



Internationaler Rechtsvergleich
zur Regulierung
der Revisionsaufsicht
im Rahmen der
parlamentarischen Untersuchung
«Geschäftsführung der Behörden –
CS Notfusion»

14. September 2024

I.	Inhaltsverzeichnis	
I.	Inhaltsverzeichnis.....	2
II.	Abkürzungsverzeichnis	5
III.	Zusammenfassung (Executive Summary)	7
	1. Rechts -und Strukturvergleich.....	7
	2. Monitoringtätigkeit des EJPD.....	10
	3. Zweckmässigkeit der Rollenverteilung und der Zusammenarbeit zwischen der RAB und der FINMA.....	10
IV.	Auftrag und Methodik.....	12
V.	Rechts- und Strukturvergleich.....	13
	1. Rechtsvergleich (inkl. Empfehlungen und Best Practices).....	13
	1.1. Spezifische Aspekte der (Banken)Beaufsichtigung.....	13
	1.1.1. Direkte / indirekte (duale) Bankenaufsicht	13
	1.1.1.A Schweiz	13
	1.1.1.B International	14
	1.1.2. Rotation der Revisionsgesellschaft.....	15
	1.1.2.A Schweiz	15
	1.1.2.B International	15
	1.1.3. Aufsicht über die Aufsichtsprüfungen («Regulatory Audit»)	16
	1.1.3.A Schweiz	16
	1.1.3.B International	16
	1.1.4. Tabellarische Gegenüberstellung der spezifischen Aspekte	17
	1.2. Strategische Ziele der RAB ab 2015	17
	1.2.1. Strategische Ziele 2016 bis 2019	18
	1.2.2. Strategische Ziele 2020 bis 2023	18
	1.2.3. Strategische Ziele 2024 bis 2027	19
	1.3. Adäquanz- und Gleichwertigkeitsbeschlüsse der EU hinsichtlich der Revisionsaufsicht bis 2011	20
	1.3.1. Adäquanz Beschluss vom 5. Februar 2010.....	20
	1.3.2. Gleichwertigkeitsbeschluss vom 19. Januar 2011.....	20
	1.3.3. Folgen und Schlussfolgerung.....	20
	1.4. Aufsichtsrahmen und Vorgehen bei der Beaufsichtigung	21
	1.4.1. Schweiz (RAB)	21
	1.4.1.A Revisionsaufsichtsgesetz (RAG)	21
	1.4.1.B Revisionsaufsichtsverordnung (RAV)	21

1.4.1.C	Verordnung der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde über die Beaufsichtigung von Revisionsunternehmen (ASV-RAG).....	21
1.4.1.D	Aufsichtskonzepte der RAB.....	22
1.4.1.D.a	Aufsichtskonzept Financial Audit, Stand 1. Januar 2020 («AufK-F»)	22
1.4.1.D.b	Aufsichtskonzept Regulatory Audit, Stand 1. Januar 2015 («AufK-R»)	22
1.4.1.E	Tabellarische Übersicht	23
1.4.2.	Deutschland (APAS)	25
1.4.3.	UK (FRC)	26
1.4.4.	USA (PCAOB).....	27
1.4.5.	Singapur (ACRA und PAOC)	28
1.4.6.	Tabellarische Gegenüberstellung	29
1.5.	Audit-Qualitätsindikatoren («AQI»)	31
1.5.1.	Schweiz	31
1.5.2.	Deutschland.....	32
1.5.3.	UK	33
1.5.4.	USA	33
1.5.5.	Singapur	33
1.5.6.	Tabellarische Übersicht AQI	34
1.6.	Empfehlungen/Standards internationaler Organisationen im Zeitraum 2015 bis 2023 (Internationale Standards)	35
1.6.1.	Internationaler Währungsfond («IWF»).....	35
1.6.2.	CEAOB (Ausschuss der europäischen Aufsichtsbehörden für Wirtschaftsprüfung) 36	
1.6.3.	IFIAR.....	39
1.6.4.	IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board)	41
1.6.5.	INTOSAI (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden) 42	
1.6.6.	Schlussfolgerung.....	42
2.	Strukturvergleich	42
2.1.	Organisation	43
2.2.	Kennzahlen	43
2.2.1.	Anzahl staatlich beaufsichtigter Unternehmen.....	44
2.2.2.	Anzahl durchgeführte Financial Audit Inspektionen	44
2.2.3.	Anzahl FTE's	44
2.2.4.	Budget/Aufwand	44
VI.	Monitoringtätigkeit EJPD	45

1. Rein Administrative Aufsichtstätigkeit	45
2. Eigergespräche	45
3. Direktionsgespräche.....	46
VII. Zweckmässigkeit der Rollenverteilung und der Zusammenarbeit zwischen der RAB und FINMA	47
1. Gesetzliche Grundlagen	47
2. Rollenverteilungen zwischen RAB und FINMA	47
2.1. Bündelung der Aufsicht vom 1. Januar 2015.....	47
2.2. Briefliche Abmachung bezüglich Zusammenarbeit zwischen FINMA und RAB	47
2.3. Interaktionen zwischen der RAB und der FINMA	48
2.4. Schlussfolgerungen	49
VIII. Schlussbemerkungen.....	50

II. Abkürzungsverzeichnis

ACRA	Accounting Corporate Regulatory Authority (Singapur)
APAS	Abschlussprüferaufsichtsstelle (Deutschland)
AQI	Audit-Qualitätsindikatoren
ASV-RAG	Verordnung der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde über die Beaufsichtigung von Revisionsunternehmen
AufK-F	Aufsichtskonzept Abteilung Financial Audit (RAB)
AufK-R	Aufsichtskonzept Bereich Regulatory Audit (RAB)
AufsB	Aufsichtsbehörde
BankG	Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen
CAIM	Common Audit Inspection Methodology
CEAOB	Committee of European Auditing Oversight Bodies
CS	Credit Suisse
ECOSOC	Economic and Social Council (Vereinte Nationen)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EQCR	Engagement Quality Control Review
EU	Europäische Union
EU VO	Verordnungen der Europäischen Union
EUWA	EU (Withdrawal) Act 2018 (UK)
FA	Financial Audit
FCA	Financial Conduct Authority (UK)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Schweiz)
FINMAG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FRC	Financial Reporting Council (UK)
FSAP	Financial Sector Assessment Program des IWF
FTE	Full Time Equivalent; Anzahl Vollzeitbeschäftigte
GS-EJPD	Generalsekretariat des EJPD
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board
IFIAR	International Forum of Independent Audit Regulators
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IWF	Internationaler Währungsfond
KWG	Kreditwesengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411) geändert wurde (Deutschland)
MAS	Monetary Authority of Singapore
OCC	Office of the Comptroller of the Currency (USA)
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörden der EU
PCAOB	Public Company Accounting Oversight Board (USA)
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
RA	Regulatory Audit
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (Schweiz)
RAG	Revisionsaufsichtsgesetz (Schweiz)
RAV	Revisionsaufsichtsverordnung (Schweiz)
UK	United Kingdom
sbRU	Staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen

USA
WPO

United States of America
Wirtschaftsprüferordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5.
November 1975 (BGBl. I S. 2803), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes
vom 17. Januar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 12) geändert wurde (Deutschland)

III. Zusammenfassung (Executive Summary)

gw&p financial services advisory AG wurde damit beauftragt, einen internationalen Rechtsvergleich zur Regulierung der Revisionsaufsicht vorzunehmen sowie anhand öffentlicher und durch die parlamentarische Untersuchungskommission zur Verfügung gestellter Quellen die Aufsichtstätigkeit des EJPD über die RAB sowie die Zweckmässigkeit der Rollenverteilung zwischen der RAB und FIMMA zu analysieren. Zum letzteren Thema hat die FINMA mit Schreiben vom 5. August 2024 eine kurze Stellungnahme zum finalen Entwurf des vorliegenden Gutachtens vom 24. Mai 2024 abgegeben.¹

1. Rechts -und Strukturvergleich

Für den Rechts -und Strukturvergleich wurden als Vergleichsjurisdiktionen Deutschland, die UK, die USA und Singapur ausgewählt. Es werden zunächst spezifische Regeln zur Bankenaufsicht, die strategischen Ziele der RAB und EU-Beschlüsse zur Gleichwertigkeit des Schweizerischen Revisionsrahmens bis 2011 erörtert. Danach werden die Aufsichtsrahmen der verschiedenen Jurisdiktionen und die jeweils definierten Audit-Qualitäts-Indikatoren einander vergleichend gegenübergestellt. Schliesslich wird auf die Umsetzung internationaler Standard in der Schweiz eingegangen und ein Vergleich ausgewählter Kennzahlen bezüglich der jeweiligen Aufsichtsbehörden vorgenommen.

Die wesentlichen Erkenntnisse der Analysen sind:

Spezifische Regeln zur Bankenaufsicht:

Ein Vergleich der spezifischen Regeln zur Bankenaufsicht zeigt, dass die anderen Jurisdiktionen zwar Elemente der dualen Aufsicht (d.h. der Prüfungshandlungen bei Finanzinstituten durch Revisionsgesellschaften als verlängerter Arm der Aufsichtsbehörde) kennen, deren konsequente Ausprägung in der Schweiz jedoch einzigartig ist. Zudem ist nur dem Schweizerischen Konzept zu eigen, dass das zu prüfende Institut die sie prüfende Revisionsgesellschaft selber auswählt.

Alle Jurisdiktionen sehen eine «interne Rotation» vor, d.h. den Wechsel der leitenden Prüfperson nach einer bestimmten Zeit (USA und Singapur nach 5 Jahren, in der Schweiz, Deutschland und der UK nach sieben Jahren). Allerdings kennen die Schweiz und die USA keine Pflicht, nach einer bestimmten Dauer die Revisionsgesellschaft zu wechseln («externe Rotation»; so etwa in Deutschland und der UK nach 10 Jahren oder zwingende Neuausschreibung des Revisionsmandats nach 10 Jahren in Singapur).

In allen Jurisdiktionen übt die Aufsicht über die Revisionsgesellschaften nicht die Bankenaufsichtsbehörde aus.

Strategische Ziele der RAB:

Die strategischen Ziele der RAB für die Jahre 2016-2019 und 2020-2023 wurden vom Bundesrat jährlich überprüft und als erreicht angesehen. Aus den (naturgemäss) generisch gehaltenen strategischen Zielen 2024-2027 sind keine expliziteren Bezugnahmen auf den Fall Crédit Suisse zu erkennen, wie zum Beispiel verstärkter Einsatz von ad-hoc Kontrollen, Analyse des generellen regulatorischen Aufsichtskonzepts oder die Förderung der zwischenbehördlichen Kooperation.

¹ Siehe dazu Stellungnahme der FINMA vom 5. August 2024 zum finalen Entwurf des Rechtsvergleichs vom 24. Mai 2024

EU-Beschlüsse zur Revisionsaufsicht in der Schweiz:

Um die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der EU Mitgliedsstaaten mit Behörden aus Drittländern zu ermöglichen, untersuchte die EU Kommission den Rechtsrahmen bezüglich Revisionsaufsicht von ausgewählten Jurisdiktionen auf Gleichwertigkeit mit den EU Normen. Im Jahre 2011 kam die EU zum Schluss, dass der Aufsichtsrahmen der Schweiz mit demjenigen der EU gleichwertig war.

Vergleich des Aufsichtsrahmens:

Der Vergleich des Aufsichtsrahmens hat eine weitgehende Harmonisierung zwischen den Jurisdiktionen bezüglich der Inspektionsmethodik und -themen ergeben. Einzelne Unterschiede liessen sich dennoch ausmachen.

Explizit gefundene Abweichungen vom Schweizer Aufsichtsrahmen:

Thema	Jurisdiktion	Abweichung
Frequenz der Inspektionen	Singapur	Im Unterschied zu den anderen Jurisdiktionen, die für grosse Revisionsunternehmen explizit jährliche Inspektionen vorsehen, wird in Singapur die Aufsichtsfrequenz vom Ergebnis vorheriger Inspektionen abhängig gemacht
Veröffentlichung der Inspektionsergebnisse	UK, USA	Die UK und die USA sehen öffentliche Publikationen der Inspektionsergebnisse vor.

Weiter wurden Aspekte des Schweizer Aufsichtsrahmens identifiziert, bei denen zwar in den übrigen Jurisdiktionen keine expliziten Abweichungen bestehen, zu denen aber keine entsprechenden Informationen gefunden wurden:

Thema	Vorsehend	Keine Erwähnung gefunden in
<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung, ob allfällige frühere Weisungen/Beanstandungen der Behörde durch die Revisionsgesellschaft umgesetzt bzw. behoben wurden - Prüfung der Verständlichkeit und Vollständigkeit der Dokumentation zu den Revisionsprüfungen und Qualitätssicherungsmassnahmen 	- Schweiz	- Deutschland
<ul style="list-style-type: none"> - Ankündigungen der Inspektionen an die Revisionsgesellschaften - Pflicht sich mit anderen Behörden auszutauschen - Prüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit des jährlichen Berichts an die Aufsichtsbehörde 	- Schweiz	- USA - Singapur
<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung anhand Prüfungsdokumentation der Revisionsgesellschaften 	- Schweiz	- UK - Singapur
<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung mittels Stichproben 	- Schweiz	- Deutschland - UK - Singapur
<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung, ob die zusätzlichen Zulassungsvoraussetzungen für die finanzmarktrechtlichen Prüfung eingehalten sind - Prüfung der von der Revisionsgesellschaft bei den zu prüfenden Gesellschaften durchgeführten Nachkontrollen 	- Schweiz	- Deutschland - UK - USA - Singapur

Schliesslich wurden Aspekte identifiziert, die zwar von anderen Jurisdiktionen vorgesehen sind, zu denen aber im Schweizerischen Aufsichtsrahmen keine Erwähnung gefunden wurde:

Thema	Vorsehend	Keine Erwähnung gefunden in
<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung der operationellen Trennung zwischen Audit Abteilung und anderen Abteilungen der Revisionsgesellschaft - Zwingende Sitzungen mit Senior Management der Revisionsgesellschaft vor deren Einsetzung 	<ul style="list-style-type: none"> - UK 	<ul style="list-style-type: none"> - Schweiz - Deutschland - USA - Singapur
<ul style="list-style-type: none"> - Tone at the top: Prüfung, ob die Kommunikation des Senior Managements für Auditqualität einsteht 	<ul style="list-style-type: none"> - USA 	<ul style="list-style-type: none"> - Schweiz - Deutschland - UK - Singapur

Audit-Qualitätsindikatoren («AQI»):

Bei der Definition der Audit Qualitätsindikatoren zeigt sich eine Vorreiterrolle der RAB, da sie – wie auch Singapur – selber AQI's definiert und deren Kennzahlen für ihre Aufsichtstätigkeit nutzt. AQI's werden in Deutschland vom Institut der Wirtschaftsprüfer definiert und dienen primär dem Dialog zwischen den Revisionsgesellschaften und den Audit-Komitees der zu prüfenden Gesellschaften. Die UK beabsichtigt die internationale Entwicklung von AQI's und deren Einsatz in der Beaufsichtigung zu beobachten. In den USA schliesslich existiert ein umfassender Katalog von 28 AQI. Die Diskussion über die Finalisierung der AQI und deren Einsatz ist aber noch im Gange.

Internationale Standards:

Der regulatorische Rahmen, der die grundsätzlichen Rechte und Pflichten sowie das Bestätigungsfeld der RAB absteckt, lehnt sich eng an die Standards und Empfehlungen, resp. Best-Practises der für die Schweiz wesentlichen internationalen Institutionen an. Inwiefern diese Standards in der Praxis auch wirklich umgesetzt oder angewendet wurden, konnte im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht überprüft werden.

Strukturvergleich für den Zeitraum 2015 bis 2022:

Der Strukturvergleich zeigt hinsichtlich der Organisation der Aufsichtsbehörden keine augenfälligen Besonderheiten.

Weiter ist ein Trend festzustellen, wonach in den Jurisdiktionen die Anzahl staatlich beaufsichtigter Revisionsgesellschaften sinkt.

Hingegen zeigen die Kennzahlen, dass bei allen Jurisdiktionen die Anzahl bei Revisionsgesellschaften durchgeführter Inspektionen über die Jahre mehr oder weniger gleichgeblieben ist.

Das gleiche Bild der Kontinuität ergibt sich auch betreffend der Anzahl Mitarbeiter («FTE's») und des Aufwands bzw. Budgets der jeweiligen Aufsichtsbehörden. Mit einer auffälligen Ausnahme: Die FRC in der UK hat die Anzahl FTE's und das Budget im besagten Zeitraum rund verdoppelt (bei mehr oder weniger gleichbleibender Anzahl durchgeführter Inspektionen).

Kennzahlen für die Aufsichtsbehörde von Singapur konnten nur für das Budget/den Aufwand gefunden werden. Wie auch in der UK und im Gegensatz zu den übrigen Jurisdiktionen ist das Budget in Singapur über die Jahre merklich gestiegen, nämlich um rund 50%.

2. Monitoringtätigkeit des EJPD

Gemäss Art. 28 Abs. 2 RAG ist die RAB eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, welche die Aufsicht über die Revisionsunternehmen fachlich unabhängig ausübt (Art. 38 Abs. 1 RAG).

Art. 38 Abs. 2 RAG hält fest, dass die RAB einer reinen administrativen Aufsicht des Bundesrats (vorliegend handelnd durch das EJPD) untersteht.

Die rechtliche Aufsicht über die RAB ist nicht Aufgabe des EJPD und erfolgt über den ordentlichen Rechtsweg, indem gegen Verfügungen der RAB vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesgericht Beschwerde geführt werden kann. Dies birgt die Gefahr, dass theoretisch Rechtsverletzungen der RAB nicht verfolgt werden, solange keine entsprechende Beschwerde von einem betroffenen Revisionsunternehmen eingereicht wird ("wo kein Kläger, da kein Richter").

Gemäss Art 38 Abs. 3 RAG, hat die RAB regelmässig mit dem Bundesrat ihre strategischen Ziele und die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erörtern. Im Rahmen der Analyse der Protokolle der entsprechenden Eignerggespräche wurden keine Hinweise gefunden, dass die RAB ihre strategischen Ziele nicht erreicht hätte. Beanstandungen hinsichtlich der Erfüllung der Aufgaben der RAB wurden keine gefunden.

Periodisch finden zwischen dem EJPD und der RAB sogenannte Direktionsgespräche zu den Themen Risiko-Management, IT-Sicherheit und Datenschutz statt. Seit 2015 haben insgesamt drei Direktionsgespräche zwischen EJPD und RAB stattgefunden, das letzte am 3. November 2021.

3. Zweckmässigkeit der Rollenverteilung und der Zusammenarbeit zwischen der RAB und der FINMA

Mit der Bündelung der Aufsicht über die Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften (gesetzliche Bestimmungen in Kraft seit 1. Januar 2015) wurden die Aufsichts-Kompetenzen der FINMA über die Prüfgesellschaften auf die RAB übertragen. Damit ergibt sich die aktuell gültige Rollenverteilung:

- Die RAB ist allein verantwortlich für die Zulassung und die Aufsicht über die Prüfgesellschaften in den Bereichen Rechnungsprüfung ("Financial Audit") und der Aufsichtsprüfung ("Regulatory Audit") sowie für die qualitativen Standards für die Rechnungsprüfung.
- Die FINMA ist allein verantwortlich für die Prüfinhalte und -grundsätze für die Aufsichtsprüfung.

Diese Rollenverteilung führt dazu, dass sich die FINMA voll auf die Arbeiten der Revisionsgesellschaften verlassen können und auch sichergestellt sein muss, dass die RAB ihren Aufsichtsaufgaben vollständig nachkommt. Dies alles bedingt, dass vor allem hinsichtlich Qualität der Arbeiten der Revisionsunternehmen ein adäquater Austausch zwischen RAB und FINMA stattfindet.

Wenn dies in der nötigen Periodizität und dem nötigen Detaillierungsgrad geschieht, dann erachten wir die vorherrschende Rollenverteilung zwar als zweckmässig.

Die spärlich vorhandene und eher informelle Dokumentierung der Interaktionen (keine formellen Protokolle) erachten wir hingegen im Lichte der Wichtigkeit der Zusammenarbeit der FINMA mit der RAB als unangemessen.

Bezüglich Zusammenarbeit der beiden Behörden bei allfälligen Meinungsverschiedenheiten ist schliesslich folgendes anzumerken: Es ist nirgends vorgesehen, dass die beiden Behörden einen gemeinsamen Konsens finden müssen. Die Kooperationspflicht beschränkt sich nur auf das gegenseitige



zur Verfügung stellen von Auskünften und Unterlagen. Eine konsolidierte Sichtweise über die Ergebnisse ist demnach gesetzlich nicht vorgesehen.

Im konkreten Fall der Notfusion der Crédit Suisse haben wir keine Kenntnisse von, resp. Zugang zu Informationen oder Unterlagen die die Zusammenarbeit zwischen der RAB und der FINMA dokumentieren würden.

Synthèse (*Executive Summary*)

La société *gw&p financial services advisory AG* a été chargée, d'une part, d'établir une comparaison internationale des régimes juridiques de surveillance en matière de révision et, d'autre part, d'analyser, sur la base de sources publiques et d'informations fournies par la Commission d'enquête parlementaire, l'activité de surveillance du DFJP sur l'ASR et l'adéquation de la répartition des tâches entre l'ASR et la FINMA.

1. Comparaison des régimes juridiques et des structures dans différentes juridictions

Les juridictions retenues pour la comparaison sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, les États-Unis et Singapour. Dans la première partie, l'analyse se concentre sur les règles spécifiques à la surveillance des banques, les objectifs stratégiques de l'ASR et les décisions rendues par l'UE jusqu'en 2011 concernant l'équivalence du système de surveillance des entreprises de révision de la Suisse. Suit une comparaison des cadres de surveillance des différentes juridictions ainsi que des indicateurs de la qualité de l'audit définis par chacune d'entre elles. Enfin, l'étude se penche sur la mise en œuvre des normes internationales en Suisse et compare un certain nombre de chiffres clés concernant les différentes autorités de surveillance.

Les principales observations qui en résultent sont les suivantes.

Règles spécifiques à la surveillance des banques :

Il ressort de la comparaison des règles spécifiques à la surveillance des banques que les autres juridictions utilisent aussi certains éléments du système dualiste de surveillance (qui permet à une autorité de surveillance de déléguer à des sociétés de révision – qui sont en quelque sorte leur bras armé – certaines tâches de vérification auprès d'instituts financiers), mais jamais aussi systématiquement que la Suisse. Par ailleurs, le modèle suisse est le seul dans lequel l'institut soumis au contrôle choisit lui-même la société chargée de sa révision.

Toutes les juridictions prévoient une « rotation interne », à savoir le remplacement de la personne qui dirige l'audit au terme d'une durée déterminée (5 ans aux États-Unis et à Singapour, 7 ans en Suisse, en Allemagne et au Royaume-Uni). En Suisse et aux États-Unis, il n'existe cependant aucune obligation de changer de société de révision après un certain temps (« rotation externe » ; après 10 ans en Allemagne et au Royaume-Uni, et obligation de soumettre le mandat de révision à un nouvel appel d'offres après 10 ans à Singapour).

La surveillance des sociétés de révision n'est exercée par l'autorité de surveillance des banques dans aucune des juridictions étudiées.

Objectifs stratégiques de l'ASR :

Les objectifs stratégiques de l'ASR pour les périodes 2016-2019 et 2020-2023 ont été soumis chaque année à l'examen du Conseil fédéral, qui les a jugés atteints. Parmi les objectifs stratégiques génériques (par nature) pour la période 2024-2027 ne figure aucune référence explicite à l'affaire *Credit Suisse* ; il n'est par exemple fait mention ni d'un renforcement des contrôles ad hoc, ni d'une analyse du modèle réglementaire de la surveillance en général ni d'un encouragement de la collaboration entre les autorités.

Décisions de l'UE concernant la surveillance en matière de révision en Suisse :

Pour permettre la collaboration entre les autorités des États membres de l'UE et celles d'États tiers, la Commission européenne a examiné le cadre légal mis en place par différentes juridictions en matière de supervision afin d'établir leur équivalence avec les normes de l'UE. En 2011, cette dernière est parvenue à la conclusion que le système de supervision de la Suisse était équivalent à celui de l'UE.

Comparaison du cadre de surveillance :

La comparaison du cadre de surveillance a révélé de grandes similitudes entre les méthodes et domaines d'inspection des diverses juridictions. Plusieurs différences ont néanmoins été identifiées.

Différences explicites par rapport au cadre de surveillance suisse :

Sujet	Juridiction	Différence
Fréquence des inspections	Singapour	Contrairement aux autres juridictions, qui prévoient explicitement que les grandes entreprises de révision sont soumises à une inspection annuelle, la fréquence des contrôles à Singapour dépend des résultats des inspections précédentes.
Publication des résultats de l'inspection	Royaume-Uni, États-Unis	Au Royaume-Uni et aux États-Unis, les résultats de l'inspection sont publiés.

La comparaison a par ailleurs mis au jour plusieurs aspects du cadre de surveillance suisse dont d'autres juridictions ne font aucune mention (et dont on ne peut donc pas dire explicitement qu'ils diffèrent de celles-ci) :

Sujet	Juridiction	Aucune mention
<ul style="list-style-type: none"> - Vérification destinée à déterminer si la société de révision a mis en œuvre les directives données par l'autorité de surveillance ou corrigé les anomalies que l'autorité a relevées - Vérification de l'intelligibilité et de l'exhaustivité de la documentation relative aux contrôles et aux mesures d'assurance-qualité 	- Suisse	- Allemagne
<ul style="list-style-type: none"> - Annonce des inspections aux sociétés de révision - Obligation d'échanger avec d'autres autorités - Vérification de l'exhaustivité et de l'exactitude du rapport annuel adressé à l'autorité de surveillance 	- Suisse	- États-Unis - Singapour
<ul style="list-style-type: none"> - Vérification fondée sur la documentation d'audit des sociétés de révision 	- Suisse	- Royaume-Uni - Singapour
<ul style="list-style-type: none"> - Révision par échantillonnage 	- Suisse	- Allemagne - Royaume-Uni - Singapour
<ul style="list-style-type: none"> - Vérification du respect des conditions d'agrément supplémentaires requises pour l'audit selon la législation sur les marchés financiers - Vérification des contrôles subséquents effectués par la société de révision auprès des sociétés à contrôler 	- Suisse	- Allemagne - Royaume-Uni - États-Unis - Singapour

Au contraire, la comparaison a relevé des aspects qui sont prévus par d'autres juridictions, mais dont la Suisse – ainsi que d'autres pays – ne fait aucune mention :

Sujet	Juridiction	Aucune mention
<ul style="list-style-type: none"> - Vérification de la séparation opérationnelle entre le service d'audit et les autres services de la société de révision. - Séances obligatoires avec la direction (<i>Senior Management</i>) de la société de révision avant son engagement. 	- Royaume-Uni	- Suisse - Allemagne - États-Unis - Singapour
<ul style="list-style-type: none"> - Gestion d'entreprise (<i>tone at the top</i>): vérification destinée à déterminer si la communication de la direction (<i>Senior Management</i>) est propice à la qualité de l'audit 	- États-Unis	- Suisse - Allemagne - Royaume-Uni - Singapour

Indicateurs de la qualité de l'audit (« IQA ») :

Dans la définition des indicateurs de la qualité de l'audit, l'ASR assume un rôle prééminent, car – comme son homologue à Singapour – elle définit elle-même les IQA et utilise les chiffres clés correspondants pour son activité de surveillance. En Allemagne, les IQA sont définis par l'*Institut der Wirtschaftsprüfer* et servent principalement de base au dialogue entre les sociétés de révision et les comités d'audit des sociétés à contrôler. Le Royaume-Uni entend suivre de près le développement des IQA sur la scène internationale et leur utilisation dans la supervision. Enfin, les États-Unis disposent d'un vaste catalogue de 28 IQA ; la discussion concernant la finalisation et l'utilisation des IQA est toutefois encore en cours.

Normes internationales :

Le cadre réglementaire qui définit les droits et devoirs fondamentaux ainsi que le domaine d'activité de l'ASR s'appuie largement sur les normes et recommandations ou le cas échéant sur les bonnes pratiques des institutions internationales importantes pour la Suisse. La présente expertise n'a pas permis de vérifier dans quelle mesure ces normes sont effectivement mises en œuvre ou utilisées dans la pratique.

Comparaison des structures pour la période 2015 à 2022 :

La comparaison des structures ne révèle aucune particularité notable concernant l'organisation des autorités de surveillance.

Par ailleurs, on constate une tendance à la baisse du nombre de sociétés de révision surveillées par l'État dans les juridictions, alors que les indicateurs montrent que dans toutes les juridictions le nombre d'inspections effectuées par des sociétés de révision n'a pratiquement pas changé au fil des ans.

De même, le nombre des collaboratrices et collaborateurs (« EPT ») ainsi que les montants des charges et budgets des autorités de surveillance concernées n'ont que peu évolué, hormis dans un cas notable : au Royaume-Uni, le nombre d'EPT et le budget du *Financial Reporting Council* (FRC) ont presque doublé durant la période considérée (pour un nombre pratiquement équivalent d'inspections).

S'agissant de Singapour, les seuls chiffres clés trouvés en lien avec l'autorité de surveillance sont ceux concernant le budget/les charges, qui, à l'instar de la tendance observée au Royaume-Uni et contrairement à celle des autres juridictions, ont fortement augmenté (+ 50 % environ).

2. Activité de surveillance du DFJP

En vertu de l'art. 28, al. 2, LSR, l'ASR est un établissement doté d'une personnalité juridique propre qui exerce la surveillance des sociétés de révision en toute indépendance matérielle (art. 38, al. 1, LSR).

L'art. 38, al. 2, LSR dispose que l'ASR est soumise à la surveillance purement administrative du Conseil fédéral (agissant en l'espèce par l'intermédiaire du DFJP).

La surveillance juridique de l'ASR ne relève pas de la compétence du DFJP. Elle passe par la voie de droit ordinaire, c'est-à-dire par un recours déposé auprès du Tribunal administratif fédéral ou du Tribunal fédéral contre une décision de l'ASR. Il en résulte un risque théorique que des violations du droit commises par l'ARS ne soient pas poursuivies tant que la société de révision concernée ne dépose aucun recours en ce sens (« sans plaignant, pas de juge »).

En vertu de l'art. 38, al. 3, LSR, l'ASR doit examiner régulièrement avec le Conseil fédéral ses objectifs stratégiques et la réalisation de ses tâches. L'analyse des procès-verbaux des entretiens avec le

propriétaire n'a révélé aucun élément indiquant que l'ASR n'aurait pas atteint ses objectifs stratégiques. Aucune réclamation concernant l'accomplissement des tâches de l'ASR n'a pu être trouvée.

Des « réunions de la direction » sont périodiquement organisées entre le DFJP et l'ASR afin d'aborder des questions liées à la gestion des risques, la sécurité informatique et la protection des données. Depuis 2015, trois réunions de ce type ont eu lieu entre ces deux autorités, dont la dernière le 3 novembre 2021.

3. Adéquation de la répartition des tâches et de la collaboration entre l'ASR et la FINMA

Avec la concentration de la surveillance des entreprises de révision et des sociétés d'audit (dispositions légales en vigueur depuis le 1er janvier 2015), les compétences de surveillance de la FINMA sur les sociétés d'audit ont été déléguées à l'ASR. Il en a résulté la répartition des tâches suivantes, en vigueur aujourd'hui :

- l'ASR est seule responsable de l'agrément et de la surveillance des sociétés d'audit dans les domaines de la révision des comptes (*financial audit*) et de l'audit prudentiel (*regulatory audit*) ainsi que de la définition des normes qualitatives applicables en matière de révision des comptes ;
- la FINMA est seule responsable du contenu de l'audit et des principes applicables en matière d'audit prudentiel.

Cette répartition a deux conséquences majeures : la FINMA doit pouvoir se fier entièrement aux travaux des sociétés de révision et il est impératif de garantir que l'ASR assume pleinement ses tâches de surveillance. Ces exigences présupposent un échange adéquat entre l'ASR et la FINMA, surtout en ce qui concerne la qualité des travaux réalisés par les sociétés de révision. Dans la mesure où ces échanges ont lieu à la fréquence et avec le niveau de détail requis, nous considérons que la répartition des tâches est appropriée. Cela étant, il est impossible, faute de documents (procès-verbaux ou documents de travail) disponibles, d'établir si et de quelle manière l'accord relatif à la collaboration entre les deux autorités conclu par courrier le 30 janvier 2015 a été respecté, et si les autres interactions décrites par l'ASR ont effectivement eu lieu et se poursuivent dans les mêmes termes. Au vu de l'importance des échanges entre l'ASR et la FINMA, nous estimons qu'il est indispensable que les résultats obtenus soient consignés par écrit.

S'agissant de la collaboration entre les deux autorités en cas de divergence d'opinions, il convient de relever les points ci-après : il n'est prévu nulle part que les deux autorités doivent parvenir à un consensus ; l'obligation de coopérer se limite à la transmission réciproque de renseignements et de documents ; la loi ne prévoit par conséquent pas d'avis consolidé sur les résultats.

Dans le cas concret de la fusion d'urgence de Credit Suisse, nous n'avons connaissance d'aucune information ou document ni accès à aucune information ou document renseignant sur la collaboration entre l'ASR et la FINMA.

Sintesi (*executive summary*)

gw&p financial services advisory AG è stata incaricata di effettuare un confronto giuridico internazionale sulla regolamentazione della sorveglianza dei revisori nonché, in base a fonti pubbliche e messe a disposizione dalla commissione parlamentare d'inchiesta, di analizzare l'attività di vigilanza del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) sull'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) nonché l'adeguatezza della ripartizione dei ruoli tra l'ASR e l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA).

1. Confronto giuridico e strutturale

Per il confronto giuridico e strutturale sono state scelte come giurisdizioni di comparazione la Germania, il Regno Unito, gli Stati Uniti e Singapore. Dapprima si discutono norme specifiche riguardanti la vigilanza sulle banche, gli obiettivi strategici dell'ASR e le decisioni dell'UE sull'equivalenza della regolamentazione svizzera in materia di revisione contabile fino al 2011. Successivamente vengono messi a confronto i quadri di sorveglianza delle varie giurisdizioni e gli indicatori di qualità degli audit definiti. Infine, si esamina l'attuazione degli standard internazionali in Svizzera e si procede a un confronto tra parametri selezionati riguardanti le rispettive autorità di sorveglianza.

Le conclusioni essenziali delle analisi sono le seguenti.

Norme specifiche riguardanti la vigilanza sulle banche

Un confronto delle norme specifiche riguardanti la vigilanza sulle banche mostra che sebbene le altre giurisdizioni presentino elementi della vigilanza duale (ossia attività di verifica presso istituti finanziari svolte da società di revisione come braccio operativo dell'autorità di vigilanza), la sua espressione coerente in Svizzera è tuttavia unica nel suo genere. Inoltre, è proprio al solo modello svizzero che l'istituto da sottoporre a verifica scelga autonomamente la società di revisione che la effettua.

Tutte le giurisdizioni prevedono una «rotazione interna», ossia il cambiamento del capo revisore dopo un certo periodo di tempo (Stati Uniti e Singapore dopo cinque anni, Svizzera, Germania e Regno Unito dopo sette anni). Tuttavia, la Svizzera e gli Stati Uniti non prevedono l'obbligo di cambiare società di revisione dopo una determinata durata («rotazione esterna»; p. es. in Germania e nel Regno Unito dopo 10 anni o nuova messa a concorso obbligatoria del mandato di revisione dopo 10 anni a Singapore).

In tutte le giurisdizioni, la sorveglianza sulle società di revisione non è esercitata dall'autorità di vigilanza bancaria.

Obiettivi strategici dell'ASR

Gli obiettivi strategici dell'ASR per gli anni 2016–2019 e 2020–2023 sono stati riesaminati annualmente dal Consiglio federale e ritenuti raggiunti. Dagli obiettivi strategici (per lo stessa natura) generici per il periodo 2024–2027 non si possono individuare riferimenti più espliciti al caso Credit Suisse, come ad esempio un maggiore impiego di controlli *ad hoc*, un'analisi del sistema di vigilanza prudenziale generale o la promozione della cooperazione tra autorità.

Decisioni dell'UE riguardanti la sorveglianza sui revisori in Svizzera

Per consentire la collaborazione tra le autorità degli Stati membri dell'UE e quelle di Paesi terzi, la Commissione europea ha esaminato il quadro giuridico riguardante la sorveglianza sui revisori di

giurisdizioni selezionate quanto all'equivalenza con le norme UE. Nel 2011 l'UE ha concluso che il quadro di sorveglianza della Svizzera era equivalente a quello dell'UE.

Confronto del quadro di sorveglianza

Il confronto del quadro di sorveglianza ha evidenziato un'ampia armonizzazione tra le giurisdizioni per quanto riguarda la metodologia e i temi delle ispezioni. Tuttavia, si osservano alcune differenze.

Differenze rispetto al quadro di sorveglianza svizzero riscontrate esplicitamente:

Tema	Giurisdizione	Scostamento
Frequenza delle ispezioni	Singapore	A differenza delle altre giurisdizioni che prevedono ispezioni annuali esplicite per le grandi società di revisione, a Singapore la frequenza della sorveglianza è subordinata ai risultati delle ispezioni precedenti.
Pubblicazione dei risultati delle ispezioni	Regno Unito, Stati Uniti	Il Regno Unito e gli Stati Uniti prevedono pubblicazioni accessibili al pubblico dei risultati delle ispezioni.

Sono stati inoltre individuati aspetti del quadro di sorveglianza svizzero per i quali non esistono differenze esplicite nelle altre giurisdizioni, ma in merito ai quali non sono state trovate informazioni corrispondenti:

Tema	Previsto da	Nessuna menzione trovata in
- Verifica se eventuali istruzioni/contestazioni precedenti dell'autorità sono state attuate o annullate dalla società di revisione - Verifica della comprensibilità e della completezza della documentazione relativa alle revisioni e alle misure di garanzia della qualità	- Svizzera	- Germania
- Annunci delle ispezioni alle società di revisione - Obbligo di confrontarsi con altre autorità - Verifica della completezza e dell'esattezza del rapporto annuale all'attenzione dell'autorità di sorveglianza	- Svizzera	- Stati Uniti - Singapore
- Verifica sulla base della documentazione delle verifiche delle società di revisione - Verifica mediante prove a campione	- Svizzera	- Regno Unito - Singapore - Germania - Regno Unito - Singapore
- Verifica se vengono rispettate le condizioni di abilitazione supplementari per la verifica prevista dal diritto dei mercati finanziari - Verifica dei controlli successivi effettuati dalla società di revisione presso le società oggetto della verifica	- Svizzera	- Germania - Regno Unito - Stati Uniti - Singapore

Infine, sono stati individuati aspetti che, sebbene previsti da altre giurisdizioni, non sono stati menzionati nel quadro di sorveglianza svizzero:

Tema	Previsto da	Nessuna menzione trovata in
- Verifica della separazione operativa tra la divisione audit e altre divisioni della società di revisione - Riunioni obbligatorie con il <i>senior management</i> della società di revisione prima della sua nomina	- Regno Unito	- Svizzera - Germania - Stati Uniti - Singapore
- <i>Tone at the top</i> : verifica se la comunicazione del <i>senior management</i> è garante della qualità dell'audit	- Stati Uniti	- Svizzera - Germania - Regno Unito - Singapore

Indicatori della qualità degli audit («IQA»)

Nella definizione degli indicatori della qualità degli audit si evidenzia un ruolo pionieristico dell'ASR in quanto – alla stregua di Singapore – questa autorità definisce autonomamente gli IQA e ne utilizza i parametri per la sua attività di sorveglianza. In Germania gli IQA sono definiti dall'Istituto degli esperti contabili (*Institut der Wirtschaftsprüfer*) e servono principalmente al dialogo tra le società di revisione e i comitati di audit delle società da sottoporre a verifica. Il Regno Unito intende monitorare l'evoluzione internazionale degli IQA e il loro impiego nella sorveglianza. Negli Stati Uniti, infine, esiste un catalogo completo di 28 IQA. La discussione sulla finalizzazione degli IQA e sul loro impiego è però ancora in corso.

Standard internazionali

Il quadro normativo che definisce i diritti e gli obblighi fondamentali nonché il campo di attività dell'ASR si rifà strettamente agli standard e alle raccomandazioni, ovvero alle *best practices* delle istituzioni internazionali essenziali per la Svizzera. Nell'ambito della presente perizia non è stato possibile verificare in che misura tali standard siano stati effettivamente applicati o attuati nella pratica.

Confronto strutturale per il periodo 2015–2022

Il confronto strutturale non evidenzia particolarità evidenti quanto all'organizzazione delle autorità di sorveglianza.

Nelle giurisdizioni si constata poi una tendenza al ribasso del numero di società di revisione sotto sorveglianza statale.

Gli indicatori mostrano per contro che in tutte le giurisdizioni il numero di ispezioni effettuate presso società di revisione è rimasto più o meno invariato nel corso degli anni.

La stessa immagine di continuità si riscontra anche riguardo al numero di collaboratori («FTE») e alle spese o ai budget delle rispettive autorità di sorveglianza. Con una chiara eccezione, il *Financial Reporting Council* (FRC) nel Regno Unito ha quasi raddoppiato il numero di FTE e il budget nel periodo in questione (con un numero di ispezioni effettuate più o meno invariato).

Indicatori per l'autorità di sorveglianza di Singapore sono stati riscontrati soltanto per il budget/le spese. Come nel Regno Unito e contrariamente alle altre giurisdizioni, il budget di Singapore è aumentato notevolmente negli anni, ossia di circa il 50 per cento.

2. Attività di monitoraggio del DFGP

Secondo l'articolo 28 capoverso 2 LSR l'ASR è un istituto di diritto pubblico con personalità giuridica propria che esercita la sorveglianza sulle società di revisione in modo indipendente (art. 38 cpv. 1 LSR).

L'articolo 38 capoverso 2 LSR stabilisce che l'ASR sottostà a una mera vigilanza amministrativa del Consiglio federale (nel caso in esame operante tramite il DFGP).

La vigilanza giuridica sull'ASR non spetta al DFGP e ha luogo tramite le vie legali ordinarie, con possibilità di ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale contro decisioni dell'ASR. Vi è quindi il rischio che, teoricamente, le violazioni del diritto da parte dell'ASR non vengano perseguite fino a quando una società di revisione interessata non presenti un ricorso («se non c'è attore, non c'è giudice [*nullo actore, nullus iudex*]»).

Secondo l'articolo 38 capoverso 3 LSR, l'ASR è tenuta a esaminare regolarmente con il Consiglio federale i suoi obiettivi strategici e l'adempimento dei suoi compiti. Nell'ambito dell'analisi dei verbali dei rispettivi colloqui con l'ente proprietario non sono emersi elementi che indichino che l'ASR non ha

raggiunto i suoi obiettivi strategici. Non sono state riscontrate contestazioni quanto all'adempimento dei compiti dell'ASR.

Periodicamente tra il DFGP e l'ASR si tengono cosiddetti colloqui a livello di direzione su temi quali la gestione dei rischi, la sicurezza informatica e la protezione dei dati. Dal 2015 si sono svolti in totale tre di questi colloqui tra il DFGP e l'ASR, l'ultimo dei quali il 3 novembre 2021.

3. Adeguatezza della ripartizione dei ruoli e della collaborazione tra l'ASR e la FINMA

Con il raggruppamento della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit (disposizioni di legge in vigore dal 1° gennaio 2015), le competenze di vigilanza della FINMA sono state trasferite all'ASR tramite le società di audit. Ciò consente di ottenere la ripartizione dei ruoli valida attualmente:

- l'ASR è l'unica responsabile per l'abilitazione e la sorveglianza delle società di audit nei settori dell'audit finanziario («financial audit») e dell'audit prudenziale («regulatory audit») nonché per gli standard qualitativi concernenti l'audit finanziario;
- la FINMA è l'unica responsabile per i contenuti e i principi dell'audit prudenziale.

Questa ripartizione dei ruoli fa sì che la FINMA possa fare pieno affidamento sui lavori delle società di revisione e che debba essere anche garantito che l'ASR svolga pienamente i propri compiti di sorveglianza. Tutto ciò richiede un adeguato scambio di informazioni tra l'ASR e la FINMA, soprattutto per quanto riguarda la qualità dei lavori delle società di revisione.

Se tale scambio avviene con la necessaria frequenza e il necessario livello di dettaglio, riteniamo adeguata la ripartizione dei ruoli predominante.

Alla luce dell'importanza della collaborazione tra la FINMA e l'ASR riteniamo invece inadeguata la scarsa e piuttosto informale documentazione delle interazioni (nessun verbale formale).

Per quanto riguarda la collaborazione tra le due autorità in caso di eventuali divergenze di opinioni va infine osservato che non è previsto che esse debbano trovare un consenso comune. L'obbligo di cooperazione si limita alla sola messa a disposizione reciproca di informazioni e documenti. Non è quindi previsto per legge un punto di vista consolidato sui risultati.

Nel caso concreto della fusione d'urgenza di Credit Suisse non abbiamo alcuna conoscenza di né alcun accesso a informazioni o documenti che documenterebbero la collaborazione tra l'ASR e la FINMA.

IV. Auftrag und Methodik

Die gw&p financial services advisory AG (“gwp”) wurde von der parlamentarischen Untersuchungskommission («PUK») beauftragt, einen internationalen Rechtsvergleich zur Regulierung der Revisionsaufsicht vorzunehmen und in einem Bericht festzuhalten. Dies vor dem Hintergrund einer Untersuchung der behördlichen Geschäftsführung im Kontext der CS Notfusion. Der Bericht soll neben dem erwähnten Rechtsvergleich auch einen Strukturvergleich der Aufsichtsbehörden enthalten. Zusätzlich soll der Bericht anhand öffentlich einsehbarer sowie gwp von der PUK zur Verfügung gestellter Quellen die Aufsichtstätigkeit des EJPD über die RAB und die Zweckmässigkeit der Rollenverteilung zwischen RAB und FINMA beleuchten.

Für den Rechtsvergleich wurden die Jurisdiktionen Deutschland, die UK, die USA und Singapur aus den folgenden Gründen ausgewählt: Deutschland mit den Finanzplatz Frankfurt hat durch die Mitgliedschaft in der EU die von der EU vorgegebenen Minimumstandards umgesetzt. Die UK mit ihrem Finanzplatz London interessiert, da aufgrund des Brexits möglicherweise Abweichungen zu Deutschland bestehen. Die USA und Singapur wurden schliesslich wegen ihrer Bedeutung in der Standardsetzung (USA) und der Wichtigkeit ihrer Finanzplätze New York und Singapur ausgewählt.

Da der Kontext des Berichts in der Untersuchung der behördlichen Geschäftsführung liegt, wurde das Augenmerk des Rechtsvergleichs primär auf den Rechtsrahmen hinsichtlich konkreter Beaufsichtigungstätigkeit, d.h. Inspektionen von Revisionsgesellschaften (nachfolgend auch «Prüfgesellschaften» genannt) für Gesellschaften des öffentlichen Interesses gelegt². Neben den gesetzlichen Grundlagen wurden dabei auch öffentlich zugängliche, konkretisierende Rundschreiben, Arbeitspapiere und dergleichen der jeweiligen Aufsichtsbehörden herangezogen.

Bezüglich Analyse des Monitorings des EJPD über die RAB und des Zusammenspiels RAB/FINMA haben wir uns einerseits auf öffentlich zugängliche Informationen gestützt. Andererseits dienten uns zusätzlich interne Dokumente wie zum Beispiel die Protokolle der Eignergespräche und ein Schreiben des Generalsekretariats GS-EJPD an die PUK als Grundlage für unsere Analyse.

Im konkreten Fall der Notfusion der Crédit Suisse hingegen haben wir keine Kenntnisse von, resp. Zugang zu Informationen oder Unterlagen, die die Zusammenarbeit zwischen der RAB und der FINMA dokumentieren würden.

² Dies sind Publikumsgesellschaften nach Art. 727 Ziff. 1 OR und den Finanzmarktgesetzen unterstellte Institute wie zum Beispiel Banken und Versicherungen.

V. Rechts- und Strukturvergleich

1. Rechtsvergleich (inkl. Empfehlungen und Best Practices)

Nachfolgend werden die Aufsichtsregimes der Jurisdiktionen Schweiz, Deutschland, UK, USA und Singapur untersucht und einander gegenübergestellt. Zu diesem Zwecke werden zunächst in V.1.1 gewisse für die Bankenaufsicht spezifische Aspekte verglichen. Anschliessend wird in V. 1.2 kurz auf die strategischen Ziele der RAB eingegangen, bevor der Aufsichtsrahmen und das Vorgehen der einzelnen Behörden in V.1.4 gegenübergestellt werden. Eingeleitet wird diese Gegenüberstellung in V.1.3 mit einer summarischen Darstellung der EU Beschlüsse, welche die Adäquanz und Gleichwertigkeit der Schweizerischen Revisionsaufsicht bis zum Stand des Jahres 2011 betrafen. Darauf folgt in V.1.5 eine Übersicht der von den einzelnen Aufsichtsbehörden definierten Audit-Qualitätsindikatoren (auf die die Behörden spezifisches Augenmerk legen) und schliesslich in V.1.6 eine Auflistung internationaler Standards und deren Umsetzung in der Schweiz.

1.1. Spezifische Aspekte der (Banken)Beaufsichtigung

Bevor auf die Aufsichtsmethodik der RAB eingegangen wird (d.h. wie sie die Revisionsgesellschaften beaufsichtigt), sollen einige generelle Aspekte betreffend Zusammenspiel zwischen Aufsichtsbehörde, Revisionsgesellschaft und der zu prüfenden Gesellschaften in der Systematik der Bankenaufsicht dargestellt werden.

1.1.1. Direkte / indirekte (duale) Bankenaufsicht

1.1.1.A Schweiz

Gemäss Art. 24 Abs. 1 FINMAG prüft die FINMA ihre Beaufsichtigten nach Massgabe der Finanzmarktgesetze entweder selbst oder durch von den Beaufsichtigten mandatierte und von der RAB zugelassene Revisionsgesellschaften³. Für Banken entscheidet somit das BankG, ob die FINMA diese selbst prüft (direkt) oder aber durch Revisionsgesellschaften zuhanden der FINMA (indirekt) prüfen lässt. Art. 18 BankG sieht letzteres vor, nämlich eine Prüfung durch von der RAB für die Prüfung nach Finanzmarktgesetzen zugelassene Revisionsgesellschaften. Dies bringt Effizienzvorteile für die Behörde, und sie vermag zudem vom spezialisierten Fachwissen der zumeist international vernetzten Revisionsgesellschaften profitieren, bedarf aber auch präziser Instruktionen an die Revisionsgesellschaften und einer engen Prüfung von deren Revisionsqualität.

Eine Spezialität des dualen Aufsichtssystems in der Schweiz ist es, dass die zu prüfenden Institute die sie prüfende Revisionsgesellschaft selber auswählen und diese von den zu prüfenden Instituten entschädigt werden. Das birgt Potential für Interessenkonflikte⁴, da die Revisionsgesellschaften ein möglichst lang andauerndes Revisionsmandat anstreben und daher ein ökonomisches Interesse haben können beim zu prüfenden Institut nicht mit (zu) kritischer Einstellung in Ungnade zu fallen. Dies insbesondere auch darum, weil die Schweiz im Gegensatz zum EU-Raum keine Rotationspflicht der Revisionsgesellschaft nach einer bestimmten Anzahl Jahren kennt⁵.

³ Für punktuelle Prüfungen ist auch die direkte Mandatierung eines Prüfbeauftragten durch die FINMA möglich.

⁴ Statt vieler, DANIEL PFIFFNER, in: BSK-FINMAG, 3. Auflage, Art. 24, Rz 10.

⁵ Siehe sogleich unten in 1.1.2.B.

Die Entschädigung der Revisionsunternehmen durch die zu prüfenden Institute ist denn auch «ein Hauptkritikpunkt am dualen System» der Schweiz⁶.

1.1.1.B International

In **Deutschland** wird die Prüfung der Banken gemäss Art. 7 Abs. 1 ff. Kreditwesengesetz⁷ («KWG») behördlich durchgeführt. «Die Durchführung und Auswertung der bankgeschäftlichen Prüfungen» obliegt (unter Berücksichtigung der Prüfberichte der Revisionsgesellschaften) nämlich der Deutschen Bundesbank, welche die Prüfungshandlungen zuhanden der BaFin ausführt.

In der **UK** stehen der Financial Conduct Authority (“FCA”) gemäss FCA Handbook, SUP 1.A.4.5 die folgenden Monitoring- und Prüfinstrumente zur Auswahl⁸ (Hervorhebung durch den Verfasser): *Desk-reviews*, *Vorortinspektionen*, Koordination mit andern Behörden und Regulatoren, Befragungen des Managements, Studium und Analyse periodischer Einkünfte, Benachrichtigungen und vergangenen Geschäftsverlaufs, Transaktionsüberwachung sowie *der Einsatz von Revisoren* oder anderen befähigten Personen. Der Einsatz von Revisionsgesellschaften ist somit nur eine von mehreren Optionen, die der Behörde zur Verfügung stehen. Das FCA Handbook, SUP 2 regelt denn auch ausführlich die direkte Informationsbeschaffung und Einsichtsrechte der Behörde bei den jeweiligen Instituten.

In den **USA** sind, je nach Thema und Bankkategorie, verschiedene Aufsichtsbehörden für die Überwachung von Finanzinstituten zuständig. Nebst der Federal Reserve Bank und der Federal Deposit Insurance Corporation (welche primär die Einlagesicherungen prüft) ist es insbesondere das Office of the Comptroller of the Currency («OCC»), das für die Überwachung der Finanzinstitute in Bezug auf Einhaltung der gesetzlichen und regulatorischen Vorgaben zuständig und befugt ist, eigenständig Prüfungen bei Banken durchzuführen. So hat das OCC beispielsweise eine Vielzahl von «Handbooks» für die Durchführung ihrer Prüfungen veröffentlicht⁹.

In **Singapur** statuierte der Monetary Authority of Singapore Act¹⁰ die Kompetenz der Aufsichtsbehörde von Singapur («MAS») aufsichtsrechtliche Prüfungen direkt bei Banken vorzunehmen. Diese Normen wurden in dem neuen und am 11. Mai 2022 in Kraft getretenen Financial Services and Markets Act überführt¹¹. Gemäss dessen Art. 169 Abs. 1 ist die Behörde zu Inspektionen bei den Beaufsichtigten befugt, wobei sie nach Art. 169 Abs. 2 optional auch Dritte, zum Beispiel Revisionsgesellschaften, mit Inspektionen beauftragen kann. Solche Inspektionen durch Dritte dürfen aber nicht von der Revisionsgesellschaft des zu prüfenden Instituts vorgenommen werden.

⁶ DANIEL PFIFFNER, in: BSK-FINMAG, Art. 24, Rz 185 f. Siehe auch den Länderbericht des Internationalen Währungsfonds vom Juni 2019 «Switzerland – Technical Note, selected issues on banking supervision» und dessen Empfehlung Nr. 6 («Ensure that FINMA – rather than banks – contracts and pays directly for supervisory audits»), abrufbar unter <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/26/Switzerland-Financial-Sector-Assessment-Program-Technical-Note-Selected-Issues-on-Banking-47046>; zuletzt besucht am 11.4.2024.

⁷ https://www.gesetze-im-internet.de/kredwgf_7.html; zuletzt besucht am 22.3.2024.

⁸ <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/SUP/1A/?date=2024-03-18&view=chapter>; zuletzt besucht am 22.3.2024.

⁹ <https://www.occ.treas.gov/publications-and-resources/publications/comptrollers-handbook/index-comptrollers-handbook.html>; zuletzt besucht am 24.3.2024.

¹⁰ <https://sso.agc.gov.sg/Act/MASA1970>; zuletzt besucht am 24.3.2024.

¹¹ <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/18-2022/Published/20220511?DocDate=20220511&ProvIds=P110-#P110->; zuletzt besucht am 24.3.2024.

Schlussfolgerung:

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Elemente der dualen Aufsicht durchaus auch in anderen Jurisdiktionen vorzufinden sind. Die konsequente Ausprägung und Umsetzung des dualen Systems in der Schweiz sind jedoch einzigartig.

1.1.2. Rotation der Revisionsgesellschaft

Hinsichtlich der Frage, ob und falls ja wann eine Revisionsgesellschaft ihr Mandat bei einem Institut nach einer bestimmten Zeit niederlegen muss («Rotation») weist der Schweizer Ansatz eine Ähnlichkeit mit den USA auf, weicht aber von den anderen untersuchten Jurisdiktionen ab.

1.1.2.A Schweiz

Gemäss Art. 730a Abs. 2 OR darf der leitende Prüfer ein Prüfmandat maximal während sieben Jahren ausüben. Nach einer «time-out» Periode von drei Jahren ist die Wiederaufnahme des Prüfmandats durch denselben leitenden Prüfer wieder erlaubt. Bei dieser sogenannten «internen Rotation» muss zwar der leitende Prüfer, nicht aber die Revisionsgesellschaft gewechselt werden. Für deren Mandatsdauer sieht die Schweizerische Rechtsordnung keine zeitliche Beschränkung vor. Auf der einen Seite birgt dies Effizienzvorteile, da die Revisionsgesellschaft das Institut gut kennt.

Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass im Laufe der Zeit die erforderliche kritische Grundhaltung nachlässt. So können Revisionsgesellschaften mit der Zeit «betriebsblind» werden, sich scheuen früher nicht erkannte Mängel plötzlich zu beanstanden und durch das Streben nach einer möglichst langen Mandatsdauer in potentielle Interessenkonflikte geraten.

1.1.2.B International

Anders verhält es sich im EU Raum, der eine sogenannte «externe Rotation» vorsieht. Gemäss Art. 17 der EU Verordnung («EU VO») Nr. 537/2014¹² dürfen *Revisionsgesellschaften* maximal zehn Jahre lang eine Gesellschaft prüfen¹³. Regeln gelten auch für die «interne Rotation»: Leitende Prüfer einer Revisionsgesellschaft müssen das Prüfmandat nach sieben Jahren abgeben und erst nach drei Jahren wiederaufnehmen¹⁴. Durch die Beschränkung der Mandatsdauer sowohl für Revisionsgesellschaften als auch für die leitenden Prüfer will die EU die kritische Grundhaltung und Unabhängigkeit der Revisoren zugunsten der Revisionsqualität stärken. Die UK folgt diesen Regeln auch nach dem Brexit¹⁵.

In den USA führte Sektion 203 des Sarbanes-Oxley Act¹⁶ durch Abänderung des den Wertpapierhandel regulierenden Securities Exchange Acts eine interne Rotationspflicht ein, wonach der leitende Prüfer nach fünf Jahren ein Prüfmandat nicht weiterführen darf. Die «time-out» Periode dauert ebenfalls fünf Jahre¹⁷. Sodann müssen andere Partner des Audit-Teams nach sieben Mandatsjahren rotieren mit

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0537>; zuletzt besucht am 21.3.2024.

¹³ Diese Frist kann gemäss Art. 17 Abs. 4 EU VO 537/2014 auf 20 Jahre verlängert werden, sofern nach zehn Jahren eine öffentliche Ausschreibung erfolgte.

¹⁴ Art. 17 Abs. 7 EU VO 537/2014.

¹⁵ Siehe zum Beispiel https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/2022/12/Audit-Rotation-2022_Accountancy_EU.pdf; zuletzt besucht am 24.3.2024.

¹⁶ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1883/pdf/COMPS-1883.pdf>; zuletzt besucht am 24.3.2024.

¹⁷ <https://corporate.findlaw.com/corporate-governance/sarbanes-oxley-update-sec-adopts-final-rules-regarding-auditor.html>; zuletzt besucht am 25.3.2024.

einer «time-out» Periode von zwei Jahren. Eine externe Rotationspflicht, wonach nach einer bestimmten Zeit die Revisionsgesellschaft gewechselt werden muss, ist nicht ersichtlich.

Bis Juli 2018 galt in Singapur eine externe Rotationspflicht für Revisionsgesellschaften von Banken nach fünf Mandatsjahren¹⁸. Mit Inkrafttreten der Überarbeiteten MAS Notice 615¹⁹ wurde diese Regel abgeschafft, zugunsten einer Pflicht, nach zehn Jahren die externe Revisionsstelle neu ausschreiben zu müssen.

Anzuführen bleibt, dass im Falle von globalen Instituten und somit Konstellationen, bei denen unterschiedliche nationale Rotationsregeln gelten, die Planung und der Einsatz von Revisionsressourcen für die Revisionsgesellschaften herausfordernd sein kann.

1.1.3. Aufsicht über die Aufsichtsprüfungen («Regulatory Audit»)

Bei den Revisionshandlungen wird zwischen dem «Financial Audit», d.h. der Finanz- und das Rechnungswesen bezogenen Prüfung und dem «Regulatory Audit», der Aufsichtsprüfung unterschieden. Gegenstand der Aufsichtsprüfung ist die Prüfung der Einhaltung gesetzlicher Verpflichtungen, also auch branchenspezifischer Pflichten wie sie zum Beispiel bei Banken bestehen.

1.1.3.A Schweiz

Mit der Bündelung der Aufsichtskompetenz im Jahre 2015 wurde die Aufsichtskompetenz über die Revisionsgesellschaften sowohl für das Regulatory Audit als auch das Financial Audit an die RAB übertragen²⁰. Demnach werden in der Schweiz die Revisionsgesellschaften, auch diejenigen die Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen vornehmen, nur von einer Behörde beaufsichtigt (der RAB), wobei es sich nicht um die Aufsichtsbehörde über die Finanzinstitute handelt (FINMA).

1.1.3.B International

Die Kompetenz zur Aufsicht über für die Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen zugelassene Revisionsgesellschaften liegt auch in Deutschland, UK, den USA und Singapur nur bei einer Behörde, die ebenfalls nicht die Aufsichtsbehörde über die Finanzinstitute ist²¹.

¹⁸ Siehe <https://www.rahmatlim.com/media/2666/ag-mas-response-to-feedback-received-from-consultation-on-review-of-mandatory-audit-firm-rotation-for-local-banks.pdf>; zuletzt besucht am 25.3.2024.

¹⁹ <https://www.mas.gov.sg/-/media/mas/notices/pdf/mas-notice-615--appointment-of-auditors.pdf>; zuletzt besucht am 25.3.2024.

²⁰ Siehe etwa die Botschaft zur Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfungsgesellschaften; BBL 2013 6857, 6869.

²¹ Siehe nur BBL 2013 6857, 6872.

1.1.4. Tabellarische Gegenüberstellung der spezifischen Aspekte

Die Farbwahl ist nicht als wertende Aussage zu verstehen.

	Schweiz	Deutschland	UK	USA	Singapur
Konsequent duales Aufsichtssystem		Elemente davon	Elemente davon	Elemente davon	Elemente davon
Auswahl der prüfenden Revisionsgesellschaft durch Behörde	Durch das zu prüfende Institut				
Externe Rotation: Rotationspflicht Audit Firm	Keine Pflicht	Nach 10 Jahren	Nach 10 Jahren	Keine Pflicht	Ausschreibung nach 10 Jahren
Interne Rotation: Rotationspflicht leitender Revisor	Nach 7 Jahren	Nach 7 Jahren	Nach 7 Jahren	Nach 5 Jahren	Nach 5 Jahren
Time-out für interne Rotation	3 Jahre	3 Jahre	3 Jahre	5 Jahre	5 Jahre
Aufsicht über die Revisionsgesellschaften liegt nicht bei der Bankenaufsichtsbehörde	RAB	APAS	FRC	PCAOB	ACRA

1.2. Strategische Ziele der RAB ab 2015

An von der Schweiz nicht zwingend zu vollziehendem internationalen Recht kann kein Soll-Ist-Vergleich vollzogen werden. Im Sinne eines solchen Vergleichs kann hingegen die Zielerreichung der jeweiligen strategischen Ziele der RAB herangezogen werden. Deren Erreichung wird vom Bundesrat periodisch gemessen und in Kurzberichten publiziert.

Die RAB unterliegt als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit der administrativen Aufsicht des Bundesrats. Gemäss Art. 38 Abs. 2 lit. e und f RAG übt der Bundesrat die Aufsicht über die RAB unter anderem durch Genehmigung von deren strategischen Zielen sowie durch die jährliche Überprüfung über den Stand der Umsetzung beziehungsweise, ob die genehmigten strategischen Ziele erreicht worden sind. Der Verwaltungsrat der RAB ist zu diesem Zwecke durch Art. 30a lit. b RAG verpflichtet, die strategischen Ziele zu erlassen, diese durch den Bundesrat genehmigen zu lassen und ihm jährlich Bericht über deren Erreichung vorzulegen. Die Strategischen Ziele werden jeweils für vier Jahre festgelegt²².

²² Die strategischen Ziele der RAB und die jeweiligen jährlichen Kurzberichte des Bundesrats zur Erreichung der Ziele sind abrufbar unter <https://www.rab-asr.ch/#/page/126>; zuletzt besucht am 18.3.2024.

1.2.1. Strategische Ziele 2016 bis 2019²³

Für die Periode 2016 bis 2019 wurden die folgenden strategischen Ziele definiert:

1. Fokussierung auf Massnahmen in Bereichen, in welchen der Nutzen von Qualitätssteigerung für Stakeholder am grössten ist;
2. Optimierung des Einsatzes der Infrastruktur, damit den Stakeholdern möglichst tiefe Kosten anfallen;
3. Orientierung des Gesetzgebers und Berufsstandes auf Handlungsbedarf bei fachspezifischen Themen;
4. Einsetzen dafür, dass die RAB für alle Zulassungen und Spezialzulassungen im Revisionswesen zuständig ist;
5. Orientierung der Aufsichtstätigkeit an internationale Prinzipien;
6. Aktive Teilnahme an nationalen und internationalen Standardsettings zu den Qualitäts- und Prüfungsstandards bei der Rechnungsprüfung. Erlass eigener Prüfstandards nur in Ausnahmefällen;
7. Schaffung von Transparenz über die Enforcement-Tätigkeit;
8. Aktive Kooperation mit ausländischen Aufsichtsbehörden. Hinwirken auf vollständige gegenseitige Anerkennungen;
9. Bemühung, bei gleichbleibendem gesetzlichen Auftrag Kosten möglichst stabil zu halten und
10. Rekrutierung und Halten von qualifizierten Mitarbeitern.

Gemäss den jährlichen Kurzberichten des Bundesrats verlief die Umsetzung der strategischen Ziele jeweils nach Plan. Die Diskrepanz zu den strategischen Zielen der FINMA ist der Fussnote 22 zu entnehmen.

1.2.2. Strategische Ziele 2020 bis 2023

Für die Periode 2020 bis 2023 wurden die folgenden strategischen Ziele definiert:

1. RAB Aufsicht bewirkt, dass sich die Qualität von Schweizer Revisionsdienstleistungen im internationalen Vergleich hoch ist;
2. Laufende Verbesserung der Prozesse und Einsatz neuer Technologien;
3. Bei Zulassungen Fokus auf die Beurteilung des internen Qualitätssicherungssystems. Die RAB setzt sich dafür ein, dass sie für alle Zulassungen und Spezialzulassungen im Revisionswesen zuständig ist;
4. Förderung ausgewogener Corporate Governance und auf öffentliches Interesse ausgerichteter Kultur bei Revisionsgesellschaften;
5. Aktive Teilnahme an nationalen und internationalen Standardsettings zur Rechnungs- und Aufsichtsprüfung. Förderung zeitnaher Übernahmen internationaler Standards in nationale Prüfungsstandards. Erlass eigener Prüfstandards nur in Ausnahmefällen;
6. Einsetzen für geeignete regulatorische Rahmenbedingungen und innovative Prüfansätze;
7. Durchsetzung anwendbaren Rechts nötigenfalls durch Enforcements;

²³ Exkurs: Die strategischen Ziele der FINMA für die Jahre 2017 bis 2020 lauteten: 1. Sorgen für starke Bankkapitalisierung 2. Nachhaltig positive Beeinflussung des Geschäftsgebarens von Finanzinstituten, namentlich beim GwG 3. Entschärfung des too-big-to-fail durch Notfallpläne und Strategien 4. Beitrag zur Systemstabilität und zum Gläubigerschutz 5. Abbau von Regulierungshürden für innovative Geschäftsmodelle 6. Prinzipienbasierte Regulierung und Äquivalenz mit internationalen Vorschriften 7. Kosteneffizienz.

8. Verbesserung der Kooperation mit ausländischen Aufsichtsbehörden. Hinwirken auf vollständige gegenseitige Anerkennungen;
9. Effizienzgewinne durch Einsatz neuer Technologien und Halten der Kosten bei gleichbleibendem Auftrag und
10. Nachhaltige Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter.

Vergleicht man die strategischen Ziele 2020 bis 2023 mit denjenigen für 2016 bis 2019, so fallen unter anderem die folgenden Abweichungen auf:

- Neue Ziffer 5 (erster Satz), ist weiter gefasst als die alte Ziffer 6 (erster Satz). Neu soll sich die RAB auch im Bereich der Aufsichtsprüfung aktiv am nationalen und internationalen Standardsetting beteiligen.
- Neue Ziffer, Satz 2 sieht vor, dass internationale Standards zeitnah in nationale Prüfungsstandards überführt werden sollen. Im Kurzbericht des Bundesrats vom 2022 führte der Bundesrat diesbezüglich aus, dass mit dem Berufsstand vereinbart werden konnte, dass internationale Standards nun laufend und nicht mehr schubweise in die Schweizerischen Standards überführt werden.
- Neue Ziffer 2 erwähnt das strategische Ziel der RAB neue Technologien einzusetzen.

Der Kurzbericht des Bundesrats vom 2022 erwähnt schliesslich, dass die RAB zufriedenstellend auch langfristige Trends wie die Digitalisierung der Branche berücksichtigt und auf kurzfristige Aufsichtsthemen wie den Ukraine Krieg, die mögliche Aufspaltung von Ernst & Young oder die Prüfung von Berichten zur Nachhaltigkeit oder von Krypto-Unternehmen reagiert habe.

1.2.3. Strategische Ziele 2024 bis 2027

Für die Periode 2024 bis 2027 wurden am 25. September 2023 die folgenden strategischen Ziele publiziert, die vom Bundesrat am 24. Januar 2024 genehmigt wurden:

1. RAB Zulassung und Aufsicht bewirkt, dass sich die Qualität von Schweizer Revisionsdienstleistungen im internationalen Vergleich hoch ist. Förderung eines Qualitätsumfelds bei Revisionsgesellschaften das die Prüfungsqualität stetig verbessern will;
2. Beitragen zum nachhaltigen Funktionieren der Kapital- und Finanzmärkte durch das sich zur Verfügung stellen für Qualitätssicherungen im Bereich der Nachhaltigkeitsberichterstattung;
3. Laufende Verbesserung der Prozesse und Einsatz neuer Technologien;
4. Durchsetzung anwendbaren Rechts nötigenfalls durch Enforcements. Laufende Prüfung diesbezüglicher Instrumente und
5. Schaffung attraktiver Arbeitsbedingungen für Mitarbeitende.

Es liegen naturgemäss noch keine Kurzberichte des Bundesrats zur Zielerreichung vor.

Angesichts der Geschehnisse rund um die Crédit Suisse fallen unter anderem die folgenden Aspekte auf:

- Bei der Umschreibung der strategischen Ziele 2024 bis 2027 behält sich die RAB aufgrund der Volatilität und Komplexität der Rahmenbedingungen vor, die strategischen Ziele auch vor Ablauf der Periode von vier Jahren anzupassen.
- Neue Ziffer 4, zweiter Satz: Die RAB erwähnt, dass sie im Bereich Enforcement laufend die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente prüfen will.
- Neue Ziffer 2: Die RAB nimmt explizit Bezug auf funktionierende Kapital- und Finanzmärkte. Dabei bezieht sie sich aber auf eine Vernehmlassung des Bundesrats bezüglich möglicher Berichterstattungs- samt Prüfpflichten im Bereich der Nachhaltigkeit. Die RAB bietet sich hier als

qualitätssichernde Behörde an und möchte damit einen Beitrag zum nachhaltigen Funktionieren der Kapital- und Finanzmärkte und gegen das «Greenwashing» beitragen.

Aus den (naturgemäss) generisch gehaltenen strategischen Zielen 2024-2027 sind keine expliziteren Bezugnahmen auf den Fall Crédit Suisse zu erkennen, wie zum Beispiel verstärkter Einsatz von ad-hoc Kontrollen, Analyse des generellen regulatorischen Aufsichtskonzepts oder die Förderung der zwischenbehördlichen Kooperation.

1.3. Adäquanz- und Gleichwertigkeitsbeschlüsse der EU hinsichtlich der Revisionsaufsicht bis 2011

Im Bestreben die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der EU Mitgliedsstaaten mit Drittländern zu erleichtern bzw. ermöglichen, befasste sich die EU auch mit der Frage, ob die Regeln der Schweiz bezüglich Revisionsaufsicht gleichwertig mit den Regeln der EU seien.

1.3.1. Adäquanz Beschluss vom 5. Februar 2010

Mit dem Adäquanz-Beschluss vom 5. Februar 2010²⁴, der sich primär mit dem Amtshilfeverfahren der Schweiz beschäftigte, anerkannte die EU Kommission, dass

- die RAB angemessene Schutzmassnahmen anwendet um die Offenlegung vertraulicher Informationen zu unterbinden und zu bestrafen,
- die RAB Dokumente nur zur öffentlichen Beaufsichtigung, der externen Qualitätssicherung und Durchführung von Untersuchungen bei Prüfern und Prüfgesellschaften verwendet und
- die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Schweiz eine Weitergabe von Arbeitspapieren oder anderen Dokumenten im Besitz von schweizerischen Prüfern oder Prüfgesellschaften an Mitgliedsstaaten der EU zulassen.

1.3.2. Gleichwertigkeitsbeschluss vom 19. Januar 2011

Nach diesem ersten Schritt zur Harmonisierung der Zusammenarbeit zwischen den EU Mitgliedsstaaten und der Schweiz erkannte die EU Kommission mit Beschluss vom 19. Januar 2011, dass die öffentlichen Aufsichts-, Qualitätssicherungs-, Untersuchungs- und Sanktionssysteme der Schweiz für Revisoren und Revisionsgesellschaften mit denen der EU Mitglieder gleichwertig sind²⁵.

1.3.3. Folgen und Schlussfolgerung

Diese beiden Beschlüsse erlaubten es den EU Mitgliedsstaaten mit der RAB Kooperationsvereinbarungen zu schliessen, auf die Aufsichtstätigkeit der RAB abzustellen und somit auf die Beaufsichtigung von Schweizer Revisionsgesellschaften zu verzichten²⁶.

Vor diesem Hintergrund und der rund dreijährigen Überprüfung durch die EU Kommission kann bis zum Jahre 2011 von einer Gleichwertigkeit des schweizerischen Regulierungsrahmens betreffend die Revisionsaufsicht mit demjenigen der EU Mitgliedsstaaten ausgegangen werden.

²⁴ Amtsblatt der Europäischen Union, L 35/15 (abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0064>; zuletzt besucht am 9.3.2024).

²⁵ Amtsblatt der Europäischen Union, L 15/12 (abrufbar unter <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/c8708365-88a6-4724-a2de-49593c03ef57/language-de>; zuletzt besucht am 9.3.2024).

²⁶ Siehe Medienmitteilung der RAB vom 20. Januar 2011 (abrufbar unter https://www.rab-asr.ch/backend/internet/cms/resource/136/de/Medienmitteilung_Europ%C3%A4ische_Union_anerkennt_Gleichwertigkeit_der_Schweizer_Aufsicht_%C3%BCber_die_Revision_, zuletzt besucht am 11.3.2024).

1.4. Aufsichtsrahmen und Vorgehen bei der Beaufsichtigung

Wie die Aufsichtsbehörden die Revisionsgesellschaften konkret zu beaufsichtigen haben, wird sowohl in der Schweiz als auch im EU-Raum den Behörden überlassen. So überträgt zum Beispiel die EU VO 537/2014 in Art. 26 Abs. 3 die Verantwortung für die Inspektionsmethodik, einschliesslich entsprechender Handbücher und Prüfprogrammen, der jeweiligen Aufsichtsbehörde. In der Schweiz wiederum delegiert die Revisionsaufsichtsverordnung die Kompetenz, den Gegenstand und die Vorgehensweise der Überprüfungen zu definieren, an die RAB.

Folglich werden für die Gegenüberstellung der behördlichen Methodik nebst den grundsätzlichen Rechtsquellen insbesondere auch öffentlich zugängliche Handbücher, Geschäftsberichte und dergleichen der jeweiligen Behörden herangezogen.

1.4.1. Schweiz (RAB)

Wie die RAB ihrer Aufsichtstätigkeit nachkommt, d.h. mit welcher Methodik sie konkret die Revisionsgesellschaften beaufsichtigt, lässt sich anhand der Vorgaben aus Gesetz und Verordnungen sowie aus deren Konkretisierung durch die RAB mittels Rundschreiben, Aufsichtsmitteilungen und Aufsichtskonzepten ableiten.

Zudem liefern die von der RAB ausgewählten und definierten Qualitätsindikatoren für Revisionsdienstleistungen Hinweise, auf welche Themen die RAB bei ihrer Aufsichtstätigkeit besonderen Fokus legt. Konkrete Prüfpläne für einzelne Revisionsgesellschaften konnten in den öffentlich zugänglichen Quellen keine gefunden werden.

1.4.1.A Revisionsaufsichtsgesetz (RAG)

Naturgemäss werden die Aufsichtspflichten der RAB auf Gesetzesstufe nur minimal und in den Grundzügen statuiert. So muss die RAB gemäss Art. 16 RAG staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen mindestens alle drei Jahren überprüfen. Zu prüfen sind die Richtigkeit der Angaben in den Zulassungsunterlagen, die Einhaltung von durch die RAB anerkannten Standards zur Qualitätssicherung, Standesregeln, die mittels Stichproben ermittelte Qualität der Revisionen sowie die Umsetzung allfällig erteilter Anweisungen an die Prüfgesellschaft.

1.4.1.B Revisionsaufsichtsverordnung (RAV)

Die RAV erteilt in Art. 32 der RAB die Kompetenz, die Überprüfung einzelner Revisionsunternehmen zeitlich und sachlich zu staffeln und die Form und den Gegenstand der Prüfung und die Vorgehensweise der Überprüfungen festzulegen.

1.4.1.C Verordnung der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde über die Beaufsichtigung von Revisionsunternehmen (ASV-RAG)

Die ihr durch Art. 16a RAG und Art. 32 Abs. 2 RAV erteilte Konkretisierungskompetenz nutzte die RAG in der ASV-RAG um die von den Revisionsgesellschaften anzuwendenden Prüfungsstandards zu definieren und das Verfahren bei und den Inhalt von Überprüfungen der Revisionsgesellschaften durch die RAB («Inspektionen») in den Grundzügen zu umreissen.

Die ASV-RAG klärt, dass die RAB bei ihren Inspektionen prüft, ob die jährlichen Berichte an die RAB vollständig und richtig sind, die Standards zur Unabhängigkeit eingehalten wurden, allfällige Massnahmen der RAB von der Revisionsgesellschaft eingehalten bzw. umgesetzt wurden und die Dokumentation zu den Revisionen und Qualitätssicherungsmassnahmen vollständig und verständlich ist. Gemäss

Art. 11 ASV-RAB prüft die RAB sodann, ob die Revisionsgesellschaften die Behebung ihrer festgestellten Beanstandungen durch die geprüften Unternehmen nachkontrolliert haben und wie die entsprechenden Verfahren und Teamzusammensetzungen waren. Weiter statuiert die ASV-RAB, dass bei der Überprüfung der Einhaltung anwendbarer Vorschriften und Standards durch die Revisionsgesellschaften ein risikobasierter Ansatz verfolgt wird, ohne diesen indes zu präzisieren. Schliesslich klärt Art. 9 ASV-RAB, dass, sofern es der Zweck der Inspektion erlaubt, die RAB die Inspektionen den Revisionsgesellschaften in der Regel vorankündigt.

1.4.1.D Aufsichtskonzepte der RAB

Im Rahmen der ihr durch Gesetz und Verordnung erteilten Kompetenz zur Konkretisierung des Vorgehens hinsichtlich Prüfungen von Revisionsunternehmen erstellte und publizierte die RAB zwei Aufsichtskonzepte. Das Aufsichtskonzept Financial Audits datiert vom 1. Januar 2020. Im Zuge der Überführung der Aufsichtskompetenz von der FINMA auf die RAB auch für Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen («Aufsichtsprüfung») erging am 1. Januar 2015 das Aufsichtskonzept Regulatory Audit. Das Aufsichtskonzept Regulatory Audit beinhaltet zusätzliche und branchenspezifische Aspekte, die nicht bereits durch das Aufsichtskonzept Financial Audit abgedeckt sind.

1.4.1.D.a Aufsichtskonzept Financial Audit, Stand 1. Januar 2020 («AufK-F»)

Das AufK-F wiederholt den bereits in der ASV-RAB verankerten Grundsatz des risikobasierten Prüfungsansatzes und präzisiert ihn dahingehend, dass der Umfang und die Schwerpunkte der Inspektionen von verschiedenen Aspekten abhängen, z.B. von der Grösse des Revisionsunternehmens, der Grösse der von diesen geprüften Gesellschaften und allfälligen Erfahrungswerten der RAB mit den einzelnen Revisionsunternehmen²⁷.

Die AufK-F nennt sodann zwei verschiedene Prüfungsebenen. Zum einen werden unternehmensbezogene Prüfungen durch die RAB durchgeführt («Firm Review»). Zum anderen werden mandatsbezogene Prüfungen ausgeführt («File Review»). Bei der Firm Review wird die Erfüllung der Zulassungsbedingungen sowie das Vorhandensein eines funktionierenden Systems zur Qualitätssicherung bei der Revisionsgesellschaft geprüft. Bei der File Review wird auf Ebene der einzelnen Mandate und auf Basis von Stichproben anhand von Arbeitspapieren geprüft, ob die anwendbaren Berufsstandards sowie die Vorschriften zur Qualitätssicherung auch tatsächlich eingehalten wurden.

1.4.1.D.b Aufsichtskonzept Regulatory Audit, Stand 1. Januar 2015 («AufK-R»)

In Ergänzung zum AufK-F klärt die AufK-R für aufsichtsrechtliche Audits²⁸, dass im Rahmen der Firm Reviews die Einhaltung der erweiterten Zulassungsvoraussetzungen für Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen geprüft wird²⁹. Sodann wird geprüft, ob das Qualitätssicherungssystem der Revisionsgesellschaft den aufsichtsrechtlichen Vorgaben für den Finanzmarkt genügt, insbesondere ob die in

²⁷ AufK-F, Seite 6, 4.1.

²⁸ AufK-R, Seite 6, 4.1.

²⁹ Art. 11a ff RAV: Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Organisationsvorschriften (mindestens zwei zugelassene leitende Prüfer pro Aufsichtsbereich und über mindestens zwei Prüfmandate im jeweiligen Aufsichtsbereich innert drei Jahren), Unabhängigkeitsvorschriften (Unvereinbarkeit mit der Ausübung einer anderen, bewilligungspflichtigen Finanzmarktstätigkeit), Vorgaben an spezifisches Fachwissen und -praxis (Mindestvorgaben an Berufserfahrung, Prüfstunden und Anzahl und Qualität von Aus-/Weiterbildungen).

der FINMA-Prüfverordnung statuierten Unvereinbarkeiten mit einem Prüfmandat eingehalten wurden³⁰.

1.4.1.E Tabellarische Übersicht

Die durch Gesetz, Verordnung und RAB-Erlassen definierte Aufsichtskonzeption lässt sich in der nachfolgenden Tabelle zusammenfassen:

Thema	Quelle
Aufsichtsfrequenz	Art. 16 Abs. 1 RAG
	AufK-F, 4.1; RAB RS 1/2010, Rz.5 und 8 (mindestens alle drei Jahre Inspektion) und jährlich bei Revisoren mit > 50 Gesellschaften des öffentlichen Interesses (dafür Befreiung des jährlichen Berichts und Aktualisierung der Zulassungsunterlagen)
Pflicht RAB, Standards zu setzen	Art. 16a Abs. 2 RAG
Kompetenzerteilung an RAB die Vorgehensweise, Form und Gegenstand der Prüfungen (Inspektionen) festzulegen	Art. 32 Abs. 2 RAV (siehe AufK-F/R)
Risikobasierter Ansatz bei den Inspektionen)	Art. 8 ASV-RAB,
	RAB RS 1/2010, Rz. 6; AufK-F&R, 2 und 4.1 (z.B. Grösse der Prüfer und Gesellschaften, Vorerfahrungen der RAB)
Prüfung mittels Stichproben	AufK F, 4.1
Qualitätsprüfung anhand Prüfungsdocumentation der Revisionsgesellschaften	Art. 12 Abs. 1 ASV-RAB
Ankündigung der Prüfungen an die Revisionsgesellschaften (ausser dies wäre nicht zweckdienlich)	Art. 9 ASV-RAB
Information über Verfahren gegen Revisionsgesellschaften nur bei öffentlichem oder privatem Interesse	AufK-F/R, 2
Koordination RAB mit anderen Behörden, insb. FINMA und Strafverfolgungsbehörden	Art. 22 Abs. 1 und 24 RAG
Prüfung, ob Angaben in der Zulassung eingehalten sind	Art. 16 Abs. 2 lit. a RAG; Art. 7 Abs. 1 lit. a ASV-RAB
	AufK-F, 4.1; RAB RS 1/2010, Rz. 6
Prüfung, ob die zusätzlichen Vorgaben für die Zulassung für Prüfungen im Finanzmarkt eingehalten sind	Art. 11a RAV: Anzahl leitende Prüfer, Anzahl Mandate, Unvereinbarkeit mit anderen Finanzmarktstätigkeiten, Mindestanzahl: Berufserfahrung, Aufsichtsmandate, Aus- und Weiterbildungen)

³⁰ Gemäss Art. 7 der FINMA Prüfverordnung sind dies primär Beratungsdienstleistungen, Mitwirkung an organisatorischen Veränderungen sowie Beförderungen, Durchführung interner Revisionen sowie Entwicklung von Unterstützungssystemen im Bereich Compliance und Risk Management bei den zu prüfenden Finanzinstituten.

Thema	Quelle
	AufK-R, 4.1.
Prüfung, ob Standards eingehalten sind	Art. 16 Abs. 2 lit. b sowie Art. 16a RAG; Art. 2 bis 6a ASV-RAB
Prüfung, ob insbesondere Standards zur Unabhängigkeit eingehalten sind	Art. 7 Abs. 1 lit. b ASV-RAB
Prüfung, ob funktionierendes Qualitätssicherungssystem vorhanden ist	Art. 16a Abs. 1 RAG
Prüfung, ob Standards zur Qualitätssicherung nach aufsichtsrechtlichen Vorgaben erfüllt sind	AufK-R, 4.1 mit Verweis auf Unvereinbarkeitskatalog in Art. 7 FINMA-Prüfverordnung (Keine Beratung im aufsichtsrechtlichen Bereich, keine Mitwirkung an organisatorischen Veränderungen, keine interne Revision, keine Systemeinführung in Compliance & Riskmanagement)
Prüfung, ob insb. Vorschriften zur Einhaltung Qualitätssicherung und Unabhängigkeit eingehalten sind	Art. 16 Abs. 2 lit. b RAG; Art. 7 Abs. 1 lit. b ASV-RAB
	AufK-F, 4.1
Prüfung, ob allfällige frühere RAB Weisungen/Massnahmen umgesetzt wurden	Art. 16 Abs. 2 lit. d RAG;
Vollständigkeit und Richtigkeit des jährlichen Berichts an die RAB	Art. 7 Abs. 1 lit. a ASV-RAB;
Prüfung der Nachkontrollen inkl. Verfahren und Teamzusammensetzung	Art. 11 ASV-RAB
Prüfung der Verständlichkeit und Vollständigkeit der Dokumentation der Revisionsprüfungen und Qualitätssicherungsmassnahmen	Art. 10 ASV-RAB; RAB RS 1/2010, Rz. 2 (Eingabe bis 30. Sept); Auf-K F, 5.

Die RAB hat die Details der Überprüfungsprozesse mit den nachfolgenden internen Richtlinien kodifiziert:

- Richtlinie 1: Dokumentation
- Richtlinie 2: Feststellungen
- Richtlinie 3 (FA): Risikobeurteilung sbRU, Auswahl Files und "Suprise Procedures"
- Richtlinie 3 (RA): Risikobeurteilung sbRU und Auswahl Files
- Richtlinie 4: Berichterstattung
- Richtlinie 5: Fakturierung der Überprüfungen
- Richtlinie 6: Qualitätssicherung während der Überprüfungen
- Richtlinie 7: Aus- und Weiterbildung
- Richtlinie 8: Jährliche Nachkontrolle der RAB
- Richtlinie 9: Abklärung / ad hoc-Überprüfung
- Richtlinie 10: Aufgaben, Verantwortungen, Kompetenzen (Aufsicht)

1.4.2. Deutschland (APAS)

In Deutschland unterliegen Revisionsgesellschaften der Aufsicht der Abschlussprüferaufsichtsstelle («APAS»). Sie beaufsichtigt direkt die Tätigkeit von Abschlussprüfern, soweit diese Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse, also börsenkotierten Unternehmen sowie Banken und Versicherungen tätigen.

Die generellen Vorgaben an die Beaufsichtigung bzw. Inspektion der Revisionsgesellschaften finden sich auf EU Ebene in Art. 26 Abs. 6 EU VO 537/2014, der festlegt, dass sich Inspektionen mindestens auf die folgenden Elemente erstrecken müssen:

- Bewertung des internen Qualitätssicherungssystems
- Einhaltung und Wirksamkeit der Qualitätssicherungsmassnahmen
- Qualität und Richtigkeit des Transparenzberichts

Art. 13 der EU VO 537/2014 definiert die Inhalte eines solchen Transparenzberichts. Revisionsgesellschaften müssen demnach im Wesentlich veröffentlichen:

- Gesamtumsatz
- Beschreibung Qualitätssicherungssystem
- Datum letzte Qualitätsprüfung
- Auflistung der Kunden
- Massnahmen zur Wahrung der Unabhängigkeit
- Aussage zu den Fortbildungen
- Einnahmen aus Beratungstätigkeit
- Vergütungsberechnung der Partner
- System zur Sicherstellung der Rotation

Auf nationaler Ebene auferlegt Art. 62b Abs. 1 der Wirtschaftsprüferordnung («WPO») Revisionsgesellschaften die Pflicht, sich einer Inspektion durch die Aufsichtsbehörde nach Art. 26 der EU VO 537/2014 zu unterziehen.

Für die Durchführung der Inspektionen hat die APAS eine Verfahrensordnung erlassen³¹. In der aktuellsten Version vom 15. Juli 2021 regelt sie in Teil 2 und 3 Inspektionen wie folgt bzw. regelt was zu prüfen ist:

- Begrenzung der Beratungshonorare (max. 70% der Revisionshonorare)
- Einhaltung Qualitätsstandards
- Einhaltung der Berufsgrundsätze
- Quantität und Qualität der eingesetzten Ressourcen und Fortbildungen
- Angewandte Methodik für Revisionsprüfungen
- Letzter Bericht des Qualitätsprüfers
- Jährliche Inspektionen bei Revisoren mit >25 Unternehmen von öffentlichem Interesse
- Vorgängige Unterrichtung der Revisionsgesellschaften über Inspektion und der ausgewählten
- Risikobasierter Ansatz bei Inspektionen

³¹ https://www.apasbafa.bund.de/SharedDocs/Downloads/APAS/DE/apas_verfahrensordnung.html; zuletzt besucht am 28.3.2024.

Interesse (ansonsten alle 3 Jahre)	Mandate; Nennung der Prüfbereiche nur falls notwendig	- Inspektionsgrundlage sind Dokumentationen und Prüfungsberichte
------------------------------------	---	--

Die jeweiligen Schwerpunkte der Inspektionen veröffentlicht die APAS ex-ante in jährlichen Arbeitsprogrammen³² und ex-post in ihren Jahresberichten³³.

1.4.3. UK (FRC)

In der UK unterliegen Revisionsgesellschaften der Aufsicht des Financial Reporting Council («FRC»).

Die UK ist seit dem im Juni 2016 angestossenen und am 1. Januar 2021 vollzogenen «Brexit» nicht mehr Teil der Europäischen Union und deren Rechtsrahmen. Um das Schicksal der für die EU geltenden Rechtsvorschriften nach dem Brexit zu regeln, sah der EU (Withdrawal) Act 2018 (EUWA) vor, dass gewisse EU Regelungen «retained», d.h. für die UK beibehalten werden.

Die EU Verordnung «EU VO 357/2014 über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse» war als EU Verordnung vor dem Brexit direkt anwendbar, bedurfte also keiner Umsetzung in das nationale Recht der UK und wurde nach dem Brexit «retained»³⁴. D.h. sie ist für die UK nach wie vor gültig und enthält die oben unter V.1.4.2 aufgeführten Mindestthemen für die Aufsicht. Ergänzt wird sie durch den «Companies Act»³⁵ aus dem Jahre 2006 sowie die «Statutory Auditors and Third Country Auditors Regulations» aus dem Jahre 2016³⁶.

Part 42 des Companies Act stellt Anforderungen an die Revisionsgesellschaften wie z.B. Pflichten rund um die Unabhängigkeit, berufliche Qualifikationen und Registrierung. Die Statutory Auditors and Third Country Auditor Regulations hingegen enthalten auch für die Aufsichtsbehörde relevante Bestimmungen³⁷. Es sind dies:

- | | | |
|---|--|--|
| - Pflicht Standards für das Audit zu setzen | - Definition von Kriterien für die Eignung als Revisor | - Pflicht und Recht Inspektionen bei Revisionsgesellschaften durchzuführen |
| - Prüfung der Einhaltung der Standards | - Prüfung der eingesetzten Ressourcen | - Prüfung internes Qualitätssicherungssystem |
| - Prüfung des erhaltenen Entgelts | - Vorankündigung der Audits durch Informationsgesuch | - Inspektionsfrequenz alle 1, 3 oder 6 Jahre |

Die FRC publiziert zwar die Ergebnisse ihrer bei den einzelnen Revisionsgesellschaften von der Abteilung Audit Quality Review durchgeführten Inspektionen, nicht aber (soweit ersichtlich) eine Verfahrensordnung oder detaillierte und konkrete Prüfpläne. Zum Zwecke der Transparenz, hat die FRC jedoch ihren Ansatz bei der Überwachung von Revisionsgesellschaften in der Publikation «Our Approach

³² https://www.apasbafa.bund.de/APAS/DE/Publikationen/Arbeitsprogramme/arbeitsprogramme_node.html; zuletzt besucht am 28.3.2024.

³³ https://www.apasbafa.bund.de/APAS/DE/Publikationen/Jahresberichte/jahresberichte_node.html; zuletzt besucht am 28.3.2024.

³⁴ Siehe nur die Publikation der FRC «Our Approach to Audit Supervision» vom März 2023, 36; abrufbar unter https://media.frc.org.uk/documents/Approach_to_Audit_Supervision.pdf; zuletzt besucht am 30.3.2024.

³⁵ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/contents>; zuletzt besucht am 30.3.2024.

³⁶ <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2016/649/contents/made>; zuletzt besucht am 30.3.2024.

³⁷ Insbesondere in Part 2, Artikel 3 sowie in Schedule 2.

to Audit Supervision» vom 23. März veröffentlicht³⁸. Daraus sind die folgenden, weiteren Inspektionsgrundsätze zu entnehmen:

- Risikobasierter Ansatz
- Prüfung der operationellen Trennung zwischen der Auditabteilung und anderen Abteilungen
- Prüfung internes Qualitätssicherungssystems
- Öffentliche Publikation der jeweiligen Inspektionen³⁹
- Prüfung der Ursachenanalyse nach behördlich festgestellten Mängeln (root cause)
- Prüfung der Auditstrategie
- Zwingende Sitzung mit z.B. Senior Partnern, Head of Audit, Ethik Partner und CRO vor ihrer Einsetzung

1.4.4. USA (PCAOB)

Sarbanes-Oxley Act⁴⁰

Die Prüfungsaufsicht wird in den Vereinigten Staaten vom Public Company Accounting Oversight Board («PCAOB») ausgeübt. Die PCAOB ist ein privates, gemeinnütziges Unternehmen, das durch den Sarbanes-Oxley Act von 2002 gegründet wurde, um unter anderem die Prüfgesellschaften öffentlicher Unternehmen zu beaufsichtigen.

Section 101 (c) und 103 (a) des Sarbanes-Oxley Act erteilen der PCAOB die Kompetenz Standards zu setzen, während Section 104 Inspektionen bei den Beaufsichtigten vorsieht. Diese sollen gemäss Section 104 (b) bei Revisionsgesellschaften, die über 100 kotierte Unternehmen prüfen, jährlich und alle drei Jahre bei den übrigen Revisionsgesellschaften stattfinden und dabei jegliche Verletzungen des Sarbanes Oxley Act, der PCAOB Standards und Rules sowie der Qualitätssicherungsmassnahmen inklusive der genügenden Dokumentation der jeweiligen Revisionsgesellschaft aufdecken. Erkenntnisse aus den Inspektionen werden nach Section 104 (g) in einem der Öffentlichkeit zugänglichem Bericht festgehalten⁴¹.

Bylaws and Rules of the (PCAOB) Board, Section 4 Inspections⁴², Stand 17. Mai 2023

Die Bylaws and Rules der PCAOB präzisieren in deren Section 4 die soeben genannten Bestimmungen des Sarbanes Oxley Act nur geringfügig, enthalten aber in Section 3 eine Auflistung der von der PCAOB anerkannten Standards.

Informationen auf der PCAOB Webseite:

Die PCAOB gibt auf ihrer Webseite vielfältige Informationen zum Vorgehen bei Inspektionen, so zum Beispiel:

³⁸ https://media.frc.org.uk/documents/Approach_to_Audit_Supervision.pdf; zuletzt besucht am 1.4.2024.

³⁹ <https://www.frc.org.uk/library/supervision/audit-quality-review/>; zuletzt besucht am 1.4.2024.

⁴⁰ https://pcaobus.org/About/History/Documents/PDFs/Sarbanes_Oxley_Act_of_2002.pdf; zuletzt besucht am 4.4.2024.

⁴¹ Mängel bezüglich der Qualitätssicherung sollen nur veröffentlicht werden, sofern sie nicht innert 12 Monaten behoben wurden.

⁴² https://assets.pcaobus.org/pcaob-dev/docs/default-source/rules/documents/section_4.pdf?sfvrsn=b3ac1a04_0; zuletzt besucht am 4.4.2024.

- | | | |
|--|---|---|
| - Zu inspizierende Mandate werden risikobasiert sowie zufällig ausgewählt | - Inspektion anhand Stichproben und Dokumentation der Revisionsgesellschaft | - Prüfung der Einhaltung von Standards |
| - Prüfung, ob die Einschätzungen des Revisors genügend evidenziert waren | - Prüfung von Verstössen gegen die Unabhängigkeit | - Prüfung Qualitätssicherungssystem |
| - Tone at the top: Prüfen, ob Kommunikation und Verhalten des Managements für Auditqualität einsteht | - Prüfung der Prozesse hinsichtlich Annahme und Fortführung von Mandaten | - Prüfung Partnerzulassung, -entlöhnung und -ressourcenallokation |
| - Prüfung der Prozesse für Auslagerungen an «Shared Service Centers» | - Prüfung der Prozesse um Auditmängel festzustellen und zu beheben | - Prüfung der Umsetzung behördlich festgestellter Beanstandungen |

PCAOB Inspektion der KPMG Schweiz 2019 (zusammen mit der RAB):

Die PCAOB führt, meist in Kooperation mit den lokalen Behörden, verschiedentlich auch Inspektionen von Revisionsgesellschaften im Ausland und somit auch der Schweiz durch, sofern diese einen substantiellen Bezug zu Revisionen von US Wertpapierhäusern haben.

Die KPMG Schweiz, als Revisionsgesellschaft der CS von 1989 bis 2020, wurde im 2019 einer derartigen Inspektion der PCAOB in Kooperation mit der RAB unterzogen. Der relativ knapp gehaltene Inspektionsbericht über die KPMG Schweiz enthielt keine «findings», also keine Beanstandungen seitens der PCAOB⁴³.

PCAOB Inspektion der KPMG Schweiz 2016 (zusammen mit der RAB):

Eine derartige Inspektion fand auch im Jahre 2016 statt⁴⁴. In der Inspektion von 2016 identifizierte die PCAOB eine Beanstandung, die sie als «serious matter», also als ernste Angelegenheit benannt wurde. Es ging um eine Stichprobe, bei welcher der Revisor anhand einer Stichprobe eine Meinung abgegeben habe, ohne seiner grundlegenden Verpflichtung nachzukommen, angemessene Sicherheit darüber zu erlangen, ob die Finanzberichte frei von wesentlichen Fehlansagen seien⁴⁵.

1.4.5. Singapur (ACRA und PAOC)

Die durch den Accounting and Corporate Regulatory Authority Act (“ACRA Act⁴⁶”) statuierte Accounting Corporate Regulatory Authority (ACRA) ist die Aufsichtsbehörde über Revisionsgesellschaften in Singapur, die unter anderem gemäss Art. 64 des Accountants Act⁴⁷ von den Revisionsgesellschaften einzuhaltende Standards festzulegen hat. Die ACRA hat, gestützt auf die Kompetenzerteilung in Art. 9 des ACRA Act und Art. 4 des Accountants Act das «Public Accountants Oversight Committee» («PAOC»)

⁴³ https://assets.pcaobus.org/pcaob-dev/docs/default-source/inspections/reports/documents/104-2021-095-kpmg-switzerland.pdf?sfvrsn=4501ab2e_4; zuletzt besucht am 5.4.2024.

⁴⁴ [https://pcaobus.org/Inspections/Reports/Documents/104-2018-119-KPMG-AG-\(Switzerland\).pdf](https://pcaobus.org/Inspections/Reports/Documents/104-2018-119-KPMG-AG-(Switzerland).pdf); zuletzt besucht am 5.4.2024.

⁴⁵ Seite 4 des Inspektionsberichts 2016, im Originalwortlaut: «the auditor issued an opinion without satisfying its fundamental obligation to obtain reasonable assurance about whether the financial statements were free of material misstatement».

⁴⁶ <https://sso.agc.gov.sg/Act/ACRAA2004>; zuletzt besucht am 6.4.2024.

⁴⁷ <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/4-2004/Published/20040301?DocDate=20040301>; zuletzt besucht am 6.4.2024.

gebildet, das unter anderem für die Registrierung von Revisionsgesellschaften, deren Überwachung im Rahmen von sogenannten «Practice Monitoring Programms» sowie der Genehmigung der Übernahme von internationalen Prüfungsstandards verantwortlich ist.

Im Juli 2023 trat eine revidierte Fassung des Accountants Act in Kraft. Die Änderungen zielten darauf ab, das Aufsichtsregime über Revisionsgesellschaften zu verbessern und sicherzustellen, dass diese hohe Qualitätsstandards einhalten. Vor der Revision bezweckte das Practice Monitoring Programme durch Qualitätskontrollen primär die Einhaltung der Berufsstandards durch Revisionsgesellschaften sicherzustellen. Es gab vor der Revision aber keine gestaffelte Bewertungsskala für die Einordnung der Ergebnisse der Qualitätskontrollen. Zudem wurde die Inspektionskompetenz der Behörde dahingehend erweitert, als dass sie nach der Revision auch befugt war Prüfungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durchzuführen und Sanktionen bei Nichteinhaltung zu verhängen.

Konkretisierungen des Vorgehens und des Fokus der Inspektionen finden sich in den Practice Monitoring Reports. Nach der erwähnten Revision des Accountants Act und der darin enthaltenen Änderungen heissen diese Audit Regulatory Reports. Aus den Angaben aus dem Report 2023 lassen sich die folgenden Elemente auflisten:

- | | | |
|---|--|--|
| - Risikobasierter Ansatz bei Inspektionen | - Prüfung der Ursachenanalyse nach behördlich festgestellten Mängeln (root cause) | - Prüfung der Umsetzung behördlich festgestellter Beanstandungen |
| - Prüfung, ob auf Mandaten professionelle Standards eingehalten wurden | - Prüfung des Qualitätssicherungssystems
- Prüfung der Vollständigkeit der Auditdokumentation | - Prüfung der Einhaltung der Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorfinanzierung |
| - Bestimmung der Aufsichtsfrequenz anhand Resultate vorheriger Inspektionen | - Prüfung, ob die Einschätzungen des Revisors genügend evidenziert waren | - Prüfung der Prozesse für Auslagerungen an «Shared Service Centers» |

1.4.6. Tabellarische Gegenüberstellung

Nachfolgend werden die Erkenntnisse aus den obigen V.1.4.1 bis V.1.4.5 tabellarisch aufgelistet und einander gegenübergestellt.

Grün markierte Felder bedeuten eine explizite Nennung der links aufgeführten Themen in den jeweiligen Jurisdiktionen. Bei gelb markierten Feldern wurden keine Informationen gefunden, bei rot markierten Feldern abweichende Informationen gefunden.

Die Farbwahl ist nicht als wertende Aussage zu verstehen.

	Schweiz	Deutschland	UK	USA	Singapur
Aufsichtsfrequenz	Jährlich >50	Jährlich >25	Jährlich (Tier 1)	Jährlich>100	Je nach Ergebnis vorherigen Inspektionen
Pflicht AufsB ⁴⁸ Standards zu setzen					
Kompetenzerteilung an AufsB die Vorgehensweise, Form und Gegenstand der Prüfungen festzulegen					
Risikobasierter Ansatz bei den Prüfungen (Inspektionen)				Aber auch Zufallsmechanismus	
Prüfung mittels Stichproben					
Qualitätsprüfung anhand Prüfungsdokumentation der Revisionsgesellschaften					
Ankündigung der Prüfungen an die Revisionsgesellschaften (ausser dies wäre nicht zweckdienlich)					
Information über Inspektionen/Verfahren gegen Revisionsgesellschaften nur bei öffentlichem oder privatem Interesse			Öffentliche Publikation	Öffentliche Publikation	
Auftrag an AufsB mit anderen Behörden zu koordinieren					
Prüfung, ob die zusätzlichen Vorgaben für die Zulassung im Finanzmarkt eingehalten sind		Im Minimum: Prüfung der Fortbildungen			
Prüfung, ob Standards eingehalten sind					
Prüfung, ob insbesondere Standards zur Unabhängigkeit eingehalten sind					
Prüfung, ob funktionierendes Qualitätssicherungssystem vorhanden ist					
Prüfung, ob insb. Vorschriften zur Einhalten Qualitätssicherung und Unabhängigkeit eingehalten sind					
Prüfung, ob Standards zur Qualitätssicherung nach aufsichtsrechtlichen Vorgaben erfüllt sind					

⁴⁸ AufsB bedeutet Aufsichtsbehörde.

	Schweiz	Deutschland	UK	USA	Singapur
Prüfung, ob allfällige frühere AufsB Weisungen/Massnahmen umgesetzt wurden					
Vollständigkeit und Richtigkeit des jährlichen Berichts an die AufsB					
Prüfung der Nachkontrollen inkl. Verfahren und Teamzusammensetzung					
Prüfung operationeller Trennung zwischen der Audit Abteilung und anderen Abteilungen einer Revisionsgesellschaft					
Prüfung der Verständlichkeit und Vollständigkeit der Dokumentation der Revisionsprüfungen und Qualitätssicherungs-massnahmen					
Zwingende Sitzung mit z.B. Senior Partnern, Head of Audit, Ethik Partner und CRO vor ihrer Einsetzung					
Tone at the top: Prüfen, ob Kommunikation und Verhalten des Managements für Auditqualität einsteht					

1.5. Audit-Qualitätsindikatoren («AQI»)

Die von den Aufsichtsbehörden ausgewählten AQI's geben Einsicht, auf welche Aspekte die jeweilige Aufsichtsbehörde bei ihrer Revisionsaufsicht spezifisches Augenmerk legt. Die Definition solcher Qualitätsindikatoren und Gewinnung entsprechender Kennzahlen ist international verbreitet⁴⁹. Nachfolgend soll der Stand rund um AQI's in der Schweiz sowie den Ländern Deutschland, UK, USA und Singapur wiedergegeben und gegenübergestellt werden.

1.5.1. Schweiz

Die aus der Erhebung bezüglich AQI's gewonnen Kennzahlen sind für die RAB ein Mittel zur Analyse von Trends, rechtzeitigen Identifikation von qualitätsmindernden Faktoren in der Revision, Risikobewertung der jeweiligen Revisionsgesellschaften sowie zur Planung der jeweiligen Überprüfungen⁵⁰.

Die Kennzahlen erhebt die RAB bei den fünf grössten staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen und publiziert diese jeweils in ihren Geschäftsberichten. Die zwölf öffentlich zugänglichen, da in den Geschäftsberichten publizierten, AQI's sind die Folgenden:

- Durchschnittlicher Jahresumsatz pro Partner (seit 2014)

⁴⁹ Siehe zum Beispiel die Publikation von Accountancy Europe (Zusammenschluss Branchenorganisationen der Wirtschaftsprüfer, die den Berufsstand auf Europäischer Ebene vertritt): Audit Quality Indicators, A global overview of initiatives, vom Mai 2022 (abrufbar unter <https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/2022/12/220401-Factsheet-Audit-Quality-Indicators.pdf>, zuletzt besucht am 17.3.2024).

⁵⁰ RAB Geschäftsbericht 2015, S. 18 (abrufbar unter <https://www.rab-asr.ch/#/page/127>, zuletzt besucht am 17.3.2024).

- Verhältnis zwischen Revisionshonorar und zusätzlichem Honorar (seit 2014)
- Anzahl Mitarbeitende pro Partner (seit 2014)
- Weiterbildungsstunden (seit 2017)
- Fluktuationsrate in % (seit 2014)
- Durchschnittliche Stunden EQCR (Engagement Quality Control Review⁵¹) (seit 2014)
- Durchschnittliche Stunden des leitenden Revisors (seit 2014)
- Anzahl Stunden von ausländischen Shared Service Centers in % der Gesamtstunden bei Publikumsgesellschaften⁵² (seit 2014)
- Anzahl Konsultationen pro geprüfte Publikumsgesellschaft (seit 2014)

Die RAB erachtet die Prüfungsausschüsse («Audit Committees») der von den Revisionsgesellschaften geprüften Unternehmen als Partner in der Sicherstellung einer hohen Revisionsqualität. Zu diesem Zwecke hat sie bereits 2015 einen Leitfaden für Prüfungsausschüsse von Gesellschaften des öffentlichen Interesses zur Zusammenarbeit mit der externen Revisionsstelle herausgegeben, der 2022 revidiert wurde und nun in der zweiten Auflage vorliegt⁵³. Im Anhang 2 des genannten Leitfadens listet die RAB zuhanden der Prüfungsausschüsse weitere, nicht in den Geschäftsberichten publizierte AQI's auf. Es sind dies beispielsweise:

- Prüfungs- und Branchenerfahrung des Revisionsteams in Jahren
- Anzahl Prüfstunden des leitenden Revisors bei Prüfpositionen mit bedeutsamen Risiken
- Anzahl Prüfstunden aufgeteilt in die Phasen Planung, Zwischen- und Schlussrevision
- Zeitliches Einhalten der einzelnen Revisionsmeilensteine
- Art und Einsatzbereich technologischer Hilfsmittel
- Anzahl Stunden bei denen in bestimmten Prüfgebieten Spezialisten eingesetzt wurden
- Effizienz und Effektivität des Managements bei Behebung von Kontrollmängeln
- Prozesse zum Umgang mit internen und externen Vorfällen

1.5.2. Deutschland

Die Aufsichtsbehörde in Deutschland (APAS) hat bislang keine AQI publiziert⁵⁴. Mögliche AQI finden sich indes in einem Positionspapier vom 28. Oktober 2021 des Instituts der Wirtschaftsprüfer⁵⁵. Primäres Ziel des Positionspapiers ist aber nicht die bessere Koordination zwischen den Revisionsgesellschaften und der staatlichen Aufsichtsbehörde, sondern die Förderung des Dialogs zwischen den Revisionsgesellschaften und den von den Revisionsgesellschaften geprüften Gesellschaften.

Das Positionspapier schlägt vor, AQI zu folgenden vier Bereichen zu definieren und listet zu jedem Bereich mögliche Beispiele auf:

- | | |
|-------------------|--|
| - Qualitätskultur | - Berufserfahrung / Branchenexpertise der Prüfer |
| - Prozessqualität | - Kommunikation |

⁵¹ Dies sind Qualitätskontrollen durch Partner, die nicht Teil des jeweiligen Prüfungsteams sind.

⁵² Dies sind Auslagerungen von bestimmten Prüfungshandlungen an ausländische, mit der auslagernden Revisionsgesellschaft verbundene Shared Service Centers.

⁵³ <https://www.rab-asr.ch/#/page/109>, zuletzt besucht am 17.3.2024.

⁵⁴ Betriebs Berater, 38/2021, 2221 (abrufbar unter https://www.rwpc.msm.uni-due.de/fileadmin/migrated-chairt3assets/file/BetriebsBerater_38_2021_S.2219_bis_2225_AKEIUE.pdf, zuletzt besucht am 17.3.2024).

⁵⁵ <https://www.idw.de/IDW/Medien/IDW-Schreiben/2022/IDW-Positionspapier-Komm-Pruefungsqualitaet.pdf>; zuletzt besucht am 17.3.2024.

1.5.3. UK

Die englische Aufsichtsbehörde FRC beabsichtigt gemäss ihrer Publikation «Audit Quality Indicators, AQR Thematic Review» vom März 2020⁵⁶, eine Vernehmlassung durchzuführen über ein Set von Kern-AQI's, welche die Revisionsgesellschaften in ihrem Transparenzbericht veröffentlichen sollen. Zudem beabsichtigt die FRC internationale Entwicklungen und die Nutzung von AQI als Teil der Beaufsichtigung grosser Revisionsgesellschaften zu beobachten. Bis dahin, nimmt sie die von den Revisionsgesellschaften selber definierten und damit uneinheitlichen AQI jeweils zur Kenntnis und gruppiert sie um die folgenden Themen (in Klammern die Anzahl AQI pro Thema):

- Prüfer (13)
- Managementinitiativen (6)
- Anderer Input (6)
- Projektmanagement (5)
- Andere Prozesse (11)
- Ergebnisse (11).

Gleichwohl liess es sich die FRC nicht nehmen, in der erwähnten Publikation Beispiele möglicher AQI aufzulisten. Die Auflistung ist aus der tabellarischen Übersicht weiter unten ersichtlich.

1.5.4. USA

Die US Aufsichtsbehörde PCAOB veröffentlichte am 1. Juli 2015 ihren «Concept Release on Audit Quality»⁵⁷ und stellte darin als Diskussionsgrundlage 28 verschiedene AQI vor. In ihrer formellen Antwort an die PCAOB gab die RAB positive Rückmeldung, erachtete aber die vorgeschlagene Anzahl von 28 AQI als zu hoch und schlug der PCAOB dafür die Einführung des EQCR Indikators vor⁵⁸. Die PCAOB arbeitet seit der Publikation vom 2015 immer noch an der verbindlichen Definition von AQI's.

Die Auflistung der damals vorgeschlagenen AQI ist aus der tabellarischen Übersicht weiter unten ersichtlich.

1.5.5. Singapur

Die Aufsichtsbehörde von Singapur (ACRA) veröffentlichte im Oktober 2015 Rahmenbedingungen zur Offenlegung von AQI samt spezifischen AQI's. Dabei verfolgte sie, ähnlich wie das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland, den Zweck, den Dialog zwischen den Audit Committees und den Revisionsgesellschaften zu fördern. Die ACRA nutzt die Kennzahlen aus den AQI aber auch selber für ihre Revisionsaufsichtstätigkeit. Im Jahre 2022 wurden die AQI revidiert bzw. präzisiert⁵⁹.

Die Auflistung der revidierten AQI ist aus der tabellarischen Übersicht weiter unten ersichtlich.

⁵⁶ https://media.frc.org.uk/documents/AQR_Thematic_Review_-_Audit_Quality_Indicators.pdf , zuletzt besucht am 17.3.2024.

⁵⁷ https://assets.pcaobus.org/pcaob-dev/docs/default-source/rulemaking/docket_041/release_2015_005.pdf?sfvrsn=de838d9f_0; zuletzt besucht am 17.3.2024.

⁵⁸ https://www.rab-asr.ch/backend/internet/cms/resource/237/de/Stellungnahme_vom_29_September_2015; zuletzt besucht am 17.3.2024.

⁵⁹ <https://www.acra.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/public-accountants/audit-quality-indicators-disclosure-framework/guidance-to-audit-firms-on-acra's-revised-aij-disclosure-frameworkd43eed53759445b0b6d1bafec1df2152.pdf>; zuletzt besucht am 17.3.2024.

1.5.6. Tabellarische Übersicht AQI

Eine Zusammenfassung und Gegenüberstellung des Standes zu den AQI im Vergleich zwischen der Schweiz, UK, den USA und Singapur ist in der nachfolgenden Tabelle festgehalten. Deutschland wird in der Tabelle aufgrund der wenig konkreten Vorschläge nicht berücksichtigt.

Die Farbwahl ist nicht als wertende Aussage zu verstehen

	Schweiz	UK	USA (Stand 2015)	Singapur
Definition AQI durch und Erhebung Kennzahlen/Sample Checks durch				
Aufsichtsbehörde			Absicht	
Prüfgesellschaft/Branchenverband				
Nutzung der AQI durch die Aufsichtsbehörde für die Aufsichtstätigkeit				
			Absicht	
Qualitätsindikatoren				
Ø Jahresumsatz Partner				
Partnerauslastung			Absicht	
Verhältnis Revisionshonorar/ übriges Honorar				
Anzahl Mitarbeitende pro Partner			Absicht	
Weiterbildungsstunden			Absicht	
Fluktuationsrate in %			Absicht	
Ø EQCR Stunden				
Ø Stunden leitender Revisor/Partner				
Anzahl Stunden Shared Service Centers			Absicht	
Anzahl Konsultationen				
Erfüllung Zeitvorgaben				
Nutzung Datenanalyse				
Überstunden/Krankheiten			Absicht	
Anzahl Revisionsmitarbeiter			Absicht	
Anzahl Spezialisten			Absicht	
Berufserfahrung Revisoren			Absicht	
Allokation Revisionsstunden auf Revisionsphasen			Absicht	
Resultate unabhängiger Evaluationen der Mitarbeiter			Absicht	

	Schweiz	UK	USA (Stand 2015)	Singapur
Mitarbeiterentlohnung und Anreize			Absicht	
Einhaltung der Unabhängigkeit			Absicht	
Investitionen in relevante Infrastruktur			Absicht	
Inspektionsresultate / Technisches Kompetenztesting			Absicht	
Häufigkeit und Auswirkung von Revisionsfehlern			Absicht	
Betrug oder anderes Fehlverhalten			Absicht	
Rückmeldungen durch Audit Committees			Absicht	
Anzahl FTE's für Qualitätskontrolle				

1.6. Empfehlungen/Standards internationaler Organisationen im Zeitraum 2015 bis 2023 (Internationale Standards)

Die für das Financial Audit relevanten internationalen und nationalen Prüfstandards sind für das Regulatory Audit nicht massgebend, da für dieses die Standards der FINMA Prüfverordnung und FINMA Rundschreiben 2013/3 relevant sind⁶⁰.

Die RAB hat in Rundschreiben 1/2008 (Stand 15. Dezember 2023) die nationalen und internationalen Standards zur Prüfung und Qualitätssicherung publiziert. Zudem hat die RAB in ihren strategischen Zielen 2020-2023 erwähnt, dass internationale Standards in der Schweiz laufend (d.h. unmittelbar) und nicht mehr gebündelt und damit verzögert umgesetzt werden sollen.

1.6.1. Internationaler Währungsfond («IWF»)

Der IWF führt im Rahmen des sogenannten «Financial Sector Assessment Program» (FSAP) Überprüfungen der Mitgliedsländer durch, einschließlich der Schweiz, um die Stabilität und Widerstandsfähigkeit ihrer Finanzsysteme zu beurteilen. Dies geschieht auf freiwilliger Basis, nicht aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung.

Im FSAP Country Report 19/184 Switzerland, Technical Note – Selected Issues on Banking Supervision vom Juni 2019⁶¹ sprach der IWF auf Seite 6 insgesamt 13 Empfehlungen aus. Empfehlung Nummer 6 lautete: «Ensure that FINMA – rather than banks – contracts and pays directly for supervisory audits». Diese Empfehlung, wonach der aufsichtsrechtlichen Audits durchführenden Revisionsgesellschaften direkt von der FINMA (anstelle von den Banken) beauftragt und entlohnt werden sollen, stufte der IWF als Empfehlung von hoher Priorität und mittlerem Umsetzungshorizont von drei bis fünf Jahren ein.

⁶⁰ DANIEL PFIFFNER, in: BSK-FINMAG, Art. 24, Rz 172.

⁶¹ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/26/Switzerland-Financial-Sector-Assessment-Program-Technical-Note-Selected-Issues-on-Banking-47046>; zuletzt besucht am 11.4.2024.

Die Kritik des IWF kam nicht überraschend. Bereits am 6. Mai 2015 reichte Nationalrat Corrado Pardini (SP Bern) eine Motion ein, in dem auf den für die Revisionsgesellschaften bestehenden Interessenkonflikt zwischen *gesetzlichem Auftrag* und *effektiver Auftraggeberin* hingewiesen und gefordert wurde, die FINMA solle die Revisionsgesellschaften jeweils direkt beauftragen, den Inhalt der Revision vorgeben und die Kosten den zu prüfenden Gesellschaften selber in Rechnung stellen⁶².

Der Bundesrat antwortete damals unter anderem, dass mit der Bündelung der Aufsicht in die RAB der Interessenkonflikt entschärft worden sei und dass die FINMA neu die Kompetenz habe, in begründeten Fällen den Wechsel der Revisionsgesellschaft zu verlangen. Durch Beantwortung aus der Perspektive der Beaufsichtigung, ging der Bundesrat aber nicht auf eine Kernaussage der Motion ein, wonach ein möglicher Interessenkonflikt zwischen gesetzlichem Auftrag (und nicht Beaufsichtigung) und effektiver Auftragserteilung besteht. Zudem sah die damalige Antwort des Bundesrates vor, dass FINMA nach Abschluss der damaligen aufsichtsrechtlichen Berichtsperiode im 2016 allenfalls Handlungsoptionen vorschlagen werde, wozu auch die Direktmandatierung und Kostenauflegung durch die FINMA gehören könne.

Bei der Revision des FINMA Rundschreibens Prüfwesen (Anhörung 2017; in Kraft 2019)⁶³ fanden entsprechende Vorschläge keinen Eingang in die Texte. Auch bei der Ex-post-Evaluation des revidierten Rundschreibens wurde die Direktmandatierung im Bericht nicht thematisiert. Hingegen wies die FINMA in der Medienmitteilung vom 31. Mai 2023 darauf hin, dass sie die Klärung der Frage der Direktmandatierung befürworte⁶⁴.

Am 13. März 2024 eröffnete die FINMA eine Anhörung zu einer neuen Aufsichtsverordnung und Revision des Rundschreibens «Prüfwesen»⁶⁵. Im Wesentlichen sollen Inhalte aus dem FINMA Rundschreiben Prüfwesen in eine neue FINMA-Verordnung überführt werden. Als Restinhalt soll das Rundschreiben Prüfwesen nur noch Bestimmungen zur Unvereinbarkeit mit einem Prüfmandat und die Informationspflichten an die FINMA bei der Wahl und beim Wechsel der Prüfgesellschaften durch die zu prüfenden Institute beinhalten. Wiederum fand die Thematik der Direktmandatierung keinen Eingang in die Vorlage. Explizit wurde aber festgehalten, dass die geplanten Änderungen nicht allfälliges, im Nachgang zu der Crédit Suisse Krise diskutiertes Verbesserungspotential (insbesondere die Frage der Direktmandatierung durch die FINMA) zum Gegenstand habe, obwohl die FINMA die Untersuchung dieser Frage «befürworte».

1.6.2. CEAOB (Ausschuss der europäischen Aufsichtsbehörden für Wirtschaftsprüfung)

Das CEAOB definiert den neuen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen nationalen Revisionsaufsichtsbehörden auf EU-Ebene. Seine Aufgabe besteht darin, die EU-weite Abschlussprüfungsaufsicht zu stärken, was ein zentrales Ziel der neuen EU-Rechtsvorschriften zur Abschlussprüfung ist, die am 17. Juni 2016 in Kraft getreten sind.

⁶² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153477>; zuletzt besucht am 28.3.2024.

⁶³ Siehe <https://www.finma.ch/de/news/2017/11/20171130-mm-pruefwesen/>; zuletzt besucht am 28.3.2024.

⁶⁴ Siehe <https://www.finma.ch/de/news/2023/05/20230531-mm-ex-post-ev-pruefwesen/>; zuletzt besucht am 28.3.2024: «Sie behandelte aber nicht die Frage des Verbesserungspotentials des aktuellen gesetzlichen Systems. Die Frage stellt sich insbesondere im Zusammenhang mit einer möglichen Direktmandatierung der Prüfgesellschaften durch die FINMA zur Stärkung der Unabhängigkeit der Prüfung, wie es beispielsweise der Internationale Währungsfonds IWF empfiehlt. Die FINMA würde eine Untersuchung dieser Frage begrüßen.»

⁶⁵ <https://www.finma.ch/de/news/2024/03/20240313-mm-anh-pruefwesen/>; zuletzt besucht am 28.3.2024.

Die RAB ist seit 2016 Beobachterin der Inspection Sub-Group des CEAOB, welche eine gemeinsame Inspektionsmethodologie (Common Audit Inspection Methodologie, CAIM) entwickelt hat. Die CAIM werden von der Abteilung Financial Audit der RAB übernommen und umgesetzt.⁶⁶

Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, erachten wir die in der Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 (EU VO Nr. 537/2014) über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse⁶⁷ statuierten Anforderungen an die Revisionsaufsichtsbehörden (siehe Art. 20ff.) als Best-Practises-Regeln.

Anforderungen Art. 21:

Die zuständigen Behörden müssen von Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften unabhängig sein.

➤ Erfüllt.

Art. 38 RAG; im Verhaltenskodex ⁶⁸abgebildet.

Anforderungen Art. 22:

Alle Personen, die bei zuständigen Behörden angestellt sind oder waren oder von diesen unabhängig beauftragt oder an deren Leitung beteiligt sind oder waren, sind zur Wahrung des Berufsgeheimnisses verpflichtet.

➤ Erfüllt.

Art. 34 RAG; im Verhaltenskodex grundsätzlich abgebildet.

Anforderungen Art. 23:

Es ist sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden mit allen Aufsichts- und Ermittlungsbefugnissen ausgestattet sind, die sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen. Insbesondere:

- *auf Daten im Zusammenhang mit der Abschlussprüfung zuzugreifen oder andere im Besitz von Abschlussprüfern oder Prüfungsgesellschaften befindliche Unterlagen aller Art einzusehen, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben relevant sind, und von diesen Kopien zu erhalten oder zu machen.*
- *von jeder Person Informationen mit Bezug zu der Abschlussprüfung zu erhalten.*
- *Inspektionen vor Ort durchzuführen*
- *Angelegenheiten zur Strafverfolgung zu übermitteln*
- *Überprüfungen oder Untersuchungen durch Sachverständige vornehmen zu lassen*
- *Verwaltungsmassnahmen und Sanktionen ergreifen zu können.*

➤ Erfüllt.

Verfahren zur Überprüfung der staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen ist in den Artikeln 7ff. der Aufsichtsverordnung RAB vom 17. März 2008 sowie in den Aufsichtskonzepten der RAB geregelt.

Anforderungen Art. 24:

Aufgaben der zuständigen Behörden können an andere Behörden oder Stellen übertragen werden.

⁶⁶ Siehe Ziffer I.1.4. der Stellungnahme der RAB vom 25. April 2024

⁶⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0537> ; zuletzt besucht am 18.4.2024.

⁶⁸ https://www.rab-asr.ch/backend/internet/cms/resource/134/null/Verhaltenskodex_der_RAB; zuletzt besucht am 19.4.2024

- Eine entsprechende Delegationsnorm ist in der Schweizer Gesetzgebung nicht vorgesehen.

Anforderungen Art. 25:

Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Behörden.

- Erfüllt.
Gesetzliche Regelungen liegen vor (siehe insbesondere Art. 22ff. RAG und Art. 28 FINMAG).

Anforderungen Art. 26:

Die zuständigen Behörden unterwerfen Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften, die Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse durchführen, Qualitätssicherungsprüfungen auf der Grundlage einer Risikoanalyse.

- Erfüllt.
Art. 8 der Aufsichtsverordnung RAB hält fest, dass die Überprüfung der Revisionsunternehmen risikoorientiert zu geschehen hat.

Die zuständigen Behörden tragen die Verantwortung für die Genehmigung und Änderung der Inspektionsmethodik und der Inspektionsberichte sowie der Bestimmung der Inspektoren.

- Erfüllt.
Als rechtlich unabhängige staatliche Institution kann die RAB über die Art und Weise ihrer Prüfungen selber befinden.

Die zuständigen Behörden stellen ausreichende Ressourcen für das Qualitätssicherheitssystem zur Verfügung.

- Kann im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht beurteilt werden.⁶⁹

Anforderungen Art. 27:

Die zuständigen Behörden überwachen regelmäßig die Entwicklungen auf dem Markt für die Bereitstellung von Abschlussprüfungsleistungen für Unternehmen von öffentlichem Interesse und bewerten dabei insbesondere die Risiken und die Notwendigkeit für deren Verminderung, den Grad der Marktkonzentration sowie die Tätigkeitsergebnisse der Prüfungsausschüsse.

- Erfüllt.
Als Mitglied der IFIAR (siehe nachfolgend Ziff. 1.6.3) hat sich die Schweiz verpflichtet, die Marktentwicklungen im Bereich der Abschlussprüfungen fortwährend zu berücksichtigen.

Anforderungen Art. 28:

Die zuständigen Behörden sind transparent und veröffentlichen mindestens jährliche Tätigkeitsberichte und Arbeitsprogramme über ihre Aufgaben, jährliche Berichte über die Gesamtergebnisse des

⁶⁹ Kann allenfalls im Rahmen des UB-Mandates eingehender geklärt werden.

Qualitätssicherheitssysteme sowie aggregierte Informationen über die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus den Inspektionen.

➤ Erfüllt.

Jahresberichte geben umfassende Informationen über Tätigkeiten der RAB.

1.6.3. IFIAR

IFIAR wurde 2006 von unabhängigen Revisionsaufsichtsbehörden gegründet und besteht heute aus 56 Mitgliederländern, darunter auch die Schweiz. IFIAR trägt zur Wissensvermittlung im Revisionsbereich und zum Austausch von Praxiserfahrungen aus der unabhängigen Revisionsaufsichtstätigkeit bei, fördert die Zusammenarbeit und Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis und stellt eine Plattform für den Austausch mit anderen internationalen Organisationen bereit.

Mit der Umsetzung von 14 Grundsätzen für unabhängige Prüfungsaufsichtsbehörden⁷⁰ sollen die Regulierungsbehörden für Abschlussprüfungen der Mitgliederländern bestrebt sein, die Qualität der Abschlussprüfung in ihren Ländern durch verschiedene Maßnahmen zu verbessern, u. a. durch unabhängige Kontrollen von Abschlussprüfungen und/oder Prüfungsgesellschaften sowie durch Durchsetzungsmaßnahmen gegen Abschlussprüfer und/oder Prüfungsgesellschaften.

Grundsatz 1: *Die Zuständigkeiten und Befugnisse der Regulierungsbehörden für Abschlussprüfungen sollten dem öffentlichen Interesse dienen und in den Rechtsvorschriften klar und objektiv festgelegt werden.*

➤ Erfüllt.

Grundsatz 2: *Die Prüfungsaufsichtsbehörden sollten unabhängig sein.*

➤ Erfüllt.

Ist im Verhaltenskodex⁷¹ entsprechend abgebildet.

Grundsatz 3: *Die Regulierungsbehörden für Abschlussprüfungen sollten transparent und rechenschaftspflichtig sein. Sie sollten die Bedürfnisse ihrer Interessengruppen und des Prüfungsmarktes in ihrem Zuständigkeitsbereich gut kennen.*

➤ Erfüllt.

Grundsatz 4: *Die Regulierungsbehörden für die Abschlussprüfung sollten über umfassende Regulierungsbefugnisse verfügen, um qualitativ hochwertige Abschlussprüfungen zu fördern.*

➤ Erfüllt.

Es besteht die Möglichkeit über Rundschreiben Anforderungen zu definieren.

⁷⁰ <https://www.ifiar.org/?wpdmdl=14848>; zuletzt besucht am 18.4.2024.

⁷¹ https://www.rab-asr.ch/backend/internet/cms/resource/134/null/Verhaltenskodex_der_RAB; zuletzt besucht am 19.4.2024

Grundsatz 5: *Die Regulierungsbehörden für Abschlussprüfungen sollten über ausreichende Ressourcen und Mitarbeiter mit einschlägiger Kompetenz und Erfahrung verfügen, die vom Berufsstand unabhängig sind.*

- Kann nicht beurteilt werden. Dafür bräuchte es die Lebensläufe der Mitarbeitenden sowie Interviews⁷².

Grundsatz 6: *Die Prüfungsaufsichtsbehörden sollten objektiv und frei von Interessenkonflikten sein und angemessene Vertraulichkeitsvereinbarungen treffen.*

- Erfüllt.
Ist im Verhaltenskodex entsprechend abgebildet.

Grundsatz 7: *Die Regulierungsbehörden für Abschlussprüfungen sollten geeignete Vorkehrungen für die Zusammenarbeit mit anderen Regulierungsbehörden für Abschlussprüfungen und gegebenenfalls mit anderen nationalen Behörden treffen.*

- Erfüllt.
Ist in den Art. 22ff. RAG geregelt.

Grundsatz 8: *Die Aufsichtsbehörden sollten zumindest wiederkehrende Inspektionen bei Prüfungsgesellschaften durchführen, die Unternehmen von öffentlichem Interesse prüfen.*

- Erfüllt.
Inspektionen erfolgen regelmässig (siehe insbesondere die Resultate in den Geschäftsberichten).

Grundsatz 9: *Die Prüfungsaufsichtsbehörden sollten sicherstellen, dass ein risikobasiertes Inspektionsprogramm vorhanden ist.*

- Erfüllt.
Gesetzliche Grundlage in Art. 7ff. Verordnung der RAB.

Grundsatz 10: *Die Regulierungsbehörden für Abschlussprüfungen sollten sicherstellen, dass die Inspektionen wirksame Verfahren für die unternehmensweite Überprüfung und die Überprüfung der Prüfungsunterlagen umfassen.*

- Erfüllt.
Insbesondere definiert in der ASV-RAG und den 10 Richtlinien der RAB.

Grundsatz 11: *Die Aufsichtsbehörden sollten über einen Mechanismus verfügen, um der Prüfungsgesellschaft die Ergebnisse der Inspektionen mitzuteilen und mit ihr die Behebung der Mängel zu besprechen.*

⁷² Kann allenfalls im Rahmen des UB-Mandates eingehender geklärt werden.

➤ Erfüllt.

Die Details der Berichterstattung und der Kommunikation mit den überprüften Unternehmen sind im Detail aus den Richtlinien 2 (Feststellungen) und 4 (Berichterstattung) zu entnehmen.

Grundsatz 12: *Die Regulierungsbehörden für Abschlussprüfungen sollten über unabhängige Untersuchungsbefugnisse gegenüber den Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften in ihrem Zuständigkeitsbereich verfügen.*

➤ Erfüllt.

Gesetzliche Grundlagen in RAG, RAV, Verordnung RAB und Rundschreiben gegeben.

Grundsatz 13: *Die Regulierungsbehörden sollten über ein umfassendes und wirksames Spektrum an Disziplinarmaßnahmen/Sanktionen gegen Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften verfügen.*

➤ Erfüllt.

Gesetzliche Grundlagen in RAG, RAV, Verordnung RAB und Rundschreiben gegeben.

Grundsatz 14: *Die Regulierungsbehörden für Abschlussprüfung sollten befugt sein, der Öffentlichkeit Disziplinarmaßnahmen/Sanktionen mitzuteilen.*

➤ Teilweise erfüllt.

Erfolgt primär via Geschäftsberichte, hingegen ist die namentliche Nennung von allfällig disziplinierten Unternehmungen oder Personen nicht vorgesehen.

Die RAB sieht bzgl. Umsetzung der IFIAR-Grundsätze noch folgenden Handlungsbedarf:⁷³

- Die RAB und die Berufsbranche ist sich nicht einig darüber, ob RAG basierend auf den gesetzlichen Grundlagen eine Instituts- oder Mandatsaufsicht wahrnimmt. Die RAB vertritt die Auffassung, dass sie eine Aufsicht über die Institute ausübe, so dass diese Problemstellung gesetzlich geklärt werden sollte.
- Die RAB sieht den Bedarf einer Verwaltungsstrafe gegenüber staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen.

1.6.4. IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board)

Das International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) ist ein unabhängiges Normungsgremium, das dem öffentlichen Interesse dient, indem es hochwertige internationale Standards für Wirtschaftsprüfung, Qualitätskontrolle, Überprüfung, andere Prüfungen und damit verbundene Dienstleistungen festlegt.

Die Standards sind in drei Handbücher auf total 1'244 Seiten festgehalten. Die RAB verweist in ihrer Aufsichtsverordnung RAB im Artikel 3 (ausländische Prüfstandards) und Artikel 5

⁷³ Siehe Ziffer I.1.2 der Stellungnahme der RAB vom 25. April 2025

(Unternehmensbezogene Massnahmen zur Qualitätssicherung) auf die Einhaltung von IAASB-Standards. Diese Einhaltung wird im RAB-Rundschreiben 1/2008 vom 17. März 2008, RZ 4 und 4bis, konkretisiert.

1.6.5. INTOSAI (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden)

Die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) ist die Dachorganisation der externen öffentlichen Finanzkontrollen. Sie ist eine nichtstaatliche Organisation mit speziellem Status zum Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen. Die Schweiz ist Vollmitglied und wird über die Eidgenössische Finanzkontrolle vertreten.

Im Interesse der Öffentlichkeit unterstützt die INTOSAI die wirksame Arbeitsweise von ORKB, indem sie international anerkannte fachliche Grundsätze, Normen und Leitfäden zur Förderung der Qualität, herausragender Leistungen, der Glaubwürdigkeit, Unabhängigkeit und Relevanz von Prüfungen im öffentlichen Sektor erarbeitet, aktualisiert und fördert⁷⁴.

Die von der INTOSAI erlassenen Grundsätze sind von der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu befolgen und betreffen nicht direkt die RAB. In diesem Zusammenhang ist folgendes festzuhalten:

Die RAB wird gemäss Art. 32 RAG jährlich hinsichtlich der Einhaltung der Rechnungslegungsvorschriften durch die Eidgenössische Finanzkontrolle überprüft. In den letzten fünf Jahren ist diese auf keine Sachverhalte gestossen, auf denen geschlossen werden musste, dass die Jahresrechnung der RAB nicht dem Schweizerischen Gesetz entspreche.

1.6.6. Schlussfolgerung

Der regulatorische Rahmen, der die grundsätzlichen Rechte und Pflichten sowie das Bestätigungsfeld der RAB absteckt, lehnt sich eng an die Standards und Empfehlungen, resp. Best-Practices der für die Schweiz wesentlichen internationalen Institutionen an. Inwiefern diese Standards in der Praxis auch wirklich umgesetzt oder angewendet wurden, konnte im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht überprüft werden⁷⁵.

2. Strukturvergleich

In diesem Abschnitt soll die Struktur zwischen der RAB sowie den jeweiligen Behörden in Deutschland, der UK, den USA und Singapur anhand folgender Kennzahlen verglichen werden:

- | | | |
|---|---------------------------------------|-------------------------------------|
| - Anzahl zu überwachender Revisionsgesellschaften | - Anzahl Mitarbeiter («FTE») - Budget | - Anzahl durchgeführte Inspektionen |
|---|---------------------------------------|-------------------------------------|

Zuvor soll aber ein Überblick über die Organisation der jeweiligen Behörden wiedergegeben werden.

⁷⁴ Siehe zum Ganzen: <https://www.intosai.org/de/was-wir-tun/fachliche-normen.html>; zuletzt besucht am 18.4.2024.

⁷⁵ Kann allenfalls im Rahmen des UB-Mandates eingehender geklärt werden

2.1. Organisation

Schweiz RAB:

Die RAB ist in fünf Abteilungen unterteilt. Es sind dies die Abteilung Financial Audit, Regulatory Audit, Recht und Internationales, Zulassungen und Ressourcen⁷⁶.

Deutschland APAS:

Die APAS verfügt über zwei Abteilungen mit je vier Unterabteilungen. Der Abteilung «Inspektionen und Qualitätskontrolle» unterstehen die folgenden vier Unterabteilungen: «Grundsatz und Verfahrensfragen, Recht», «Inspektionen 1 (Banken und Versicherungen)», «Inspektionen 2 (Industrie und Handel)» und «Fachaufsicht Qualitätskontrolle». Die zweite Abteilung «Berufsaufsicht und Marktbeobachtung» steht den folgenden Unterabteilungen vor: «Grundsatz Berufsaufsicht», «EU- und internationale Angelegenheiten», «Berufliche Aufsicht» und «Fachaufsicht WPK, Marktbeobachtung»⁷⁷.

UK FRC:

Die FRC ist in insgesamt fünf «Committee» organisiert. Zu den «Governance Committees» gehören das «Audit&Risk Committee» und das «People Committee» (HR), welche aber Aufgaben bezogen auf die FRC selbst wahrnehmen. Zu den «Regulatory Committees» gehören das «Conduct Committee», das «Regulatory Standards & Codes Committee» sowie das «Supervision Committee»⁷⁸.

USA PCAOB:

In den USA ist die PCAOB in zwei «Divisions» und eine Vielzahl von «Offices» gegliedert. Bei den «Divisions» handelt es sich um «Enforcement and Investigations» und «Registration and Inspections». Insgesamt elf «Offices» gehören ebenfalls zur PCAOB, darunter z.B. «General Counsel» und «International Affairs»⁷⁹.

Singapur ACRA:

Insgesamt acht Abteilungen bilden die ACRA. Es sind dies die «Divisions» «Audit and Financial Reporting», «Compliance», «Corporate Development», «Corporate Services», «Industry Development», «Information and Technology», «Law» und «Registry Services»⁸⁰.

2.2. Kennzahlen

Die nachfolgend präsentierten Kennzahlen basieren auf den Angaben in den Geschäfts-/Jahresberichten der Aufsichtsbehörden der jeweiligen Jahre sowie ähnlicher Publikationen. Die ACRA aus Singapur ist nur bei den Kennzahlen zum Aufwand/Budget aufgenommen, da die anderen Kennzahlen nicht ohne weiteres aus den jeweiligen Berichten herauslesbar sind.

Die Klammern neben den Zahlen zeigen die Tendenz im Vergleich zum Vorjahr an. Die Farbwahl ist nicht als wertende Aussage zu verstehen. Bei grau hinterlegten Zellen konnten keine entsprechenden Informationen gefunden werden.

⁷⁶ https://www.rab-asr.ch/backend/internet/cms/resource/133/de/Die_RAB_in_K%C3%BCrze; zuletzt besucht am 8.4.2024.

⁷⁷ Siehe nur den APAS Geschäftsbericht 2020, abrufbar unter https://www.apasbafa.bund.de/Shared-Docs/Downloads/APAS/DE/apas_jahresbericht_2022.html; zuletzt besucht am 8.4.2024.

⁷⁸ <https://www.frc.org.uk/about-us/structure/>; zuletzt besucht am 8.4.2024.

⁷⁹ <https://pcaobus.org/about/senior-staff/>; zuletzt besucht am 8.4.2024.

⁸⁰ https://www.acra.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/acra-annual-report-2022-2023.pdf?sfvrsn=408f3b31_0; Seite 12; zuletzt besucht am 8.4.2024.

2.2.1. Anzahl staatlich beaufsichtigter Unternehmen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RAB	33	32 (-1)	31 (-1)	29 (-2)	26 (-3)	23 (-3)	22 (-1)	22
APAS			74	74	71 (-3)	66 (-5)	63 (-3)	55 (-8)
FRC								
PACOB					597	577 (-20)		

2.2.2. Anzahl durchgeführte Financial Audit Inspektionen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RAB	9	13 (+4)	15 (+2)	12 (-3)	15 (+3)	19 (+4)	16 (-3)	15 (-1)
APAS		23	25 (+2)	27 (+2)	22 (-5)	20 (-2)	21 (+1)	14 (-7)
FRC	126	137 (+11)	139 (+2)	145 (+6)	160 (+15)	130 (-30)	150 (+20)	152 (+2)
PACOB		273	217 (-56)	153 (-64)		219 (+66)	191 (-28)	207 (+16)

2.2.3. Anzahl FTE's

Die Werte in Klammern zeigen den Trend im Vergleich zum Vorjahr.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RAB	26	26	25.3 (-0.7)	26 (+0.7)	26.4 (+0.4)	24.5 (-1.9)	27 (+2.5)	24.6(-2.4)
APAS		36	43 (+7)	46 (+3)	48 (+2)		*81	55 (+7)
FRC	151	165 (+14)	171 (+6)	192 (+21)	210 (+18)	243 (+33)	326 (+83)	374 (+48)
PACOB	851	856 (+5)	785 (-71)	742 (-43)			807 (+65)	ca. 807

2.2.4. Budget/Aufwand

Das Budget wird in Millionen sowie lokaler Währung wiedergegeben. Die Werte in Klammern zeigen den Trend im Vergleich zum Vorjahr.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RAB	6.18	6.35 (+)	6.44 (+)	6.87 (+)	7.06 (+)	6.79 (-)	6.54 (-)	6.51 (-)
APAS								
FRC	33.7 £	33.5 £ (-)	35.3 £ (+)	36.3 £ (+)	37.8 £ (+)	45 £ (+)	51.5 £ (+)	59.8 £ (+)
PACOB	250 \$	249 \$ (-)	253 \$ (+)	251 \$ (-)	257 \$ (+)	264 \$ (+)	262 \$ (-)	279 \$ (+)
ACRA ⁸²	52.2 S\$	61.5 S\$ (+)	55.3 S\$ (-)	59.5 S\$ (+)	61.8 S\$ (+)	62 S\$ (+)	71.7 S\$ (+)	73.8 S\$ (+)

⁸¹ Es finden sich im Geschäftsbericht 2021 zwar keine Angaben zu FTE's. Hingegen wird die Bekämpfung der «Unterbesetzung» der Behörde zur Chefsache erklärt, siehe z.B. Seiten 5 und 8 in https://www.apas-bafa.bund.de/SharedDocs/Downloads/APAS/DE/apas_jahresbericht_2021.html; zuletzt besucht am 8.4.2024.

⁸² Aus den jeweiligen Financial Statements unter der Position «Expenditures»; abrufbar unter <https://www.acra.gov.sg/training-and-resources/publications/reports/acra-annual-reports>; zuletzt besucht am 11.4.2024.

VI. Monitoringtätigkeit EJPD

1. Rein Administrative Aufsichtstätigkeit

Gemäss Art. 28 Abs. 2 RAG ist die RAB eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, welche die Aufsicht über die Revisionsunternehmen fachlich unabhängig ausübt (Art. 38 Abs. 1 RAG).

Art. 38 Abs. 2 RAG hält fest, dass die RAB der administrativen Aufsicht des Bundesrats (vorliegend handelnd durch das EJPD) untersteht. Dieser übt seine Aufsicht insbesondere aus durch:

- die Wahl und die Abberufung der Mitglieder des Verwaltungsrates und von dessen Präsidentin oder Präsidenten;
- die Genehmigung der Begründung und der Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit der Direktorin oder mit dem Direktor;
- die Genehmigung des Anschlussvertrags mit PUBLICA;
- die Genehmigung des Geschäftsberichts;
- die Genehmigung der strategischen Ziele;
- die jährliche Überprüfung der Erreichung der strategischen Ziele;
- die Entlastung des Verwaltungsrates.

Allfällig vorhandene Protokolle/Arbeitspapiere hinsichtlich der vorgenannten administrativen Aufsichtstätigkeiten liegen uns nicht vor.

Die rechtliche Aufsicht über die RAB ist nicht Aufgabe des EJPD und erfolgt über den ordentlichen Rechtsweg, indem gegen Verfügungen der RAB vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesgericht Beschwerde geführt werden kann. Dies birgt die Gefahr, dass theoretisch Rechtsverletzungen der RAB nicht verfolgt werden, solange keine entsprechende Beschwerde von einem betroffenen Revisionsunternehmen eingereicht wird ("wo kein Kläger, da kein Richter").

2. Eignerggespräche

In seinem Schreiben vom 22. Februar 2024 an die PUK verwies das EJPD auf Art 38 Abs. 3 RAG, wonach die RAB regelmässig mit dem Bundesrat ihre strategischen Ziele und die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erörtern hat.⁸³ Die Protokolle zu den Eignergspächen ab 30. August 2021 wurden dem vorgenannten Schreiben vom 22. Februar 2024 beigelegt⁸⁴:

- 16. Februar 2017: kein Bezug auf Fälle bei systemrelevanten Banken
- 30. Januar 2018: kein Bezug auf Fälle bei systemrelevanten Banken
- 28. Oktober 2019: kein Bezug auf Fälle bei systemrelevanten Banken
- 30. August 2021: kurze Orientierung zum Fall "Wirecard" Deutschland
 - Die RAB informiert, die bisherigen Inspektionen bei den Big 5 im 2021 hätten keine ungewöhnlichen Feststellungen gezeigt. Ein Fall wie "Wirecard" in Deutschland sei weder Bekannt noch absehbar.
 - Die Qualität steige tendenziell weiter.
- 16. Dezember 2022: kurze Orientierung zum Fall "Wirecard" Deutschland
 - Aus dem Fall "Wirecard" seien spürbar Lehren gezogen worden
- Mai 2023: Orientierung zu Fällen "Wirecard" Deutschland und "Crédit Suisse"

⁸³ Brief des Generalsekretariats GS-EJPD vom 22. Februar 2024, S. 2, Ziffer 2.

⁸⁴ Beilage 2 des Briefes des Generalsekretariats GS-EJPD vom 22. Februar 2024.

- Ein Fall wie Wirecard müsse unter allen Umständen verhindert werden
 - Den Fall "Crédit Suisse" schaue die RAB via Überprüfung der PWC detailliert an. In der öffentlichen Wahrnehmung liege aktuell kein Versagen eines Revisionsunternehmens vor. Bislang schaffe es die RAB auch ein solches aussergewöhnliches Ereignis mit den vorhandenen Ressourcen zu stemmen.
- 1. Dezember 2023: Ausführliche Orientierung zum Fall "Crédit Suisse"
- Das Mandat sei seit 2012 jährlich risikoorientiert überprüft worden
 - Zusätzlich finde aufgrund des Untergangs der CS Ad-hoc-Überprüfungen statt.
 - Bislang habe die RAB keine Anzeichen für grössere Prüfmängel festgestellt.
 - Die Banken der Aufsichtskategorien 1 und 2 würden alle von Ernst & Young geprüft, was marktseitig (Klumpenrisiken) und aufgrund der Wissenskonzentration nicht optimal sei. Gleichzeitig würde die PWC damit vermutlich im Bereich der Beratung wachsen.

Hinweise darauf, dass die RAB ihre strategischen Ziele nicht erreicht hätte oder auf Beanstandungen hinsichtlich der Erfüllung der Aufgaben der RAB liegen keine vor.

3. Direktionsgespräche

Das Generalsekretariat GS-EJPD führte in Ziffer 2iii. ihres Briefes an die PUK vom 22. Februar 2024 aus, dass die RAB als unabhängige Aufsichtsbehörde in ihrer Organisation und Betriebsführung selbständig sei und das EJPD somit keine Aufsicht über das Risiko- und Compliance-Management der RAB ausübe. Dies sei die Aufgabe des Verwaltungsrates der RAB. Periodisch fänden zwischen dem EJPD und der RAB sogenannte Direktionsgespräche zu den Themen Risiko-Management, IT-Sicherheit und Datenschutz statt.⁸⁵

Die RAB bestätigte in ihrer Stellungnahme zu Zusatzfragen der PUK vom 25. April 2024 diese Aussagen des GS-EJPD und führte dabei weiter aus, dass sie ihre grössten Risiken an den Risiko Manager des EJPD kommuniziere. Diese Risiken hätten jedoch keinen Bezug zu einzelnen Revisionsunternehmen.⁸⁶

Seit 2015 haben insgesamt drei Direktionsgespräche zwischen EJPD und RAB stattgefunden:

- Am 20. November 2015
- Am 10. Januar 2019
- Am 3. November 2021

⁸⁵ Brief des Generalsekretariats GS-EJPD vom 22. Februar 2024.

⁸⁶ Siehe Ziffer II. der Stellungnahme der RAB vom 25. April 2024

VII. Zweckmässigkeit der Rollenverteilung und der Zusammenarbeit zwischen der RAB und FINMA

1. Gesetzliche Grundlagen

Art. 22 RAG hält bezüglich Zusammenarbeit mit anderen Behörden fest, dass die RAB und die anderen schweizerischen Aufsichtsbehörden (so auch die FINMA) einander alle Auskünfte erteilen und Unterlagen übermitteln müssen, die sie für die Durchsetzung der jeweiligen Gesetzgebung benötigen. Sie koordinieren dabei ihre Aufsichtstätigkeiten, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Zudem informieren sie sich gegenseitig über gängige Verfahren und Entscheide, die für die jeweilige Aufsichtstätigkeit von Belang sein können.

Art. 28 Abs. 2 FINMAG statuiert hinsichtlich Aufsicht über die Prüfgesellschaften, dass die FINMA und die RAB einander alle Auskünfte erteilen und alle Unterlagen übermitteln, die sie für die Durchsetzung der jeweiligen Gesetzgebung benötigen.

2. Rollenverteilungen zwischen RAB und FINMA

2.1. Bündelung der Aufsicht vom 1. Januar 2015

Mit der Bündelung der Aufsicht über die Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften (gesetzliche Bestimmungen in Kraft seit 1. Januar 2015) wurden die Aufsichts-Kompetenzen der FINMA über die Prüfgesellschaften auf die RAB übertragen. Damit ergibt sich die aktuell gültige Rollenverteilung:

- Die RAB ist allein verantwortlich für die Zulassung und die Aufsicht über die Prüfgesellschaften in den Bereichen Rechnungsprüfung ("Financial Audit") und der Aufsichtsprüfung ("Regulatory Audit") sowie für die qualitativen Standards für die Rechnungsprüfung
- Die FINMA ist allein verantwortlich für die Prüfinhalte und -grundsätze für die Aufsichtsprüfung

Die vorgenannte Rollenverteilung führt dazu, dass sich die FINMA voll auf die Arbeiten der Revisionsgesellschaften verlassen können muss und auch sichergestellt sein muss, dass die RAB ihren Aufsichtsaufgaben vollständig nachkommt. Dies alles bedingt, dass vor allem hinsichtlich Qualität der Arbeiten der Revisionsunternehmen ein adäquater Austausch zwischen RAB und FINMA stattfindet.

2.2. Briefliche Abmachung bezüglich Zusammenarbeit zwischen FINMA und RAB

Im Rahmen der vorerwähnten Bündelung der Aufsicht hat die FINMA mit Schreiben vom 30. Januar 2015 ihr Verständnis bezüglich Zusammenarbeit der RAB mitgeteilt⁸⁷: Dabei hat die FINMA insbesondere ihre Erwartungen hinsichtlich folgender Themen konkretisiert:

- Informationen bei Zulassungen der Prüfgesellschaften und leitenden Prüfer,
- Überprüfungen der RAB,
- Vorabklärungen,
- Enforcement und Sanktionierung,
- Prüfbeauftragte

⁸⁷ Brief der FINMA an die RAB bezüglich Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen FINMA und RAB vom 30. Januar 2015; mit Schreiben der RAB an die FINMA vom 20. Februar 2015 als einverstanden erklärt.

Zudem äusserte die FINMA den Wunsch, dass auch ein regelmässiger informeller Austausch zu aktuellen Themen der Finanzmarktregulierung und des Prüfwesens stattfindet und sich die beiden Behörden gegenseitig über Schulungsangebote auf dem Laufenden halten.

2.3. Interaktionen zwischen der RAB und der FINMA⁸⁸

Die RAB hielt in ihrer Stellungnahme zu den Fragen der PUK vom 25. April 2024 zusätzlich fest, dass zwischen den beiden Behörden auf Basis von Art. 22 RAG und Art. 28 FINMAG sowie der vorerwähnten brieflichen Abmachung seit 2015 laufende Interaktionen zwischen den beiden Behörden stattgefunden hätten. Protokolle dazu liegen uns nicht vor.

Des Weiteren würden zwischen dem Leiter Regulatory Audit der RAB und dem Verantwortlichen Koordination Prüfwesen der FINMA in der Regel monatliche Besprechungen stattfinden, welche jedoch nicht protokolliert würden. Im Rahmen der RAB-Überprüfung bei einer Prüfgesellschaft stelle die FINMA der RAB vorgängig die Berichte über die Aufsichtsprüfung inkl. Risikoanalysen und Prüfanalyse zum FINMA-Beaufsichtigten zu. An einem separaten Kick-off-Meeting mit der für die Überwachung des betreffenden FINMA-Beaufsichtigten verantwortlichen Person würden jeweils folgende Standardthemen abgedeckt:

- Ziel der Besprechung
- Vorstellung der Sitzungsteilnehmer
- Überprüfung durch die RAB
- Input der FINMA

Nachdem der finale Überprüfungsbericht der RAB zur Aufsichtsprüfung der FINMA zugestellt worden sei, würde noch ein Video-Call mit Vertretern der FINMA stattfinden.

Auf Anfrage der PUK an die FINMA lieferte Letztere am 23. Mai 2024 diverse Unterlagen im Zusammenhang mit den Interaktionen der FINMA mit der RAB. Folgende Dokumente sind dabei hervorzuheben:

- Als "Memo/Protokoll" bezeichnete Gesprächsnotizen der FINMA vom 3. Mai 2017, 19. Juni 2017 und 24. Oktober 2017 zur Zukunft des Prüfwesens.
Es gibt aus diesen Dokumenten keine Hinweise dazu, dass es sich dabei um formelle Protokolle handelt, welche auch von der RAB zur Kenntnis genommen und akzeptiert worden wären.
- Per E-mail festgehaltene interne Gesprächsnotizen zu einer Besprechung der FINMA mit der RAB vom 27. Februar 2020 (Thema: "Prüftätigkeit bei CS") und zu einer Telefon-Besprechung der FINMA mit der RAB vom 2. September 2021 (Thema: "Beteiligungsbewertung der BDO bei der CS").
- E-mail-Verkehr zwischen der FINMA vom September 2015, Juli 2018, September 2020, Mai 2021 und September 2022 zu verschiedensten Themen.

In einer Begleitnotiz vom 23. Mai 2024 hielt die FINMA unter anderem fest, dass Austausche zwischen RAB und FINMA auch ad-hoc und auf informeller Basis geschehen könnten und die bereitgestellten Dokumente und Informationen deshalb nicht abschliessender Natur sein würden.

⁸⁸ Siehe zum Ganzen: Stellungnahme der RAB vom 25. April 2024

2.4. Schlussfolgerungen

Die dargelegte Rollenverteilung führt dazu, dass sich die FINMA voll auf die Arbeiten der Revisionsgesellschaften verlassen können und auch sichergestellt sein muss, dass die RAB ihren Aufsichtsaufgaben vollständig nachkommt. Dies alles bedingt, dass vor allem hinsichtlich Qualität der Arbeiten der Revisionsunternehmen ein adäquater Austausch zwischen RAB und FINMA stattfindet.

Bezüglich Zusammenarbeit der beiden Behörden bei allfälligen Meinungsverschiedenheiten ist schliesslich folgendes anzumerken: Es ist nirgends vorgesehen, dass die beiden Behörden schliesslich einen gemeinsamen Konsens finden müssen. Die Kooperationspflicht beschränkt sich nur auf das gegenseitige zur Verfügung stellen von Auskünften und Unterlagen. Eine konsolidierte Sichtweise über die Ergebnisse ist demnach gesetzlich nicht vorgesehen.

Die FINMA hält in ihrer Stellungnahme vom 5. August 2024 zum Entwurf des vorliegenden Gutachtens vom 24. Mai 2024 dazu fest, dass die RAB ausschliesslich die Prüfgesellschaften beaufsichtige. Der FINMA stehe demgegenüber ein breiteres Spektrum an Massnahmen zur Verfügung, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden. So könne sie beispielsweise direkt Prüfungen vornehmen, Prüf- oder Untersuchungsbeauftragte einsetzen oder ihre Aufsicht auf quantitative Erhebungen abstützen. Die FINMA müsse dabei das Ermessen und die Flexibilität haben, die effizienteste, zweckdienlichste und an die Risiken am besten angepasste Vorgehensweise unter den zur Verfügung stehenden Instrumenten auszuwählen. Ein formeller, unbedingter Zwang zum Konsens zwischen beiden Behörden sei daher nicht zielführend, insbesondere betreffend die Auswahl der Aufsichtsinstrumente. Ein Konsenszwang unter den Behörden wäre gemäss FINMA denn auch systemfremd, da jede Behörde mit der Erfüllung ihres spezifischen Mandats beauftragt sei.⁸⁹

Wenn dies in der nötigen Periodizität und dem nötigen Detaillierungsgrad geschieht, dann erachten wir die vorherrschende Rollenverteilung zwar als zweckmässig.

Die spärlich vorhandene und eher informelle Dokumentierung der Interaktionen (keine formellen Protokolle) erachten wir hingegen im Lichte der Wichtigkeit der Zusammenarbeit der FINMA mit der RAB als unangemessen.

Im konkreten Fall der Notfusion der Crédit Suisse haben wir nur spärliche Informationen oder Unterlagen die die Zusammenarbeit zwischen der RAB und der FINMA dokumentieren würden zur Kenntnis erhalten.

⁸⁹ Siehe dazu Stellungnahme der FINMA vom 5. August 2024 zum finalen Entwurf des Rechtsvergleichs vom 24. Mai 2024, S. 1

VIII. Schlussbemerkungen

gw&p financial services advisory AG erstattet den vorliegenden Bericht nach bestem Wissen gestützt auf die öffentlich zugänglichen Informationen und Unterlagen sowie die von Sekretariat der PUK erhaltenen Auskünfte und zur Verfügung gestellten Unterlagen.



Alex Geissbühler
Partner



Dr. Milan Jovanovic
Partner