

Fallstricke beim sinnvollen Entwurf des Revisionsaufsichtsgesetzes

Mit einer Änderung des Obligationenrechts sollen die Vorschriften zur Revision verbessert und für kleine Firmen erleichtert werden. Das Vorhaben kommt demnächst in die Räte, ist indessen, wie die folgenden Beiträge zeigen, nicht unumstritten. (Red.)

Wegfall eines wichtigen Kontrollinstruments

Von Lukas Handschin*

Die in der Botschaft vom 23. Juni 2004 vorgeschlagene Änderung des Obligationenrechts (OR) führt – unter anderem – zu einer völligen Neuordnung der Revisionspflicht. Für Publikumsgesellschaften und für nicht kotierte grosse Gesellschaften (im Wesentlichen jene mit einem Umsatz von über 6 Mio. Fr.; Bilanzsumme über 12 Mio. Fr. oder mit über 50 Mitarbeitern im Jahresdurchschnitt) werden die Anforderungen an die Revision präzisiert und teilweise auch verschärft (Übernahme der amerikanischen Sarbanes-Oxley-Gesetzgebung). Gleichzeitig sollen für Unternehmen, die diese Werte nicht erreichen, die Anforderungen an die Revision gelockert werden.

Eingeschränkt und indirekt

Für kleine Unternehmen soll an die Stelle der Revision eine als «Review» bezeichnete eingeschränkte Revision treten. Anders als im geltenden Recht ist nicht mehr eine direkte Prüfung der Jahresrechnung auf ihre Übereinstimmung mit den Büchern, den Statuten und dem Gesetz (auch den Bewertungsvorschriften) vorgesehen, sondern nur noch eine Plausibilitätskontrolle. Nach dem Wortlaut des geplanten Artikels 729a prüft die Revisionsstelle nur noch, «ob Sachverhalte vorliegen, aus denen zu schliessen ist, dass die Jahresrechnung nicht den gesetzlichen Vorschriften und den Statuten entspricht». Die Prüfung ist also nicht nur eine eingeschränkte, sondern auch eine indirekte: «Die von der Revisionsstelle abzugebende Zusicherung kann daher keine positive Bestätigung der Rechtskonformität der Jahresrechnung beinhalten, sondern beschränkt sich auf eine negative Feststellung des Fehlens von Sachverhalten, die auf eine mangelnde Rechtskonformität schliessen lassen» (Botschaft, S. 4027). Als weitere Erleichterung wird der Revisionsstelle ausdrücklich erlaubt, dass sie auch Dienstleistungen für die zu prüfende Gesellschaft erbringt und sogar ihre Bücher führt. Ferner ist vorgesehen, dass Gesellschaften, die weniger als 10 Mitarbeiter beschäftigen, mit Zustimmung aller Aktionäre auf eine Revision gänzlich verzichten können.

Es ist richtig, dass kleine und mittlere Unternehmen gefördert werden müssen, und dazu kann auch gehören, sie von der Revisionspflicht zu befreien oder den Revisionsvorgang zu erleichtern. Es ist auch zu begrüssen, dass darauf verzichtet wird, allen kleinen Gesellschaften die Revision vorzuschreiben, bzw. dass ihnen gestattet wird, diese einfacher auszugestalten. Erstaunlich ist nur, dass diese Erleichterungen, die für GmbH zu Recht gefördert wurden, nun auch für Aktiengesellschaften vorgesehen werden. Diese Förderung der Kleinst-AG ist neu und widerspricht der Idee der Aktienrechtsrevision von 1991, die AG eher für grössere Unternehmen zu positionieren.

Die Jahresrechnung der AG ist ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung einer pflichtgemässen Corporate Governance. Sie ist die Grundlage

für die Oberaufsicht des Verwaltungsrats. Sie bestimmt unter anderem die Grenzen der Gewinnausschüttungen und dient durch die bei Kapitalverlust und Überschuldung gegebenen Pflichten dem Gläubigerschutz. Disziplin und Pflichtbewusstsein bei der Ausarbeitung der Jahresrechnung, insbesondere bei der Bewertung von Aktiven, ist entscheidend für die Sicherstellung dieser Grundlagen. Eine Revision, die (so das geltende Recht) auch die richtige Bewertung der Aktiven prüft, bewirkt, dass die Versuchung sinkt, durch überhöhte Bewertungen widerrechtliche Gewinnausschüttungen zu rechtfertigen oder ein geschöntes Bild gegenüber Gläubigern zu schaffen.

Mit einer auf offensichtliche Pflichtverletzungen eingeschränkten Revision, womöglich noch durch den selben Treuhänder erstellt, der auch die Buchhaltung besorgt, und erst recht mit einem Wegfall der Revision fällt dieses Kontrollinstrument weg. Gerade aber in kleinen Gesellschaften mit einem patronal gelenkten oder nur einem Verwaltungsrat ist das Kontrollinstrument Revisionsstelle besonders wichtig. Dort fehlen im Unternehmen oft die Kräfte, die gegen den Willen des Patrons die Umsetzung der Vorschriften sicherstellen. Die Erfahrung zeigt, dass in kleinen Unternehmen oft nur die unabhängige Revisionsstelle die Macht hat, die Verwaltung zur Einhaltung der Vorschriften zu bewegen. Dazu ist die Revisionsstelle nur veranlasst, wenn sie unabhängig ist und die Pflicht hat, die Jahresrechnung samt den Bewertungen zu überprüfen.

Keine zusätzliche Privilegierung

Ein Ziel der Revision liegt auch darin, den Prüfungsumfang an der Grösse und Struktur der Firma auszurichten: Kleine Unternehmen brauchen nicht die gleiche Revision wie börsenkotierte Konzerne. Dieser sachlich richtige Bezug ergibt sich aber nicht durch unterschiedliche Prüfungsmethoden, sondern durch unterschiedliche Prüfungsgegenstände, durch unterschiedliche Anforderungen an die Rechnungslegung. Kleine Aktiengesellschaften wenden andere Rechnungsstandards an als grosse Unternehmen. Vieles, was bei Grossunternehmen einen Sinn hat (so etwa die neu vorgeschriebenen internen Kontrollsysteme und Risikobeurteilungen), brauchen kleine Unternehmen nicht. Eine Klein-AG, die ihre Bücher ausschliesslich nach den OR-Rechnungslegungsvorschriften führt, ist einfacher und günstiger zu revidieren als ein börsenkotiertes Unternehmen, das nach US GAAP abrechnet. Die gewünschte unterschiedliche Behandlung von grossen und kleinen Firmen bei der Revision ergibt sich aus der Unternehmensgrösse und den Grundsätzen der Rechnungslegung. Eine zusätzliche Privilegierung der Klein-AG ist nicht gerechtfertigt.

* Prof. Dr. Lukas Handschin ist Rechtsanwalt bei Schuhmacher Baur Hiltmann.

Einige Tipps aus der Sicht der Praxis

Von Herbert Mattle*

Zunächst das Positive der Vorlage: Die Schaffung eines staatlichen Zulassungssystems für Revisoren und die rechtsformneutrale Betrachtungsweise sind zu begrüßen. Die Anpassung an internationale Entwicklungen – insbesondere hinsichtlich der Sarbanes-Oxley Act – ist notwendig. Doch leider mangelte es bei der Erarbeitung des Entwurfes an Transparenz. So stören sich zu Recht viele interessierte Kreise, dass nach der Ausarbeitung in einer kleinsten Gruppe nur eine interne Anhörung mit wenigen, willkürlich ausgewählten Parteien durchgeführt wurde, nicht aber eine neuerliche Vernehmlassung. Sollten die Arbeiten zu dem aus dem ursprünglichen Projekt herausgelösten Teil der Rechnungslegung wieder aufgenommen werden, müssen diese auf eine breitere personelle Basis gestellt werden und in einem Vernehmlassungsverfahren münden.

«Erleichterungen» für die KMU

Grosse Fragezeichen habe ich für den eingeschlagenen Weg zum Ziel der Erleichterungen für die KMU. Dieses Ziel soll bei kleineren Unternehmen einerseits durch eine «weniger kritische Durchsicht» (eingeschränkte oder summarische Revision, Review) durch einen zugelassenen Revisor erreicht werden, wobei Aktiengesellschaften mit weniger als zehn Mitarbeitern gar auf eine Prüfung verzichten können. Andererseits können diese jedoch eine freiwillige Revision durchführen lassen, aber erstaunlicherweise durch einen Prüfer, der nicht alle fachlichen Anforderungen erfüllt (Laienrevision). Die vordergründig KMU-freundliche Lösung verletzt das Kontrollprinzip eines fachlichen Vier-Augen-Prinzips (Ersteller, Revisor) beim Abschluss und negiert die Ansprüche verschiedener Stakeholder: So erleiden etwa Mitarbeiter, Mitbewerber und korrekte Steuerzahler erhebliche Schäden bei mutwilliger Nichtablieferung von Sozial- oder Altersvorsorgebeiträgen oder der Mehrwertsteuer.

Auch befürchte ich, dass durch den Wegfall der Revisionspflicht von rund 80% der heutigen Mandate (Branchenschätzung) die Glaubwürdigkeit und die Qualität der Jahresabschlüsse der Schweizer KMU generell stark abnimmt und als Folge die Steuerbehörden – verständlicherweise – in dramatisch ansteigender Anzahl Revisionen in den Unternehmen selber durchführen. Im weite-

ren glaube ich nicht, dass Öffentlichkeit und Medien die Unterscheidung in ordentliche und eingeschränkte Revision verstehen werden, und dadurch erhöht sich der Expectation Gap weiter – dies im Widerspruch zum Ziel, «das Vertrauen in die Revisionsstelle zu festigen».

Acht Lösungsvorschläge

Vor diesem Hintergrund drängen sich aus der Praxis folgende Lösungsvorschläge auf:

1. Keine Zwischenlösungen: entweder ordentliche (nur durch Revisionsexperten) oder sonst eingeschränkte Revision (nur durch zugelassenen Revisor oder Revisionsexperten) oder gar keine.
2. Haftungsumfang und -unterschied bei eingeschränkten und ordentlichen Revisionen sind zu regeln.
3. Die Grössen zur Zweiteilung in «wirtschaftlich bedeutende» und «übrige» Firmen sind zu grosszügig bemessen und sollten halbiert werden.
4. Der Kreis der Personen, die in einer GmbH, einer Genossenschaft oder einem Verein durch persönliche Haftung oder durch eine Nachschusspflicht mit erhöhten finanziellen Risiken belastet sind und eine ordentliche Revision verlangen können, sollte um den einzelnen Verwaltungsrat der Aktiengesellschaft ergänzt werden (wegen seiner Solidarhaftung, z. B. bei Nichtablieferung AHV, Reputationsrisiko).
5. Ordentliche Revision: Der Begriff IKS muss auf Schlüsselkontrollen zur finanziellen Berichterstattung eingeschränkt werden.
6. Eingeschränkte Prüfung: Befragung und analytische Prüfungshandlungen reichen nicht. Die Aussage, dass keine Prüfungen der Bewertungen und keine physische Bestandesaufnahmen erfolgen oder nicht untersucht wird, ob die vom Gesetz verlangten Angaben offengelegt wurden, ist unhaltbar.
7. Auf die Beaufsichtigung durch einen zugelassenen Revisor bei der vorgeschriebenen einjährigen Fachpraxis des zugelassenen Revisors ist zu verzichten.
8. Klare Übergangsbestimmung für bisherige besonders befähigte Revisoren.

Bringt das Parlament Korrekturen am Entwurf an, wird die Schweiz sowohl über ein international kompatibles wie auch über ein für die KMU praxisgerechtes Revisionsrecht verfügen.

* Der Autor ist eidg. diplomierter Experte in Rechnungs-

legung und Controlling sowie Präsident des veb.ch, des mit über 5000 Mitgliedern grössten Schweizer Fachverbandes für Rechnungslegung, Controlling und Rechnungswesen. Hauptberuflich ist er CEO der Deka (Swiss) Privatbank AG, Zürich.

Gesetzgebung auf verschlungenen Wegen?

Von Marc Amstutz und Sikander von Bhicknapahari*

Mit seinem Entwurf zu einem Revisionsaufsichtsgesetz (E RAG) reagiert der Bundesrat in aller Eile auf die Entwicklung des Revisionsrechts in der EU und in den USA. Zwar sind die Gesetzgebungsarbeiten seit 1995 im Gange; sie gerieten aber immer wieder ins Stocken. 1999 rief der Vorentwurf zu einem Rechnungslegungsgesetz (VE RRG) harsche Kritik hervor. Daraufhin beschloss der Bundesrat, die Vorlage umfassend überarbeiten zu lassen. Es kam zu zwei Teilprojekten: Das eine betraf die Revisionspflicht und die Aufsicht über Revisoren, das andere die materiellen Rechnungslegungsvorschriften. Anfang 2004 hat der Bundesrat das zweite Teilprojekt zurückgestellt, derweil das erste nun ins Parlament geht.

Unnötige Eile

Unüblich erscheint einmal, dass der vorgelegte Entwurf von einem einzigen Experten, der bei seinen Arbeiten lediglich drei Fachspezialisten konsultierte, und nicht von einer eigentlichen Expertenkommission ausgearbeitet wurde. Unüblich ist ferner, dass keine Vernehmlassung, sondern bloss eine Anhörung einzelner Fachverbände und -vertreter stattgefunden hat. In der Botschaft wird dies mit dem Hinweis auf die Vernehmlassung zum VE RRG begründet. So wurde zwar viel Zeit gespart. Die Bedeutsamkeit der Materie hätte jedoch für das herkömmliche Verfahren gesprochen. Der Grund für die gesetzgeberische Hast liegt auf der Hand: die Sarbanes-Oxley-Act der USA von 2002, der auch schweizerische Prüfer von schweizerischen Publikums-gesellschaften unterliegen, die an US-Börsen kotiert sind. Obwohl der E RAG in seiner Tendenz sachlich zu begrüssen ist, wirft er doch Fragen auf. Daran lässt sich beispielhaft ablesen, wie die Globalisierung das traditionelle, auf den Nationalstaat zugeschnittene Verfahren der Rechtsproduktion aus den Angeln hebt. Hier wird neues Recht nicht im politischen Diskurs entwickelt, sondern durch die normative Kraft des Faktischen. Und wessen Interessen auf der Strecke bleiben, ist leicht zu erkennen: Es sind dies die Interessen der KMU. Diese werden letztlich den Preis für die Globalisierung bezahlen, obwohl sie daran weniger teilhaben als jene, für die das RAG eigentlich gedacht ist: die kotierten Publikums-gesellschaften.

Dieser Befund mag erstaunen, wird doch in der

Botschaft unterstrichen, wie KMU-freundlich die Vorlage sei. Auch wiederholt diese Einschätzung in vielen Stellungnahmen. Zu Unrecht, wie wir meinen. Zwar ist nicht zu leugnen, dass die Anforderungen an die Revision (Review) von KMU im Vergleich mit den bedeutenden Gesellschaften tiefer angesetzt sind. Indes ist Folgendes zu beachten: Der E RAG unterscheidet zwischen

- Revisoren, die nur Reviews vornehmen dürfen,
- Revisionsexperten, die auch ordentliche Revisionen bei wirtschaftlich bedeutenden Gesellschaften durchführen können, sowie
- Revisionsunternehmen, die allein befugt sind, Publikums-gesellschaften zu prüfen.

Dabei sollen nur Inhaber eines Diploms für Wirtschaftsprüfer ohne weiteres als Revisionsexperten zugelassen werden. Übrige Fachleute müssen zwecks Zulassung zusätzliche fünf Praxis-jahre unter einem Revisionsexperten nachweisen, Buchhalter mit Fachausweis und andere Diplominhaber gar zwölf Jahre. Es ist nicht einzusehen, weshalb eine solch langjährige Praxiserfahrung notwendig sein sollte. Durch diese staatliche Wettbewerbsbeschränkung wird im Revisionsbereich die Ausbildung verteuert. Und selbstredend werden diese Hürden auch die Preise der angebotenen Leistungen in die Höhe treiben.

Nun könnte man meinen, die KMU seien von dieser Verteuerung nicht betroffen. Denn sie sind ja grundsätzlich nur zu einer eingeschränkten Revision verpflichtet. Aber damit wird verkannt, dass die KMU durchaus in die Situation kommen können, eine Revision durch einen zugelassenen Revisionsexperten durchführen zu müssen. Nicht von Rechts wegen, sondern aus anderen Gründen: Viele KMU sind von Bankkrediten abhängig. Auch Firmen, die sich mit Leasing finanzieren oder eigene Beteiligungen als Darlehens-sicherung hinterlegt haben, sind Schuldner eines Finanzinstituts. Dieses wird im Normalfall einen ausführlichen Revisionsbericht wünschen.

Obsoleter Erleichterungen

Ferner gilt es zu bedenken, dass bereits heute die Grossbanken ein Rating ihrer Kunden vornehmen. Mit Basel II wird das ab 2006 für alle Banken Pflicht. Ob sie dann bloss Reviews ihrer

Kommerzkreditkunden als ausreichend ansehen werden, ist zwar noch offen, darf aber bezweifelt werden. Allenfalls führt ein mit einer eingeschränkten Revision geprüfter Abschluss zu einem schlechteren Rating und damit zu einem höheren Zins oder einer reduzierten Kreditlimite. Insofern spricht vieles dafür, dass von KMU verlangt wird, ordentliche Revisionsberichte vorzulegen. Damit werden die Erleichterungen obsolet.

Gewiss: Die parlamentarischen Debatten stehen noch bevor. Doch schon jetzt lässt sich aber die Gretchenfrage stellen: Ist unser Gesetzgebungsverfahren in einem Kontext der Globalisierung noch angemessen? Das unübliche Vorgehen im Falle des geplanten Revisionsrechts spricht dagegen. Denn die KMU sind im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten nicht zu Wort gekommen. Sie sind die Vergessenen der Globalisierung. Man könnte dies in Zusammenhang mit dem Umstand bringen, dass der Experte, der die Gesetzesvorlage vorbereitet hat, die grossen Revisionsfirmen vertritt. Diese haben ein eminentes Interesse, dass die Vorlage schnell in Kraft tritt. Der Verzicht auf eine ausgewogene Kommission hat die Abfederung dieser Einseitigkeit wohl ver-

hindert. Man könnte auch einwenden, der Verzicht auf eine Vernehmlassung gehe nicht an.

Aus dem geplanten Revisionsrecht lässt sich eine Lehre ableiten: Wir brauchen neue Formen der Rechtsproduktion. Formen, die der Dynamik der Globalisierung gerecht werden. Das schweizerische Gesetzgebungsverfahren stammt aus einer Zeit, als man noch Zeit hatte. Deshalb wäre es falsch, wollte man den an der Entstehung des neuen Revisionsrechts Beteiligten für ihr beflissenes Vorgehen Vorwürfe machen. Sie mussten sich unter dem Druck der Globalisierung obsoleter Handlungsformen bedienen. Ein Weltrecht wird nicht von «oben» kommen, wie manche Rechtswissenschaftler glauben, sondern von «unten», d. h. vom Nationalstaat. Will dieser der Globalisierung Rechnung tragen – und die Wahl dazu hat er nicht –, muss er die Gesetzgebungsverfahren anpassen. Tut er das nicht, werden unvermeidlich Verlierer zurückbleiben. Im ERAG sind es eindeutig die KMU.

* Marc Amstutz ist ordentlicher Professor für Wirtschaftsrecht an der Universität Freiburg, Sikander von Bhicknapahari ist Jurist und Controller sowie Dozent u. a. an der Fernfachhochschule Schweiz.