Rundschreiben 1/2010, Rz 22(d). 79) RAB Erläuternder Bericht zur Anpassung der Rundschreiben 1/2008 und 1/2010, Konsultation vom 11. Oktober 2013, S. 3 f. 80) Zu den Aktivitäten der Finma schon unter Ziff. 2.2, Anm. 24. 81) Art. 41a E-RAG.