

Stellungnahme von economiesuisse zur Revisionspflicht und Revisionsaufsicht

im Rahmen des Hearing der Rechtskommission des Nationalrates

vom 25. November 2004

Die Frage der Prüfung der Rechnungslegung ist für die Unternehmen von sehr grosser Bedeutung. Es geht in erster Linie um die Herstellung des notwendigen Vertrauens, an dem alle Beteiligten interessiert sind. Die Regelung hat aber auch weit reichende Konsequenzen. Der Aufwand für die Prüfung und der Eingriff in die Geschäftstätigkeit von Prüfern und Geprüften müssen verhältnismässig sein.

economiesuisse unterstützt insbesondere auch die Anliegen der Industrieholding und der Treuhandkammer, welche beide ja auch Mitglieder von economiesuisse sind, gleich wie notabene die Vereinigung Privater Aktiengesellschaften.

Vorgeschichte

Eine Neuregelung der Revision wurde vor allem durch die „Groupe de réflexion Gesellschaftsrecht“ und im Zusammenhang mit dem Rechnungslegungs- und Revisionsgesetz diskutiert. Während zusätzliche Rechnungslegungsstandards angesichts der bereits bestehenden und in der Praxis verbindlichen Normen sowie wegen den Steuerimplikationen mit Skepsis begegnet wird, haben sich economiesuisse bzw. damals noch der Vorort hinter die Stärkung der Revision gestellt. Vor allem die Einführung eines Zulassungs- und Aufsichtssystems wurde von economiesuisse verschiedentlich explizit gefordert. Auch die Regelung von Revision und Rechnungslegung unabhängig von der Rechtsform wurde unterstützt. Neben der Förderung des Vertrauens waren für economiesuisse stets auch die internationalen Verhältnisse und die gegenseitige Anerkennung für diese Beurteilung ausschlaggebend.

Damals stand für economiesuisse eher eine Regelung im Vordergrund, welche auf eine Selbstregulierung der Branche abstellt. Mit der internationalen Entwicklung und der notwendigen Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden erscheint dieser Ansatz kaum mehr möglich.

Die Beurteilung von economiesuisse stützt sich neben den internen Diskussionen auf ein aktives Mitwirken in den entsprechenden Gremien der OECD und der EU. Economiesuisse darf feststellen, dass das Schweizer System im Vergleich durchaus gut abschneidet und auf einem hohen Stand ist. Dieser muss aber auch immer wieder an die Entwicklungen angepasst werden.

Nach der Verabschiedung des amerikanischen Sarbanes Oxley Acts (SOA) war economiesuisse bei den ersten Organisationen in Europa, welche auf die neuen Vorschriften reagierten und die Konsequenzen offensiv angingen. Für economiesuisse war klar, dass weder ein Boykott der amerikanischen Vorschriften noch ein pauschales Akzeptieren der amerikanischen Regeln für Schweizer Unternehmen in Frage kommen. Gemeinsam mit Industrieholding und Treuhand-

kammer beteiligte sich economiesuisse an den Aussprachen und Diskussionen der Schweizer Behörden mit den amerikanischen Stellen. Die bereits bestehende Unterstützung von economiesuisse für ein Zulassungs- und Aufsichtssystem war ein wesentlicher Faktor bei der Beurteilung.

Der Zeitfaktor war bei der Beurteilung ein wesentlicher Faktor und economiesuisse schlug schon Ende 2002 in den Diskussionen vor, die Frage der Revision von derjenigen der Rechnungslegung abzutrennen und im Rahmen der GmbH-Revision aufzunehmen. Neben einer fundierten Analyse mit einer – in der Folge aufgegebenen – konkreten Gesetzesvorlage zu einer schweizerischen Umsetzung des SOA erarbeitet durch eine Arbeitsgruppe der Treuhandkammer unter Leitung von Prof. Helbling, setzte economiesuisse insbesondere eine Expertengruppe ein, welche [Postulate der Wirtschaft für eine Regelung der Revision](#) ausarbeiteten. In diesem Zusammenhang stand economiesuisse auch in engem Kontakt mit der Expertengruppe von Prof. Behr. economiesuisse darf feststellen, dass diese Postulate weitgehend in der Vorlage aufgenommen sind.

Umfeld und Konzept der Revision

Die Botschaft zeigt den Handlungsbedarf in der Regelung der Rechnungsrevision in der Schweiz klar auf. Eine Neuregelung gliedert sich in die Neu Beurteilung der Mechanismen in wirtschaftlichen Unternehmen und die entsprechend gestiegenen Anforderungen an die Corporate Governance ein. Es geht nicht um einen Nachvollzug amerikanischen Rechtes. Vielmehr ergibt eine eigenständige Beurteilung, dass das Vertrauen in die Unternehmensführung mit klaren und transparenten Regeln gestärkt werden muss. Aus analogen Gründen hat economiesuisse den „Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance“ erarbeitet.

Entscheidend sind vier Elemente:

- Einerseits muss die Regelung der Revision in der Schweiz internationalen Anforderungen genügen. Nur so kann das notwendige Vertrauen etabliert werden.
- Andererseits ist den Unterschieden bei den Unternehmen Rechnung zu tragen. Dies ist von besonderer Bedeutung, wenn die Rechnungsrevision rechtsformneutral ausgestaltet wird. Ohne eine solche Differenzierung würde eine Überregulierung verursacht und den Bedürfnissen der einzelnen Segmente nicht Rechnung getragen.
- Ferner muss dem Rechtsschutz der Betroffenen gerade bei der Weitergabe von Informationen Rechnung getragen werden.
- Last but not least muss das Aufsichtssystem administrativ schlank ausgestaltet sein, um zu hohe Folgekosten zu vermeiden.

Diese vier Kernelemente sind klar erfüllt. Die Vorlage wurde in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft erarbeitet und trägt den eingebrachten Bemerkungen gut Rechnung. Sie wird von economiesuisse klar unterstützt. Allerdings müssen im Interesse der KMU die Schwellenwerte, ab denen ein Unternehmen als wirtschaftlich bedeutend gilt und damit einer ordentlichen Revisionspflicht unterliegt, deutlich angehoben werden.

Ausgewählte materielle Fragen und zentrale Anliegen

Dringlichkeit der Vorlage

Wie in der Botschaft zu Recht und detailliert ausgeführt wird, ist eine rasche Behandlung der Vorlage sowohl mit Blick auf die internationalen Anforderungen (insbesondere für kotierte Un-

ternehmen und vor allem mit Blick auf die USA) als auch aus einer nationalen Perspektive (Einführung eines Zulassungssystems für Revisoren und einer rechtsformneutralen Regelung der Revisionspflicht, Schaffung der Vorbedingungen für die GmbH-Revision) geboten.

Rechtsformneutrale Regelung

Eine rechtsformneutrale Regelung der Revision ist sachgerecht und zu unterstützen. Entscheidend ist dabei eine flexible Lösung, welche auf die unterschiedlichen Bedürfnisse Rücksicht nimmt. Das vorgesehene Konzept trägt diesem Anliegen Rechnung und bietet den Unternehmen mit den verschiedenen Optionen die Möglichkeit, sich den konkreten Bedürfnissen entsprechend zu organisieren.

Hohe Anforderung an die Revision

Mit der ordentlichen Revision soll bei kotierten und wirtschaftlich bedeutenden Unternehmen eine umfassende Prüfung, mit zu Recht hohen Anforderungen, durchgeführt werden. Gegenüber heute werden die Anforderungen deutlich erhöht, sowohl materiell wie auch betreffend Anforderungen an die Revisoren (Unabhängigkeit, Einschränkungen anderer Tätigkeiten). economiesuisse schliesst sich der Meinung des Bundesrats an, dass die qualifizierten Anforderungen an die ordentliche Revision durch das öffentliche gesamtwirtschaftliche Interesse an einer hinreichenden Kontrolle kotierter und bedeutender Unternehmen gerechtfertigt sind.

Differenzierung der Anforderungen und Schwellenwerte

Die notwendige Flexibilität spielt nur unterhalb der Schwelle für die ordentliche Revision. Vor allem aus Sicht der KMU, von Stiftungen und Vereinen sind die in Art. 727 Abs. 1 Ziff. 2 E-OR und Art. 69b Abs. 1 Ziff. 1 E-ZGB vorgesehenen Schwellenwerte zu tief. Damit werden bereits mittlere Unternehmen sowie zahlreiche Vereine und Stiftungen von den erhöhten Anforderungen erfasst. Obwohl einer Organisation in dieser Grössenordnung keine erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung zukommt, würde sie zu einer ordentlichen Revision mit kostenintensiven Anforderungen (notabene Rotationspflicht, Prüfung des internen Kontrollsystems) gezwungen. Damit würde über das Ziel hinausgeschossen.

Die ordentliche Revision im vorgeschlagenen Umfang soll auf kotierte und volkswirtschaftlich tatsächlich bedeutende Unternehmen beschränkt bleiben. economiesuisse schlägt eine deutliche Erhöhung der Schwellenwerte vor:

- Bilanzsumme: CHF 30 Mio. (statt CHF 6 Mio.)
- Umsatz: CHF 100 Mio. (statt CHF 12 Mio.)
- Mitarbeiter: 100 (statt 50)

Diese Werte mögen hoch erscheinen. Letztlich sind Schwellenwerte immer auch etwas willkürlich und damit eine politische Frage. Unternehmen in dieser Grössenordnung sind aber echt von volkswirtschaftlicher Bedeutung, was von den heute vorgeschlagenen Werten nicht gesagt werden kann. Aufgrund der Angaben in der Botschaft dürften nach dem Vorschlag von economiesuisse schätzungsweise 3000 Unternehmen, Vereine und Stiftungen unter die ordentliche Revisionspflicht fallen.

Die KMU werden der eingeschränkten Revision unterstellt, wie sie faktisch heute breit praktiziert wird. Das ist für diese Unternehmen wichtig, weil für sie die qualifizierten Anforderungen

der ordentlichen Revision mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand verbunden wären. Die Anhebung der Schwellenwerte erlaubt es zudem, für die ordentliche Revision auch tatsächlich hohe Anforderungen zu stellen. Hingegen ist die Anforderung an die eingeschränkte Revision mit einer gesetzlichen Beschränkung der Prüfung auf Befragungen und analytische Handlungen wohl etwas zu tief.

Den Unternehmen steht es aber unterhalb der Schwelle für die ordentliche Revision offen, in den Statuten den Aufgabenkreis der Revisionsstelle entsprechend den Bedürfnissen massgeschneidert zu erweitern. Dies kann etwa im Hinblick auf eine Fremdfinanzierung (Anforderungen nach Basel II) geboten sein. Dies ist ein differenziertes „opting up“.

Wenn die Schwellenwerte nicht im vorgeschlagenen Umfang erhöht würden, müsste eine andere Art der Differenzierung gefunden werden. Dies könnte darin bestehen, dass einzelne Aspekte der ordentlichen Revision wie die verlangte Rotation der leitenden Prüfer oder die Prüfung des IKS auf Publikumsgesellschaften und grösste Unternehmen entsprechend unseren Kriterien beschränkt werden. Dies würde dazu führen, dass anstelle einer dreistufigen Regelung der Revision vier Levels eingeführt würden:

- eingeschränkte Revision
- ordentliche Revision (gemäss heutigen Schwellenwerten; ohne Rotationspflicht und ohne Prüfung des IKS)
- erweiterte Revision (gemäss vorgeschlagenen Schwellenwerten; mit Rotationspflicht und Prüfung des IKS)
- beaufsichtigte Revision (erweiterte Revision für kotierte Unternehmen)

Verantwortung der Revisionsstelle

Verschiedene Problemfälle zeigten, dass die Haftung der Revisionsstelle heute sehr weit ausgelegt wird. Damit wird die Versuchung geschaffen, bei Verlusten auf diese zurückzugreifen, weil dort mehr Mittel vorhanden sind als bei einem einzelnen Mitglied des Verwaltungsrates. Dies ist verfehlt und kann zu unerwünschten Entwicklungen führen, etwa einem weiteren Konzentrationsprozess. Die Vorlage bringt mit den Präzisierungen der Verpflichtungen und den entsprechenden Erläuterungen in der Botschaft eine erwünschte Klärung. Eine umfassende Neuregelung würde hingegen zu weit in das Gesellschaftsrecht eingreifen, als dass sie im Rahmen der heutigen Vorlage behandelt werden sollte. Dieses Problem muss in anderem Zusammenhang angegangen werden.

Technische Anpassungen

Im Weiteren muss die Vorlage in eher technischen Aspekten verbessert werden. *economiesuisse* verweist diesbezüglich auf die Eingaben der Industrie-Holding und der Treuhänderkammer, deren Anträge sie unterstützt. Diese beantragten Änderungen sind für eine pragmatische Umsetzung wichtig.

Kritik in der Presse

In der Presse wurden in der Woche vom 25. November 2004 verschiedene Fragen zur Vorlage aufgeworfen, teilweise sind die Begehren aber widersprüchlich. Es liegt nicht an economie-suisse, die Vorlage des Bundesrates zu verteidigen.

- **Zum Vorwurf des übereilten Vorgehens**

Die Thematik ist seit langem wohlbekannt und auch die heute vorgebrachten Argumente werden in der Vorbereitung diskutiert, wenn auch nicht immer in unserem Sinne entschieden. Der Sarbanes Oxley Act hat das Verfahren beschleunigt, nicht aber ausgelöst. Eine erneute Vernehmlassung hätte wohl zusätzlichen Aufwand, nicht aber entscheidend weitere Erkenntnisse gebracht.

- **Zum Einbezug der KMU**

In der Expertengruppe der Wirtschaft, welche die Thesen ausgearbeitet haben, waren durchaus KMU vertreten, auch der Gewerbeverband und diesem angeschlossene Treuhänder. Ich bin mir bewusst, dass die KMU 98 % unserer Mitglieder repräsentieren. Die kotierten Unternehmen und die grossen Treuhandgesellschaften äussern sich direkt. Auch bei den erwähnten Hearings wurde die Sichtweise der KMU eingebracht. Dass wir die Abgrenzung anders ziehen als der Bundesrat mit seinen tiefen Schwellenwerten, ändert nichts an dieser Beurteilung.

- **Zur Frage der Anwendung eingeschränkter Revision**

Mit der Vorlage wird zunächst die Revisionspflicht ausgedehnt – nämlich auf zusätzliche Gesellschaftsformen und damit auf eine grosse Zahl - nicht eingeschränkt. Gleichzeitig wird die Flexibilität erhöht. Das ist erwünscht, denn so können die Unternehmen sachgerecht den Umfang weitgehend ihren Bedürfnissen gerecht gestalten. Mit diesem neuen Instrument und dieser neuen Flexibilität werden sowohl die Unternehmen wie auch die Kreditgeber umzugehen lernen müssen. Freiheit bedeutet auch die Verantwortung für die entsprechenden Entscheide zu übernehmen. Es ist aber widersprüchlich, einerseits zu hohe Anforderungen an die Revisoren zu beklagen und andererseits die Erleichterungen bei der eingeschränkten Revision als undiskutabel zu bezeichnen. Dies verkennt, dass eben ein Unternehmen durchaus Zwischenschritte wählen kann: beispielsweise die Prüfungsschritte einer ordentlichen Revision vorzusehen aber ohne Rotationspflicht der leitenden Revisoren, mit erweiterten Möglichkeiten für beratende Tätigkeit und ohne Prüfung des Internen Kontrollsystems. Um diese Flexibilität ausschöpfen zu können, sind aber höhere Schwellenwerte nötig.

Hingegen geht die in Art. 729a OR vorgeschlagene Beschränkung der Prüfung auf Befragungen und analytische Prüfungshandlungen wohl zu weit. Auch bei einer Laienrevision in einem Verein werden etwa die Bilanzpositionen mit den Bankauszügen abgeglichen. Dieser Absatz ist missverständlich und sollte wohl besser gestrichen werden.

4. Januar 2005

Thomas Pletscher, Mitglied der Geschäftsleitung