

EJPD

Stichwort: Bündelung von Aufsichts Kompetenzen  
ehra@bj.admin.ch

Bern, 6. Februar 2013 sgv-Sc

**Vernehmlassungsantwort  
Bundesgesetz betreffend die Bündelung der Aufsichts Kompetenzen über  
Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgv für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

**I. Allgemeine Bemerkungen: Verhältnis der hier vorgelegten Änderungsentwürfe zur Vorlage „Änderung des Obligationenrechts (Handelsregisterrecht sowie Anpassungen im Aktien-, GmbH- und Genossenschaftsrecht), sowie des Revisionsaufsichtsrechts (in Vernehmlassung bis zum 5. April 2013) fortan: OR-RAG**

Die in dieser Antwort geäusserten Positionen präjudizieren die Stellungnahme des sgv zur oben erwähnten Vorlage OR-RAG nicht. Das Gegenteil ist der Fall: Der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft priorisiert die Anpassung des Revisionsaufsichtsrechts gem. Vernehmlassung mit Frist 5. April 2013 (OR-RAG) gegenüber der hier vorgelegten Änderung. Dies betrifft insbesondere die Begrifflichkeit, so wie sie auf Seite 1 des Vorentwurfes im vorliegenden Vorschlag dargelegt wird. Selbstverständlich behalten wir uns vor, in einer separaten Stellungnahme eingehend auf die erwähnte Vernehmlassung OR-RAG einzugehen.

Bis zum Jahr 2008 kam die Revisionsbranche in der Schweiz ohne Aufsicht aus. Um dem Druck aus den USA (Kontrollen durch die amerikanische Aufsichtsbehörde) zu entgegnen, wurde im Schnellverfahren eine Aufsichtsbehörde für die Revisionsgesellschaften in der Schweiz geschaffen. Es wurde damals klar unterschieden, dass die Revisionsgesellschaften von börsenkotierten Gesellschaften beaufsichtigt werden und die übrigen Revisionsgesellschaften sowie die Revisoren lediglich einer Zulassung bedürfen. Nun plant der Bundesrat in der Vorlage OR-RAG auf einem gesetzgeberischen Nebenschauplatz, dass auch Revisionsgesellschaften, welche mittlere und grössere KMU prüfen, von der Revisionsaufsichtsbehörde zu beaufsichtigen sind. Diesem Ansinnen ist entschieden entgegen zu treten.

Eine Abkehr vom 2008 festgelegten Prinzip („Beaufsichtigung von Prüfgesellschaften, welche börsenkotierte Gesellschaften prüfen / Rest: lediglich Zulassung“) wird aus folgenden Gründen abgelehnt:

- Die Beaufsichtigung von rund 100 Revisionsgesellschaften verursacht bei den einzelnen Gesellschaften wie bei der Revisionsaufsichtsbehörde hohe (Regulierungs-)kosten; einmalige für die Anpassungen und wiederkehrende, welche den Prüfkunden weiterverrechnet werden;
- Ein staatlich motivierter Lenkungsingriff kann durch keine Missbrauchs- oder Irrtumfälle gerechtfertigt werden. Im Bericht zur Vorlage OR-RAG fehlen klar die Argumente, welche den Nutzen und die Effizienz dieser Beaufsichtigung aufzeigen. Offen bleibt insbesondere die Frage, ob allfällige Missbräuche überhaupt mit einer Verstärkung der staatlichen Aufsicht verhindert werden können. Die Skandalmeldungen, wie sie von börsenkotierten Unternehmen an die Öffentlichkeit geraten, fehlen bei den mittleren und grösseren KMU, welche nicht börsenkotiert sind;
- Die bestehenden Vorgaben der Zulassung und die Qualitätskriterien der Verbände und Standesorganisationen sind gut ausgebaut und genügend effizient;
- Die Prüfer werden zunehmend zum Gehilfen des Staates und verlassen deshalb ihre Rolle als Partner und Berater der Kunden. Dies geht gegen eine liberale Grundauffassung und widerspricht dem Grundgedanken der freien Berufe;
- Allein die heute beaufsichtigten grossen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften profitieren von dieser Gesetzesänderung und können damit rechnen, dass sie – zulasten der KMU-Wirtschaftsprüfungsgesellschaften – auf einen Schlag viele neue Prüfkunden übernehmen können. Das ist eine unerwünschte Marktverzerrung und kann nicht im Interesse des sgv liegen;
- Der Grundgedanke der Einführung einer eingeschränkten Revision wird über diesen Weg wieder ausgehebelt;
- Die entsprechenden Haftungsartikel im OR wurden mit der Einführung der eingeschränkten Revision nicht entschärft. D.h. bis heute gilt der gleiche Haftungsstatbestand für die ordentliche Revision wie auch für die eingeschränkte Revision;

**Auch wenn der sgv zur Bündelung der Aufsichtskompetenzen steht, verlangt er das Festhalten am Prinzip „Beaufsichtigung von Prüfungsgesellschaften, welche börsenkotierte Gesellschaften prüfen / Rest: Zulassung“.**

## II. Zur Vorlage im Einzelnen

### II.1 Allgemeines

Der sgv verlangt zwingend die Messung der Regulierungskosten dieser Änderungen und ihre Deklaration in der Botschaft. Diese Messung hat nach den vom SECO erarbeiteten Grundsätzen und Messschemata zu erfolgen.

### II.2 Zulassung

**Es ist davon auszugehen, dass die Änderungen lediglich die Revisionsgesellschaften von börsenkotierten Gesellschaften betreffen; in diesem Sinne stimmt der sgv den Gesetzesänderungen zur Zulassung im Grundsatz zu.** Begrüssenswert ist insbesondere der Abbau von Doppelspurigkeiten, der wiederum zur Reduktion der Regulierungskosten führen sollte. Für den sgv ist es wichtig, dass die etablierte Praxis auf der Grundlage der FINMA Rundschreiben weitergeführt wird und es namentlich nicht zu einer weiteren Verschärfung der Zulassungskriterien kommt. Falls die Inhalte dieser Rundschreiben mittelfristig in einer Verordnung systematisiert und kodifiziert werden sollten, ist dem unter der Bedingung zuzustimmen, dass es zu keinen mehrstufigen Praxisveränderungen kommen darf.

Der sgv regt weiter an, im Rahmen des Art. 4 RAG die zugelassenen Berufsbilder auszudehnen. Die Branche unterliegt einer grossen Dynamik, welche weitere Berufe und Spezialitäten kreiert (Risi-

kospezialisten, Compliance-Experten und ähnliches). Wenn diese in den fachlichen Anforderungen gleichwertig sind, ist auch ihnen die Möglichkeit zu geben, zugelassen zu werden.

*Sonderfall: der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediäre Art. 9a Abs. 3 (neu)*

Nach dem geltenden Recht sind die Zulassungsvoraussetzungen für leitende Prüfer und Prüfungsgesellschaften für die von der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 3 des GwG (DUF) im GwG verankert. Reine DUF, die keinen „Verhaltensregeln“ von Branchenorganisationen unterstehen, werden hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung revidiert. Dazu ist nach dem geltenden Recht eine Zulassung als Revisor ausreichend.

Mit der Revision sollen nun für die Prüfungsgesellschaften und Prüfer von DUF die gleichen Zulassungsvoraussetzungen wie etwa für die Prüfungsgesellschaften und Prüfer von Banken und Effektenhändler gelten. Diese undifferenzierten Zulassungskriterien sind aufgrund der höchst unterschiedlichen Geschäftsfelder der genannten Finanzintermediäre und der damit verbundenen unterschiedlichen Regulierungen sachlich absolut nicht gerechtfertigt. Zwar soll dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt werden, für Prüfungsgesellschaften und leitende Prüfer von DUF erleichterte Voraussetzungen zu erlassen. Ob der Bundesrat jedoch davon Gebrauch machen wird, ist ungewiss, da es sich ja um eine fakultative Bestimmung handelt. Es ist gibt keinen plausiblen Grund dafür, die bisherigen erleichterten Zulassungskriterien für DUF nicht direkt ins RAG aufzunehmen.

Diese Delegation an den Bundesrat führt ausserdem für die Selbstregulierungsorganisationen zu einer unnötigen Rechtsunsicherheit. Dies deshalb, weil auch alle Selbstregulierungsorganisationen im Sinne des GwG in Zukunft gemäss Art. 24 Abs. 1 Bes. d GwG des Vorentwurfs sicherstellen sollen, dass die von ihr mit der Kontrolle beauftragten Prüfungsgesellschaften die Zulassungsvoraussetzungen nach dieser Bestimmung erfüllen müssen.

**Der sgv beantragt deshalb, die Zulassungsvoraussetzungen für leitende Prüfer und Prüfungsgesellschaften für von der FINMA direkt unterstellte Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 des GwG genau zu bestimmen. Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, muss im Revisionsaufsichtsgesetz klar definiert werden, wie diese erleichterten Kriterien für DUF aussehen können.**

### *II.3 Aufsicht*

**Es ist davon auszugehen, dass die Änderungen lediglich die Revisionsgesellschaften von börsenkotierten Gesellschaften betreffen: Auch hier stimmt der sgv den beabsichtigten Änderungen im Grundsatz zu.** Bezüglich der strafrechtlichen Komponenten ist es jedoch wichtig, dass reine Versehen nicht in den Bereich des geänderten Art. 40 fallen. Dies könnte ausgeschlossen werden, indem der Artikel mit einer Liste exemplarischer Fälle ergänzt wird oder indem auf die entsprechende Praxis zur Unterscheidung zwischen der groben und der leichten Fahrlässigkeit hingewiesen wird.

Heute gilt die Auskunftspflicht nur für staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen. Neu wird diese Auskunftspflicht schlimmstenfalls auf eine Vielzahl von Personen ausgedehnt, die auf Anfrage der RAB nicht nur eine Pflicht zur Auskunftserteilung sondern auch zur Herausgabe von Unterlagen trifft. So erstreckt sich der Kreis der verpflichteten Personen beispielsweise neu nicht nur auf alle Revisionsunternehmen, sondern auch auf alle Mitarbeiter der Prüfungsgesellschaft sowie auf die geprüften Gesellschaften und alle Gesellschaften, die mit der geprüften Gesellschaft einen Konzern bilden.

**Der sgv erachtet den Kreis der von diesen Pflichten betroffenen Personen als zu viel zu weit gefasst. Die Auskunfts- bzw. Editionsspflicht gilt insoweit, als die RAB diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.** Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist die Überprüfung der Tätigkeit der von der RAB beaufsichtigten Prüfer und Prüfungsgesellschaften und die Beurteilung der Qualität ihrer Prü-

fungstätigkeit. Die Einführung einer Auskunfts- bzw. Editionsspflicht für sämtliche Mitarbeiter eines Revisionsunternehmens oder beigezogenen Dritten zwecks Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben der RAB stellt nach der Rechtsauffassung des grössten Dachverbands der Schweizer Wirtschaft einen schweren, nicht gerechtfertigten Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen dar. Wir beantragen deshalb, die Auskunfts- und Herausgabepflicht nur auf die von der RAB beaufsichtigten Prüfer und Prüfgesellschaften zu beschränken.

#### *II.4 Internationale Zusammenarbeit und Amtshilfe*

**Der sgv lehnt die Ergänzung des Artikels 26 ab.** Selbst das Zugeständnis des Bst. b, ist nicht ausreichend um das vorrangige Gut des Schutzes der Privatsphäre sicherzustellen. Viele ausländische Behörden haben ein grundlegend anderes Verständnis des Amts- und Berufsgeheimnisses. Das in den begleitenden Unterlagen gemachte Argument bezieht sich auf den angelsächsischen und europäischen Regulierungskreis, in dem gewisse Ähnlichkeiten zur Schweiz bestehen. Es ist jedoch nicht garantiert, dass sich die Behörden beispielsweise im asiatischen oder südamerikanischen Raum an die gleichen Vorstellungen halten, wie sie im Inland üblich sind.

#### *II. 5 FINMAG*

Im Zusammenhang mit den Änderungen des FINMA Gesetzes weist der sgv darauf hin, dass es sowohl bei erstmaliger Inanspruchnahme als auch beim Wechsel der Prüfgesellschaft nicht zu einem Anerkennungsmodus kommen darf: Das Gesetz sieht keine ex ante Genehmigungen vor und die Praxis – namentlich der FINMA – darf nicht in diese Richtung gehen.

**Viel wesentlicher sind die Fragen, warum (überhaupt) und ausgerechnet in dieser Vorlage Art. 9 Abs. 1 Bst. a FINMAG geändert werden soll.** Es ist wichtig, dass die strategischen Ziele der FINMA dem Bundesrat vorgelegt werden. Die vorliegende Gesetzesänderung ist in systematischer Hinsicht der falsche Ort, diese Bestimmung zu ändern, da sie keinen Zusammenhang mit der Revisionsaufsicht aufweist. Darüber hinaus müsste eine Änderung dieser Tragweite in einer eigenen materiellen Diskussion erläutert werden.

#### *II. 6 GWG (Art. 24 Abs.1 Bst. c und d)*

Die Selbstregulierungsorganisationen müssen zukünftig die Zulassung der Revisoren überprüfen und sicherstellen, dass die vom Bundesrat erlassenen Voraussetzungen erfüllt sind. Der sgv beantragt, dass die Zulassungsvoraussetzungen gesetzlich geregelt werden (vgl. hierzu den Kommentar Art. 9a Abs. 3 E-RAG).

### III. Fazit

**Der sgv stimmt den Grossteil der vorgeschlagenen Änderungen – namentlich in der Bündelung der Zulassungs- und Aufsichtskompetenzen – zu, wenn sie lediglich die Revisionsgesellschaften von börsenkotierten Gesellschaften betreffen. Insbesondere hält der sgv am Prinzip fest: „Beaufsichtigung von Prüfgesellschaften, welche börsenkotierte Gesellschaften prüfen / Rest: Zulassung“. Der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft lehnt die vorgeschlagenen Regelungen im Bereich der behördlichen und internationalen Zusammenarbeit ab.**

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Gewerbeverband sgv**



Hans-Ulrich Bigler  
Direktor



Henrique Schneider  
Ressortleiter