

unterzeichnet, das Anliegen der Motion ist damit teilweise erfüllt.

Was die Ratifikation betrifft, so besteht vorgängig rechtlicher Umsetzungsbedarf im Bereich des ausserprozessualen Zeugenschutzes. Sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen fehlen die entsprechenden rechtlichen beziehungsweise gesetzlichen Grundlagen; sie sind noch zu schaffen. Wir werden einen entsprechenden Vernehmlassungsentwurf ausarbeiten. Wir werden hier auch mit den Kantonen intensiv zusammenarbeiten, das EJPD ist bereits daran.

Folglich wird es auch einige Zeit dauern, bis wir die Vernehmlassung in Bezug auf die Arbeiten im Bereich der Gesetzgebung für den ausserprozessualen Zeugenschutz durchgeführt haben und uns mit den Kantonen geeinigt beziehungsweise einen gemeinsamen Weg gefunden haben werden. Aber ich teile die Auffassung des Berichterstatters – sie wurde ja bereits in der Kommissionssitzung zum Ausdruck gebracht –, dass das Jahr 2011 doch etwas weit weg ist. Ich werde mich bemühen, das Ganze etwas zu beschleunigen, zumal dann ja auch noch der parlamentarische Prozess zu durchlaufen ist. Für das Jahr 2011 wäre nach unserer Planung die Botschaft vorgesehen, dann kommt der parlamentarische Prozess, anschliessend läuft die Referendumsfrist. Das scheint mir auch zu lange zu sein; wir werden versuchen, es etwas zu beschleunigen.

Ich möchte Sie bitten, die Motion anzunehmen.

*Angenommen – Adopté*

08.3587

**Motion Büttiker Rolf.  
KMU-freundliches  
Revisionsaufsichtsgesetz**  
**Motion Büttiker Rolf.  
Loi sur la surveillance  
de la révision.  
Simplifications pour les PME**

Einreichungsdatum 02.10.08

Date de dépôt 02.10.08

Ständerat/Conseil des Etats 17.12.08

**Le président** (Berset Alain, président): Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

**Büttiker Rolf (RL, SO):** Im Gesellschaftsrecht ist in den letzten Jahren eine zunehmende Regulierung erfolgt. Auf Anfang dieses Jahres sind eben erst die Änderungen des Revisionsrechtes und des GmbH-Rechtes sowie die kleine Aktienrechtsreform in Kraft getreten. Die umfassende Reformierung des Aktienrechtes wird gegenwärtig in der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates beraten. Zusätzlich kann man noch die Motion Schneider-Ammann 07.3818, «Internes Kontrollsystem», erwähnen, die auch schon in den parlamentarischen Mühlen ist.

Die Antwort des Bundesrates vom 26. November 2008 auf meine Motion vermag nicht zu überzeugen, zumal in den Vorschriften im Revisionsaufsichtsgesetz und der Revisionsaufsichtsverordnung nicht hinreichend klar geregelt ist, welche Unternehmen sich nach anerkannten Standards prüfen lassen müssen und vor allem wer dies festlegt, wer da überhaupt das Sagen hat.

Frau Bundesrätin, ich bin in mehreren Stiftungs- und Verwaltungsräten. Ich kann Ihnen sagen, dass es wegen dieses internen Kontrollsystems (IKS) in jedem Verwaltungs- und in jedem Stiftungsrat ein Durcheinander gegeben hat. Die Revisionsstellen wussten zum Teil nicht, wie das funktioniert und wie man das handhaben soll. Artikel 28 Absatz 1 der Revisionsaufsichtsverordnung hält unter der Marginalie

«Einhaltung von Prüfungsstandards» lediglich fest, dass die staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen sich bei der Erbringung von Revisionsdienstleistungen für Publikumsgesellschaften an Prüfungsstandards halten müssen. In Absatz 2 ist festgehalten, dass die Aufsichtsbehörde diese Standards festlegt.

Nun eine Grundsatzbemerkung: Es mutet in der Tat befremdend an, dass die Treuhandkammer den Prüfungsstandard zur Prüfung der Existenz des internen Kontrollsysteams selbstständig und eigenmächtig festlegen kann und sich diesen dann durch die Revisionsaufsichtsbehörde anerkennen lässt – siehe die Seiten 21ff. des Tätigkeitsberichtes 2006/07 der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde.

In Artikel 33 Absatz 2 des Revisionsaufsichtsgesetzes ist zudem festgehalten, dass der Bundesrat Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten erlässt. Bei der Festlegung von Prüfungsstandards, die durch die Treuhandkammer erlassen werden und die keine Differenzierung für börsenkotierte Grossunternehmen und KMU vorsehen, liegt eine Interessenkollision vor, die es im Sinne des Gesetzes zu beseitigen gilt. Hier besteht im Sinne der gemachten Ausführungen Handlungsbedarf, das ist eigentlich unbestritten.

Die Bestimmungen im Revisionsaufsichtsgesetz und der dazugehörigen Verordnung sowie Querverweise zum Obligationenrecht und zur Handelsregisterverordnung sind ausserdem unübersichtlich. Da kommt wirklich niemand mehr draus; sie sind verwirrend und sogar für Juristen schwer verständlich. Dies veranlasst mich zu folgenden zusätzlichen Ausführungen:

1. Die Anforderungen an das Rechnungswesen von KMU für eine Revisionspflicht und eine ordentliche Revision – Unternehmensgrössen, Schwellenwerte – sind zu tief angesetzt, grundsätzlich zu tief angesetzt, Frau Bundesrätin, und müssen deutlich erhöht werden. Folgende Gesellschaften müssen ihre Jahresrechnung und gegebenenfalls ihre Konzernrechnung gemäss Artikel 727 OR durch eine Revisionsstelle ordentlich prüfen lassen: Publikumsgesellschaften – das ist klar –; dann die Gesellschaften, die zwei der drei nachstehenden Grössen in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren überschreiten: a. 10 Millionen Franken Bilanzsumme; b. 20 Millionen Franken Umsatzerlös; c. 50 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt. Diese Kriterien sind nach meiner Auffassung deutlich zu erhöhen. Ich könnte mir vorstellen, dass man die Bilanzsumme auf 20 Millionen Franken verdoppelt, dass man beim Umsatzerlös auch verdoppelt, auf 40 Millionen Franken, und bei den Vollzeitstellen müsste man auf die Grenze von 250 Vollzeitstellen gehen, also eine Verfünffachung vornehmen.

2. Aufgaben der Revisionsstelle, Gegenstand und Umfang der Prüfung: «Die Revisionsstelle prüft, ob ein funktionierendes internes Kontrollsystem existiert», so Artikel 728a Absatz 1 Ziffer 3 OR. Diese Regelung ist gesetzlich ungenügend und muss geändert werden. Die Revisionsstelle bestätigt im Rahmen der ordentlichen Revision, also bei der Revision von Unternehmen oberhalb der erwähnten Schwellenwerte, neu ebenfalls, ob ein internes Kontrollsystem IKS existiert. Der Bundesrat hat seine Haltung in dieser Frage am 7. März 2008 in der Antwort zur Motion Schneider-Ammann 07.3818 erläutert; er hält es für verfrüht, eine Gesetzesänderung ins Auge zu fassen. Das war in der Antwort die Stossrichtung des Bundesrates. Dem kann nicht beigelegt werden. Es ist insbesondere nicht einsichtig, dass die Treuhandkammer quasi stellvertretend für den Gesetzgeber Standards festlegen kann, die für KMU zu hohe Anforderungen an die Rechnungslegung stellen und mit hohen Kosten verbunden sind. Im Rahmen der Aktienrechtsrevision hat in Artikel 728a Absatz 1 Ziffer 3 deshalb eine Neuformulierung bzw. eine Ergänzung etwa folgendermassen zu erfolgen: «Die Ausgestaltung des IKS liegt in der alleinigen und vollen Verantwortung des Verwaltungsrates, und seine Existenz muss nur bei börsenkotierten Unternehmen geprüft werden.»

3. Zur zusätzlichen Mehrbelastung für die KMU durch die Aktienrechtsrevision: Die Unternehmen müssen im Anhang zu ihrer Jahresrechnung Angaben über die Durchführung ei-



ner Risikobeurteilung machen. Der Bundesrat führt dazu in seiner Antwort auf meine Motion aus: «Die Erfahrungen in der aktuellen Finanzkrise haben den Wert eines guten Risikomanagements auch einer breiteren Öffentlichkeit bewusst gemacht.» Frau Bundesrätin, ich glaube, diesen Vergleich zu machen und jetzt die Banken- bzw. die Finanzkrise heranziehen, um zu sagen, dort sehe man, was es bringe, wenn man nicht gut kontrolliere, und das dann auf KMU-Revisionen zu übertragen – das ist nicht zulässig. Da vergleicht man Dinge, die miteinander nur weit entfernt etwas zu tun haben. Es wird den KMU auch nicht gerecht, jetzt hier auf die Bankenkrise hinzuweisen und zu sagen, dort habe es auch nicht geklappt, also müssten die KMU ein strengeres Risikomanagement aufziehen. Dies gilt zwar auch für KMU, aber dort lassen sich die Risiken meist auf wenige zentrale Risiken reduzieren. Durch die neue Vorgabe soll sichergestellt werden, dass sich die Unternehmen regelmässig und systematisch mit diesen Risiken befassen.

Ich habe bereits gesagt, dass diese Optik und der Vergleich mit den Banken absolut verfehlt sind und deutlich aufzeigen, dass keine genügende Differenzierung zwischen den Kontroll- und Aufsichtsbedürfnissen gegenüber KMU und gegenüber börsennotierten bzw. sehr grossen Unternehmen gemacht wird; es wird nach der Devise «one fits all» legifiziert. Der Vorschlag des Bundesrates in seiner Antwort auf die Motion, die Bestimmung aus dem Anhang zur Jahresrechnung in den Lagebericht zu verschieben, vermag nicht zu befriedigen.

Ich komme zum Schluss und ziehe folgendes Fazit:

1. Die laufende und umfassende Aktienrechtsrevision muss vereinfacht werden, damit den Interessen der KMU besser Rechnung getragen wird.
2. Die Vorschriften über die Buchführung und Rechnungslegung für KMU sind zu überarbeiten, und die Schwellenwerte für die ordentliche Revision sind deutlich zu erhöhen.
3. Die Revision muss von unnötigem Ballast und Vorschriften und Auflagen befreit werden. Es gilt ausserdem, wie schon vor Jahren vom Schweizerischen Gewerbeverband gefordert, eine Differenzierung zwischen börsennotierten grossen Unternehmen und nichtbörsennotierten, eher kleineren Unternehmen vorzunehmen.

Die KMU dürfen nicht zusätzlich durch unnötige Anhänge in der Jahresrechnung und sinnlose Reglementierungen belastet werden, die weder aus Sicht der Aktionärsrechte noch im Hinblick auf das Risikomanagement effektive Vorteile bringen. Das heutige OR ist für KMU absolut ungenügend.

Ich meine zum Schluss, Frau Bundesrätin: Der Gesamtbundesrat sagt ja bei jeder passenden und unpassenden Gelegenheit, wie sehr er für die KMU einstehe, was er alles für die KMU mache, wie er sie unterstützt, wie er versuche, sie von bürokratischem Aufwand zu entlasten. Es ist jetzt Vorweihnachtszeit. Es wäre an der Zeit, das Herz ein bisschen für die KMU zu öffnen, den KMU ein Geschenk zu machen, indem man sie tatsächlich entlastet. Und dieses Geschenk kostet die Bundeskasse auch kein Geld.

Ich danke Ihnen, wenn Sie die Motion annehmen.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Ich gehöre zwar nicht zu den Mitunterzeichnern der Motion, aber die Materie spricht mich trotzdem persönlich an, und zwar deshalb, weil ich zu jenen Volks- und Standesvertretern gehöre, die seit Jahren – um nicht zu sagen: seit Jahrzehnten – vor jeder Wahl ein klares Bekenntnis für die KMU ablegen, das Rückgrat unserer Gesellschaft, ein Bekenntnis für weniger Bürokratie zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen, wo immer dies möglich ist.

Heute haben wir wieder einmal die Möglichkeit für den Beweis. Wir können ein klares Bekenntnis für mehr KMU-Freundlichkeit im neuen Revisionsaufsichtsgesetz ablegen. Es hat sich bereits nach einem Jahr gezeigt, dass wir zu viel kostspielige Regulierung – insbesondere den KMU – auferlegt haben. Kollege Büttiker hat Ihnen ja eben einen zutreffenden Einblick in diese Materie gegeben.

Wie aber steht es mit der KMU-Freundlichkeit des Bundesrates? Ich muss da die Fragen wiederholen, die Ihnen am

Schluss Kollege Büttiker in vorweihnächtlicher Freude gestellt hat. Ich verstehe es nicht, Frau Bundesrätin, dass der Bundesrat diese Motion ablehnt. Er begründet dies zwar mit dem Argument, das RAG sei noch zu wenig lange in Kraft, es lägen noch zu wenig Erfahrungen damit vor. Aber, Frau Bundesrätin, konsultieren Sie doch mal die kantonalen Gewerbeverbände oder den Schweizerischen Gewerbeverband; konsultieren Sie einmal betroffene «KMU-ler» aus Ihrem Bekanntenkreis. Da bekommen Sie das bestätigt, was Ihnen Kollege Büttiker gesagt hat. Hier, in diesem Gesetz, haben wir das Fuder an Kontrollmechanismen überladen, mindestens für eine grosse Mehrheit der KMU und vor allem für diejenigen, die primär mit Eigenkapital arbeiten – das sind die meisten – und sich nicht aufs Terrain der Fremdkapitalfinanzierung begeben. Stemmen Sie sich doch bitte nicht gegen diese Motion. Machen Sie in Sachen Deregulierung lieber einmal etwas zu früh als zu spät.

Sie, geschätzte Kollegen und Kolleginnen, bitte ich – sofern Sie sich ebenfalls für mehr KMU-Freundlichkeit einsetzen –, auf dass die KMU produzieren können und nicht dauernd mit noch mehr Bürokratie überlastet werden: Nehmen Sie diese Motion an. Lassen Sie den Worten der KMU-Freundlichkeit heute wieder einmal Taten folgen.

**David Eugen** (CEg, SG): Dieses Gesetz ist tatsächlich nicht sehr alt. Es wurde, wie wir uns erinnern, von unserem früheren Justizminister Blocher hier vertreten. Ich erinnere mich noch gut an diese Debatte. Wir wiesen damals schon darauf hin, dass dieses Gesetz eine Kostenlawine auslösen würde. Und das war effektiv so: Die Kostenlawine ist ausgelöst worden.

Ich glaube, es gibt wenige Gesetze mit so viel Regulierungen, die bei den KMU so viele Kosten in kurzer Zeit ausgelöst haben wie dieses Gesetz. Insbesondere die Regulierung über das IKS hat dies bewirkt. Aber das wurde damals hier in diesem Saal diskutiert. Es wurde gesagt: Das wird die Konsequenz sein. Darüber ist man hinweggegangen, insbesondere der damalige Justizminister ist darüber hinweggegangen.

Ich finde: Es ist dringend, dass wir das korrigieren. Ich muss das auch sagen: Das war eine Fehlleistung. Die Belastungen, die die KMU haben, stehen in keinem Verhältnis zum Nutzen dieser Übung. Es werden riesige Papierberge produziert. Es werden in diesen Papierbergen Formeln abgehandelt. Es werden Sätze produziert. Und die Sätze, die mit diesen Dingen zu tun haben, sind meistens vorgegeben: Sie werden aus Handbüchern übernommen. Die Berichte werden immer dicker.

Wer selber damit zu tun hat, weiß, dass der Effekt, nämlich dass das Risikomanagement oder die interne Kontrolle besser würde, einfach nicht eintritt. Die interne Kontrolle wie das Risikomanagement sind in erster Linie Führungsaufgaben des Verwaltungsrates, die der Verwaltungsrat wahrnehmen muss. Die Kontrollstelle kann ihm diese Aufgabe nicht abnehmen. Aber heute ist die Lage eher so, dass diese Papierberge die Führungsorgane dazu verleiten, von ihrer effektiven Aufgabe Abstand zu nehmen.

Sie haben in Ihren Antworten auch die Banken erwähnt. Wir wissen, dass bei der UBS im IKS 200 Mitarbeiter beschäftigt wurden. Es ist nicht so, dass dort nichts gemacht wurde. Es wurden sehr viele, vielleicht sogar zu viele beschäftigt – und damit wurde auch die Verantwortung verlagert. Die UBS hat ein extrem ausgebauts Risikomanagement, das sehr intensiv von der EBK und der Revisionsgesellschaft kontrolliert wird. Es ist eine Fiktion zu glauben, mit dem Ausbau dieser Mechanismen und Kontrollen könnte die Verantwortung, die man wahrnehmen muss, erfüllt werden. Sie liegt letztlich bei den Führungsorganen, die sie wahrnehmen müssen.

Ich finde, der Bundesrat sollte dringend über die Bücher und Kosten und Nutzen dieser Regulierung genau überprüfen. Wie Kollege Büttiker gesagt hat: Es ist verständlich, die Branchen, die im Kontrollbereich aktiv sind, haben das auf Branchenebene ausgebaut; und die Schweizer Treuhandkammer gibt entsprechende Vorgaben, die letztlich zu diesen aufwendigen kostentreibenden Untersuchungen führen.

Ich bitte Sie also, der Motion zuzustimmen. Zur Frage, wie das genau geändert werden muss, bitte ich den Bundesrat, die Dinge genau zu prüfen; im Detail müssen wir uns jetzt nicht darauf einlassen.

Kollege Schneider-Ammann hat dasselbe Problem schon im Nationalrat aufgebracht. Es ist auch ganz stark ein Problem der mittelgrossen Unternehmen; und ich bitte Sie, hier jetzt schnell einen konkreten Schritt zu machen.

**Niederberger Paul** (CEg, NW): Ich gehe von einer anderen Ausgangslage aus als Herr Kollege Büttiker. Es ist überhaupt nicht im Interesse des Gesetzgebers und auch nicht im Interesse der schweizerischen Treuhandkammer, die KMU zu belasten. Im Gesetz steht eigentlich klar, was zu tun ist. Wenn jetzt Papiertiger entstehen, ist das eine Frage des Wie. Das Wie ist nicht im Gesetz geregelt, sondern hängt eben primär vom Verwaltungsrat ab, der ja dafür zuständig ist, ob ein IKS besteht oder nicht – IKS heisst internes Kontrollsysteem. Dieses interne Kontrollsysteem muss ja nur von Publikumsgesellschaften angewendet werden, welche die Schwellenwerte, wie sie Herr Kollege Büttiker aufgezeigt hat, überschreiten. Ob diese Schwellenwerte richtig sind oder nicht, ob man sie erhöhen soll oder muss, ist eine Frage der laufenden Gesetzesrevision zum Aktienrecht. Das müssen wir im Zusammenhang mit dieser Motion nicht abschliessend klären. Was Herr Kollege Büttiker anspricht, ist aber das IKS, und das kommt bei diesen Klein- und Mittelbetrieben, wie sie in der Schweiz zu ungefähr 90 Prozent bestehen, ja nicht zur Anwendung.

Wenn es zur Anwendung kommt, dann hat die Revisionsstelle – ich wiederhole mich – nur den Auftrag festzustellen, ob es besteht. Der Verwaltungsrat kann ganz einfach in einem Protokoll festhalten: Wir haben ein IKS. Und die Revisionsstelle nimmt das so zur Kenntnis. Dasselbe gilt auch für das Risikomanagement. Ich glaube, es ist doch eine wichtige, primäre Führungsaufgabe eines Verwaltungsrates, dass er in seiner Unternehmung beurteilt, wo die Risiken liegen. Das muss im Anhang offengelegt werden. Das kann alles ohne Papiertiger und mit ganz kleinem Aufwand geschehen.

Ich komme zum Fazit: Für das Wie ist nicht der Gesetzgeber zuständig, sondern die Führungskräfte sind es, zusammen mit den Revisionsstellen. Diese können ja bei verschiedenen Gesellschaften Offerten einholen und sie anfragen: Was verlangt ihr für diese Überprüfung? Da findet entsprechend ein Wettbewerb statt. Wo allenfalls Handlungsbedarf besteht – das habe ich gesagt –, das ist bei der laufenden Revision des Aktienrechtes.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Motion nicht anzunehmen.

**Fetz Anita** (S, BS): Ich möchte das Votum von Kollege Niederberger unterstützen und Sie auch bitten, die Motion abzulehnen. Das IKS bezieht sich auf das interne Controlling, und zwar ausschliesslich in börsenkotierten Publikumsgesellschaften. Das kann man mit einem relativ einfachen Reporting-System intern kontrollieren. Es sind auch nicht die kleinen Firmen, die so etwas haben. In diesem Bereich sind es mittlere High-Risk-Firmen; es ist also dort, wo auch ein gewisses Risiko besteht. Diese müssen etwas unternehmen, um das interne Risiko-Controlling zu sichern.

Etwas anderes, diese Meinung teile ich, ist die Aktienrechtsrevision. Hier müssen auch auf der gesetzgeberischen Ebene den grossen börsenkotierten und mit grossen Risiken behafteten Firmen spezielle Auflagen gemacht werden. Wir müssen auch dafür sorgen, dass damit nicht gleichzeitig ein riesiger administrativer Aufwand bei den KMU entsteht, indem diese – wenn das Gesetz keinen Unterschied machen würde – dasselbe nachvollziehen müssen, obwohl die Regulierung dort gar nicht so zwingend ist.

Letztendlich muss man sich – ich sage es ungern – auch keine Illusionen über die Wirksamkeit solcher Systeme machen. Ich hoffe natürlich auch, dass diese immer besser wird. Aber wir haben es jetzt bei den Grossbanken gesehen: Sie können die besten Regulierungen haben. Wenn es aber bei den Führungskräften mental nicht stimmt, nützen auch

diese Regeln leider – leider! – nicht so viel. Mein Vertrauen in die KMU beruht darauf, dass dort die Führungskräfte viel näher am Geschäft sind; sie sind vor Ort. Da kann man sich viel mehr darauf verlassen, dass sie die Realitäten noch sehen, dass sie wissen, wo die Risiken sind, dass sie wissen, wie man sie einschätzen muss, dass sie nicht einfach abgehoben nur noch Kennzahlen anschauen und keine Ahnung mehr haben, was an der Front passiert und was für falsche Anreize dort gesetzt werden.

In diesem Sinne bitte ich Sie auch, die Motion abzulehnen.

**Bürgi Hermann** (V, TG): Ich habe jetzt dieser Diskussion entnommen, dass nicht ganz klar ist, um was es geht. Gegenstand dieser Motion ist das Revisionsaufsichtsgesetz, nur das Revisionsaufsichtsgesetz. Gesprochen wurde aber mehrheitlich nicht über das Revisionsaufsichtsgesetz, sondern über das Revisionsrecht – Kollege David! Das Revisionsrecht ist nicht Gegenstand des Revisionsaufsichtsgesetzes, das haben wir als Zusatzvorlage zusammen mit dem GmbH-Recht revidiert. Der Bundesrat hat eine zweite Botschaft an das GmbH-Recht angehängt, und dann haben wir dieses Revisionsrecht revidiert.

Jetzt komme ich zum Punkt: Das betrifft die Schwellenwerte in Bezug auf die ordentliche Revision oder auf die «Revision light», sage ich jetzt einmal. Das haben wir dort eingeführt, und das hat auch nichts – Entschuldigung – mit dem Justizminister zu tun, sondern wir haben das in unserer Kommission sehr intensiv diskutiert: Sind diese Schwellenwerte richtig, oder sind sie nicht richtig? In der Tat, Kollege Büttiker, die Frage – da bin ich auch der Meinung – müssen wir uns stellen, ob da richtig entschieden worden ist.

Jetzt komme ich zu einem weiteren Punkt: Buchführungsrecht, Buchführungspflicht sind auch Gegenstand der Aktienrechtsrevision. Dort werden dieselben Schwellenwerte in Bezug auf die Buchführungspflicht wieder aufgenommen. Ich bin der Meinung, dass wir ohne Motion, ohne irgendetwas diese Frage der Schwellenwerte wiederaufnehmen müssen, weil diese in der Buchführungsregelung und in der Revisionsregelung kongruent sein müssen. Dort haben wir Gelegenheit, das zu tun, aber wir dürfen das jetzt nicht durcheinander mischen. Gegenstand dieser Motion ist, wie gesagt, das Revisionsaufsichtsgesetz. Das mussten wir erlassen, um eben diesen Revisionsfirmen auch gesetzliche Vorgaben zu geben. Aber das hat nichts mit dem Revisionsrecht und dem Buchführungsrecht zu tun. Das wollte ich hier noch der Klarheit halber deponieren.

Ich bin Mitglied der Kommission für Rechtsfragen, ich gehe davon aus, dass wir diese Fragen dann im Rahmen der Revision der Buchführungspflicht eingehend behandeln werden. Aber mit dieser Motion steuern Sie nicht das an, was Sie meinen, sondern das ist etwas anderes.

**Germanmann Hannes** (V, SH): Es ist nun viel über die internen Kontrollsysteme gesprochen worden. Selbstverständlich sind diese Systeme sinnvoll. Ich habe bei meiner Tätigkeit in der Bank nicht täglich, aber doch wöchentlich damit zu tun. Sie sind für den Verwaltungsrat ein wichtiges Instrument, man sollte sie nicht grundsätzlich infrage stellen. Aber bei der Ausgestaltung kann man immer unterschiedlicher Meinung sein, darüber kann man sich immer streiten.

Ich bin mit den Voten von Herrn Bürgi und Herrn Niederberger einverstanden; Sie gehen in die gleiche Richtung wie ich, ich teile Ihre Meinung. Trotzdem habe ich die Motion unterschrieben. Die Stossrichtung des Motionärs geht dahin, das interne Kontrollsysteem und das Risikomanagement KMU-freundlich auszustalten. Das ergibt Unterschiede. Darum bleibe ich bei meiner Einschätzung, auch wenn ich mit der Begründung des Motionärs – sie ging mir ein bisschen weit, Kollege Rolf Büttiker – nicht in allen Teilen einverstanden bin.

Die Stossrichtung aber stimmt, und das Anliegen ist mehr als berechtigt. Darum werde ich der Motion trotz den geäussererten Bedenken zustimmen.

**Büttiker Rolf (RL, SO):** Es stimmt, die Ausführungen tangieren das Aktienrecht, das Revisionsaufsichtsgesetz und sehr wahrscheinlich auch noch das Obligationenrecht. Das gebe ich zu. Ich hätte eine «Dreifachmotion» lancieren müssen und auf alle diese Gesetze – sehr wahrscheinlich nicht nur auf das Revisionsaufsichtsgesetz – verweisen müssen. Da gebe ich den Herren Bürgi, Niederberger und Germann absolut Recht.

Aber es geht mir um die Stossrichtung – das haben Sie sicher gespürt. Frau Fetz, wenn man die Praxis anschaut, geht es eben nicht nur um die börsenkotierten Firmen. Bei einer Bilanzsumme von 10 Millionen und einem Umsatz von 20 Millionen Franken geht es nicht nur um börsenkotierte Firmen. Eine kleine Einmann-Handelsfirma hat schnell einmal eine Bilanzsumme von 10 Millionen Franken und einen Umsatz von 20 Millionen Franken – zwei von drei Bedingungen müssen ja erfüllt sein. Wir haben das im Gewerbeverband näher angeschaut; es gibt schätzungsweise zwischen 8000 und 10 000 Unternehmen in der Schweiz, die genau diese Bedingungen erfüllen und mit den IKS konfrontiert sind. Alle, die in einem Stiftungsrat oder einem Verwaltungsrat sind, wissen: Es hat unselige Diskussionen gegeben, weil viele Dinge nicht so klar sind.

Herr Niederberger, wenn man es so auslegt, wie es Sie ausgelegt haben, ist das gut und recht. Aber wenn Sie die Standards der Treuhandkammer anschauen, sehen Sie, dass es nicht nur darum geht, dass die Revisionsgesellschaft kommt und sagt: «Jawohl, sie haben es gemacht, und es ist fertig.» Über das IKS hat es in den Verwaltungsräten Diskussionen gegeben, das wissen Sie genau; es hat Diskussionen gegeben über das, was da genau gemacht werden muss und was die Revisionsgesellschaft genau kontrollieren muss. Und am Schluss, wenn man die Rechnungen anschaut – ich habe mir die Mühe genommen, die Rechnungen anzuschauen –, kann man nicht einfach sagen, es sei nichts gewesen, sondern es gibt einen Kontrollaufwand, auch einen Aufwand für die Firma, und dafür gibt es am Schluss eine entsprechende Rechnung. Das hat die Leute eben geärgert.

Deshalb bitte ich Sie, meine Motion in ihrer Stossrichtung – ich betone das – zu unterstützen.

**Widmer-Schlumpf Eveline**, Bundesrätin: Die eidgenössischen Räte haben Ende 2005 die Neuordnung des Revisionsrechtes verabschiedet. Wir sprechen hier von den Artikeln im OR und nicht vom Revisionsaufsichtsgesetz. Das Revisionsaufsichtsgesetz wurde ja parallel dazu behandelt und hat natürlich verschiedene Verbindungen dazu. Sie haben es damals verabschiedet. Die Revision des Revisionsrechtes wurde in zwei Teilschritten in Kraft gesetzt, der erste erfolgte am 1. September 2007, der zweite am 1. Januar 2008. So alt ist dieses Gesetz also noch nicht, und so viele Erfahrungen mit seiner Umsetzung hat man noch nicht machen können.

Dass die Kosten bei der Einführung neuer Gesetze und neuer Bestimmungen immer höher sind, ist auch aus anderen Bereichen bekannt. Das ist also nichts Ausserordentliches. Selbstverständlich ist es auch zu begrüssen, dass man die Einführung und die Folgen dieser Neuordnung des Revisionsrechtes – über die Sie ja eingehend diskutiert haben; das sehe ich, wenn ich die Protokolle aus dem Jahre 2005 ansehe – kritisch begleitet und auch immer wieder hinterfragt.

Ständerat Büttiker greift drei Punkte aus dieser Vorlage heraus. Der erste Punkt betrifft die Möglichkeit für Klein- und Kleinstunternehmen, auf eine Revision zu verzichten. Publikumsgesellschaften und grössere Gesellschaften müssen in jedem Fall eine ordentliche Revision durchführen; das wurde bereits gesagt. Als grössere Gesellschaften gelten Unternehmen, die in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren zwei von drei Schwellenwerten überschritten haben: eine Bilanzsumme von 10 Millionen Franken, einen Umsatz von 20 Millionen Franken oder 50 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt. Alle Unternehmen, die unter diesen Schwellenwerten liegen, sind grundsätzlich zu einer eingeschränkten Revision verpflichtet, also gewissermassen zu einer «Revision

light» für KMU. Sofern ein Unternehmen nicht mehr als zehn Vollzeitstellen hat, kann es mit Zustimmung sämtlicher Aktionäre auf eine eingeschränkte Revision und somit auf jede Revision verzichten.

In ein paar Zahlen ausgedrückt: In den ersten drei Quartalen des Jahres 2008 haben 49 Prozent aller neugegründeten Aktiengesellschaften und 81 Prozent aller neugegründeten GmbH auf jede Revision verzichtet. Das entspricht zwei Dritteln, genauer: 68 Prozent aller neugegründeten Kapitalgesellschaften. Das sind nur die Zahlen zu den neugegründeten Unternehmen, aber man kann davon ausgehen, dass der Verzicht auf die Revisionspflicht in der Praxis auch bei anderen Unternehmen ein Erfolg ist.

Die Kriterien, die Schwellenwerte, sind meines Erachtens nicht ganz so unvernünftig, wie es jetzt dargestellt wurde. Die Kriterien sind, das wurde gesagt, im Rahmen der Aktienrechtsrevision zu überprüfen – und dort sind sie bereits zur Diskussion gestellt worden. Ich denke, wir werden dort noch eingehende Diskussionen haben und allenfalls auch Änderungen vornehmen müssen bzw. wollen.

Ich möchte, mit Bezug auf die Revision, das Revisionsrecht überhaupt, einfach auch noch sagen: Es war ja wohl nie das Ziel, jede Revision abzuschaffen. Man wollte nicht einfach keine Revisionen mehr haben, sondern man wollte Revisionen in ganz bestimmten Bereichen und unter bestimmten Gesichtspunkten. Es ist meines Erachtens legitim, wenn eine Bank beispielsweise ihren Kredit oder ein Aktionär sein Investment in ein KMU von einer eingeschränkten ordentlichen Revision abhängig macht. Der Gesetzgeber hat, so meinen wir, bewusst eine Lösung geschaffen, die es erlaubt, den Markt zu berücksichtigen, und die es erlaubt, über die Notwendigkeit einer Revision zu entscheiden. Das sehen Sie an den Zahlen, die ich Ihnen mitgeteilt habe.

Es gibt nach wie vor Unternehmen, die vom Nutzen einer Revision überzeugt sind oder aus Haftungsüberlegungen, auch das ist möglich, an einer Revision festhalten. Und es gibt Fälle, in denen die Minderheitsaktionäre wegen der Schutzwirkung auf der Revision beharren. Insgesamt meine ich, dass sich das neue Recht in diesem Punkt bisher bewährt hat.

Der zweite Punkt betrifft den Prüfauftrag der Revisionsstelle. Die Revisionsstelle muss im Rahmen der ordentlichen Revision zusätzlich bestätigen, ob ein internes Kontrollsystem existiert. Es geht also nicht um eine materielle Überprüfung der Ausgestaltung der Kontrolle, sondern es geht darum, ob ein funktionierendes internes Kontrollsystem existiert. Diese Pflicht besteht nur bei der Revision von grösseren Unternehmen, die oberhalb der Schwellenwerte liegen, nicht bei KMU, die eingeschränkt oder gar nicht revidiert werden.

Zusammengefasst ist der Bundesrat der Auffassung, dass es verfrüht ist, im heutigen Zeitpunkt Massnahmen ins Auge zu fassen, dies eben wieder zu ändern, weil wir einfach noch keine Erfahrung mit der Umsetzung haben. Selbstverständlich höre ich auch die Stimmen der KMU, das ist klar, aber ich denke, gewisse Erfahrungen muss man trotzdem noch machen, bevor man ändern kann. Der neue Prüfpunkt wird erstmals im Rahmen der Revision der Jahresrechnung 2008 umgesetzt, wir werden dann gewisse Erfahrungswerte haben. Die Revisionsberichte werden Mitte 2009 vorliegen, und dann sehen wir, wo tatsächlich Schwierigkeiten bestehen.

Dann wurde als dritter Punkt noch die Frage der Risikobeurteilung angesprochen. Kapitalgesellschaften müssen nach dem neuen Recht im Anhang zu ihrer Jahresrechnung Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung bzw. -überprüfung machen. Der Wert eines guten Risikomanagements dürfte unbestritten sein. Dies gilt aber nicht nur für Publikumsgesellschaften, sondern auch für KMU, wobei sich die Risiken bei den KMU hier meist auf wenige zentrale Risiken reduzieren lassen. Durch die neue Vorgabe soll sichergestellt werden, dass sich die Unternehmen regelmässig und systematisch mit solchen Risiken auseinandersetzen. Während der parlamentarischen Debatte wurde damals klar gestellt, dass der Einfluss der Revisionsstelle in dieser Frage – das wurde heute auch erwähnt – beschränkt sein

soll. Das ist nach wie vor auch unsere Auffassung. Die Revisionsstelle soll nur prüfen, ob die Angaben zum Prozess der Risikobeurteilung tatsächlich gemacht werden und nicht, ob die Analyse der Risiken inhaltlich zutrifft; das ist nicht die Aufgabe der Revisionsstelle. Es wurde ausdrücklich so festgehalten, und das gilt nach wie vor. Während die Vorgaben zum internen Kontrollsysteem nur für grössere Unternehmen gelten, kommen diejenigen zur Risikobeurteilung auch für Unternehmen unterhalb des Schwellenwertes zur Anwendung. Man kann, da gebe ich Ihnen Recht, über den Wert einer rein formalen Prüfung der Angaben zur Risikobeurteilung durch die Revisionsstelle streiten, man kann sich hier Fragen stellen. Wir haben daher auch im Rahmen der Botschaft zur Aktienrechtsrevision vom Dezember 2007 bereits vorgeschlagen, die Bestimmungen aus dem Anhang zur Jahresrechnung in den Lagebericht hinüberzunehmen bzw. zu verschieben; Herr Ständerat Büttiker hat es gesagt. Es scheint mir nicht falsch zu sein, wenn man das macht. Vielleicht ist das nicht genügend, vielleicht ist damit das Ziel nicht erreicht. Aber es ist sicher richtig, wenn man diese Angaben in den Lagebericht verschiebt. Der Anwendungsbereich der beiden Neuerungen wird dadurch harmonisiert, und die wenig ergiebige Prüfung durch die Revisionsstelle entfällt. Der Bundesrat wird die Entwicklung in diesem Bereich weiterverfolgen. Dort, wo Harmonisierungsbedarf besteht, ist der Bundesrat bereits aktiv geworden. Bei bestimmten Punkten ist es unseres Erachtens noch zu früh, Bilanz zu ziehen. Wir sind aber der Auffassung, dass wir im Rahmen der Aktienrechtsrevision gerade auch über diese Schwellenwerte diskutieren werden.

Ich bitte Sie, die Motion abzulehnen und ihr Anliegen am richtigen Ort zu diskutieren und zu vertreten.

**Abstimmung – Vote**  
 Für Annahme der Motion ... 16 Stimmen  
 Dagegen ... 16 Stimmen

*Mit Stichentscheid des Präsidenten  
 wird die Motion angenommen  
 Avec la voix prépondérante du président  
 la motion est adoptée*

## 08.3589

**Motion Stadler Hansruedi.  
 Copyright-Vergütungen  
 für Urheber  
 statt für Prozesse**

**Motion Stadler Hansruedi.  
 Droit d'auteur. Moins de procès,  
 davantage d'argent  
 pour les ayants droit**

Einreichungsdatum 02.10.08

Date de dépôt 02.10.08

Ständerat/Conseil des Etats 17.12.08

**Le président** (Berset Alain, président): Le Conseil fédéral propose d'adopter la motion.

**Stadler** Hansruedi (CEg, UR): Ich danke dem Bundesrat, dass er bereit ist, die Motion entgegenzunehmen. Ich danke ihm auch dafür, dass er mein Anliegen aufnehmen und das Problem angehen will. Zur schriftlichen Begründung der Motion und auch zur Antwort des Bundesrates gibt es eigentlich nichts mehr zu ergänzen. Damit erübrigen sich meinerseits weitere Ausführungen zur Motion.

Ich danke Ihnen dafür, wenn Sie die Motion annehmen.

**Angenommen – Adopté**

## 08.3452

**Interpellation Burkhalter Didier.  
 Entführungsalarmsystem.  
 Fortschritt oder Stillstand?**

**Interpellation Burkhalter Didier.  
 Alerte enlèvement en Suisse.  
 Progrès ou blocages?**

Einreichungsdatum 15.09.08  
Date de dépôt 15.09.08

Ständerat/Conseil des Etats 17.12.08

**Le président** (Berset Alain, président): Monsieur Burkhalter, êtes-vous satisfait de la réponse écrite du Conseil fédéral ou demandez-vous la discussion?

**Burkhalter** Didier (RL, NE): Monsieur le président, je ne crois pas qu'on puisse être satisfait de la réponse, ni de la situation en Suisse, et je vous demande de bien vouloir ouvrir la discussion.

**Le président** (Berset Alain, président): Monsieur Burkhalter demande la discussion. – Ainsi décidé.

**Burkhalter** Didier (RL, NE): Cette interpellation visait à faire le point sur le déploiement largement souhaité de l'alerte enlèvement en Suisse – le point politique, en termes d'agenda, de volonté de réalisation. La réponse, vous l'avez lue, est malheureusement très juridique, très administrative, assez prudente, c'est le moins qu'on puisse dire. Et on peine à voir s'il y a un moteur politique, qui est pourtant certainement indispensable dans une telle situation.

Certes la politique, c'est l'art du possible, mais elle ne doit pas devenir l'art de rendre difficile ce qui est possible. En particulier, des principes tels que la souveraineté cantonale et le fédéralisme sont censés rendre le pays plus fort. On le sait particulièrement bien dans cette Chambre des cantons: on y respecte le fédéralisme et la souveraineté cantonale, mais ces principes ne doivent pas se transformer en un frein aux progrès, en une nouvelle barrière douanière intérieure. De surcroît, à l'heure de Schengen et à l'heure de la collaboration continentale en matière de sécurité dite intérieure, les frontières en matière de sécurité intérieure sont en fait plutôt celles de l'Europe et plus du tout celles qui séparent artificiellement nos cantons. C'est pourtant un peu ce sentiment de cloisonnement inutile, de lenteur helvétique qu'on a à la lecture de la réponse du Conseil fédéral. Il faut donc, je crois, en revenir aux bases, à l'essentiel, et il faut regarder le vrai enjeu. J'aimerais donc rappeler ici brièvement ce que le Parlement demande, et j'aimerais dire en quelques points ce qui pourrait, à mon avis, être fait.

Que demande le Parlement? Durant l'automne 2007, suite au drame de la petite Ylenia, les deux Chambres ont adopté, à l'unanimité, et en l'espace de quelques semaines, deux motions relatives à l'alerte enlèvement lors de la disparition d'un enfant. La motion 07.3554 concerne surtout la question pratique et juridique de l'utilisation de la technologie des MMS. La motion 07.3553, qui peut être considérée comme la motion principale, vise clairement la mise en place sans tarder d'un dispositif «Alerte enlèvement» analogue à celui qui existe déjà aux Etats-Unis, au Canada et en France notamment.

J'aimerais me concentrer sur cette demande fondamentale. Le système «Alerte enlèvement» est apparu aux Etats-Unis il y a plus de dix ans. Plus exactement, son origine se trouve au Texas en 1996, où le système avait été introduit sous le nom d'«Amber Alert» à la suite de l'enlèvement tragique d'une jeune fille qui s'appelait précisément Amber. Il s'agit donc d'un dispositif permettant la diffusion rapide sur l'ensemble du territoire national d'informations précises, relatives à l'enlèvement, afin de solliciter des témoignages utiles

