



Dieser Text ist ein Vorabdruck. Es können noch redaktionelle Änderungen vorgenommen werden. Verbindlich ist die Version, die im Bundesblatt veröffentlicht wird.

<https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/bundesblatt.html>

Bern, 30.11.2018

Die Weisungsbefugnis der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge über Anforderungen an Revisionsstellen bei der Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates Ettlín 16.3733
vom 28. September 2016

1. Inhalt

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat Ettlins vom 28. September 2016 (16.3733; „Keine neue Soft-Regulierung durch die OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE“). Nach der Ausgangslage (Ziff. 2) werden zunächst der Auftrag zum Gutachten und dessen wichtigste Punkte aufgeführt (Ziff. 3). Danach nimmt der Bundesrat Stellung dazu (Ziff. 4). Weiter spricht sich der Bericht darüber aus, ob materiell bei der Revision von Vorsorgeeinrichtungen Handlungsbedarf besteht und daher eine qualitätsorientierte Weiterentwicklung bei der Prüfung von Pensionskassen erforderlich ist und ob eine gesetzliche Anpassung der Kompetenzen der OAK BV angezeigt ist (Ziff. 5). Am Ende führt der Bericht die Schlussbetrachtung des Bundesrats auf (Ziff. 6).

2. Ausgangslage

2.1 Weisungsentwurf der OAK BV "Anforderungen an die Revisionsstellen"

Im 2015 prüfte die OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE (OAK BV) die Qualität der externen Revisionsberichte von Vorsorgeeinrichtungen stichprobenweise und stellte dabei eine hohe Fehlerquote fest¹. Sie kam zum Schluss, dass mangelnde praktische Prüftätigkeit der Revisionsstellen in der beruflichen Vorsorge und mangelnde Kenntnisse der gesetzlichen Bestimmungen der 2. Säule zu den Hauptgründen für die hohe Fehlerquote gehörten.

Die OAK BV legte daraufhin interessierten Verbänden und Behörden einen Entwurf der Weisung «Anforderungen an die Revisionsstellen» (W-xx/2015 k) zur Stellungnahme vor. Der Entwurf beinhaltete unter anderem ein sogenanntes Rotationsprinzip für die Person, welche die Revision leitet. Danach hätte dieselbe Person das gleiche Mandat längstens während sieben Jahren ausführen dürfen und anschliessend das gleiche Mandat erst nach einem Unterbruch von drei Jahren wiederaufnehmen können. Weiter stellte der Entwurf Mindestanforderungen an die Erfahrung der Revisionsgesellschaft auf. Diese sollte pro Kalenderjahr mind. 1'000 Prüfstunden in der beruflichen Vorsorge leisten.

Die OAK BV erliess schliesslich im Oktober 2016 die definitive Fassung der Weisung unter dem Titel „Qualitätssicherung in der Revision nach BVG“ (W-03/2016), die per 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist. Die Anforderungen wurden im Vergleich zum während der Vernehmlassung stark kritisierten Entwurf reduziert. Die Anforderungen an die Revisionsgesellschaft und das Rotationsprinzip wurden fallen gelassen. Die leitenden RevisorInnen mussten nun mindestens 50 Prüfstunden pro Kalenderjahr im Bereich der beruflichen Vorsorge ausweisen und mindestens vier Stunden an betreffenden Weiterbildungen absolviert haben.

2.2 Postulat Ettlins 16.3733 vom 28. September 2016

Ständerat Erich Ettlins kritisiert mit dem Postulat den Weisungsentwurf «Anforderungen an die Revisionsstellen» der OAK BV (W-xx/2015 k) als zu weitgehend. Er verlangt eine Klärung der Kompetenz der OAK BV. Das Postulat lautet:

¹ Tätigkeitsbericht OAK-BV von 2015; S. 16, Ziff. 3.1.4

Die Weisungsbefugnis der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge über Anforderungen an Revisionsstellen bei der Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen

Text des Postulates:

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK) anzuweisen ist, keine Weisung über neue Anforderungen an die Revisionsstelle zu erlassen. Gegebenenfalls ist die Regulierungskompetenz einzuschränken oder der Auftrag der OAK anzupassen.

Begründung:

Die OAK macht im Rahmen ihres Weisungsentwurfes "Anforderungen an die Revisionsstellen" Gebrauch von der grundsätzlichen Regulierungskompetenz gemäss Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe f des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Der Weisungsentwurf "Anforderungen an die Revisionsstellen" geht aber weit über das eigentliche Mandat der OAK hinaus. Er stellt einen massiven Eingriff in den Markt der Pensionskassenprüfung dar. Eine qualitätsorientierte Weiterentwicklung im Segment der Pensionskassenprüfungen wäre indes zu prüfen. Dies kann aber effizienter im Rahmen des laufenden bundesrätlichen Auftrags zur Überprüfung der Revision und Revisionsaufsicht gemacht werden. Dies verhindert Doppelspurigkeiten und Mehrfachregulierungen zwischen OAK und Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) und verhindert eine unnötige bürokratische Belastung der Wirtschaft.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 2. Dezember 2016 zum Postulat beantragt, es in dem Sinne anzunehmen, dass er die Frage prüft, ob die OAK BV Weisungen über neue Anforderungen an Revisionsstellen erlassen darf. Der Ständerat ist dieser Empfehlung am 6. Dezember 2016 gefolgt.

Diskussionen über die Kompetenzen der OAK BV gab es im Übrigen bereits vor diesem Weisungsentwurf. In einer Anfrage 14.1070 vom 22. September 2014 („Wer kontrolliert die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge?“) nahm Nationalrat Fässler Bezug auf die Weisung "Standard für Jahresberichte der Aufsichtsbehörden" vom 5. Dezember 2012 (W-02/2012) und monierte eine Überschreitung der gesetzlichen Kompetenzen der OAK BV (nach Art. 64a Abs. 1 Bst. a und b des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BVG). Der Bundesrat zeigte in seiner Antwort auf die Frage nach der Kontrolle über die OAK BV auf, dass diese keinen Weisungen des Bundesrates unterliegt, und dass es keine ordentlichen Rechtsmittel im verwaltungsinternen Instanzenzug gegen Weisungen der OAK BV gibt, sondern lediglich eine Aufsichtsbeschwerde nach Art. 71 VwVG beim Bundesrat eingereicht werden kann (formloser Rechtsbehelf ohne Parteistellung).

2.3 Aufgaben der OAK BV, der Revisionsaufsichtsbehörde und der Revisionsstellen

2.3.1 Aufgaben der OAK BV

Die OAK BV ist eine von Weisungen des Parlaments und des Bundesrates unabhängige Aufsichtsbehörde. Sie sorgt für eine einheitliche Aufsichtspraxis im System der beruflichen Vorsorge. Die OAK BV setzt sich aus sieben bis neun unabhängigen, sachverständigen Personen zusammen, die vom Bundesrat für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden. Aktuell besteht sie aus acht Mitgliedern, die bis Ende 2019 gewählt sind. Die Sozialpartner sind mit je einem Vertreter berücksichtigt.

Die OAK BV verfügt über ein eigenes Sekretariat mit Fachkräften, welches die Geschäfte der Kommission vorbereitet, ihr Antrag stellt und ihre Entscheide vollzieht. Der gesetzliche Aufgabenkatalog nach Artikel 64a BVG enthält folgende Aufgaben der OAK BV: Sie ist Oberaufsicht über kantonale/regionale Aufsichtsbehörden. Sie stellt eine einheitliche Aufsichtstätigkeit sicher und ist den Aufsichtsbehörden gegenüber weisungsbefugt. Die OAK BV kann den Experten für berufliche Vorsorge sowie den Revisionsstellen Weisungen erteilen und sie kann Fachstandards anerkennen. Sie ist die Direktaufsichtsbehörde für die Anlagestiftungen, den Sicherheitsfonds BVG und die Stiftung Auffangeinrichtung BVG. Ausserdem ist sie Zulassungsbehörde der Experten für berufliche Vorsorge und

Die Weisungsbefugnis der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge über Anforderungen an Revisionsstellen bei der Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen

der Vermögensverwalter gemäss Artikel 48f Absatz 5 BVV ². Sie ist aber nicht die Zulassungsbehörde für die Revisionsstellen in der beruflichen Vorsorge. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die OAK BV Weisungen, Mitteilungen und Verfügungen erlassen sowie Inspektionen durchführen.

2.3.2 Aufgaben der Revisionsaufsichtsbehörde

Die Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) ist eine unabhängige, öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und administrativ dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zugeordnet. Organe der RAB sind der aus 5 Mitgliedern bestehende Verwaltungsrat und die Direktion, sowie die EFK als externe Revisionsstelle. Ihr gesetzlicher Auftrag ist die Sicherstellung der ordnungsgemässen Erbringung und der Gewährleistung der Qualität von Revisions- und Prüfungsdienstleistungen. Sie ist zuständig für die Beurteilung von Zulassungsgesuchen, die Aufsicht über die Revisionsunternehmen von Gesellschaften des öffentlichen Interesses und für die Leistung von internationaler Amtshilfe im Bereich der Revisionsaufsicht. Die RAB übt ihre Aufsichtstätigkeit unabhängig aus, untersteht jedoch der Aufsicht des Bundesrates. Sie erstattet dem Bundesrat und der Bundesversammlung jährlich Bericht über ihre Tätigkeit. Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen müssen nach Artikel 52b BVG von der RAB als Revisionsexpertin oder Revisionsexperte nach dem Revisionsaufsichtsgesetz³ zugelassen sein. Anders als die Prüfgesellschaften im Bereich des Finanzmarktes unterstehen die Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen aber keiner laufenden Aufsicht.

2.3.3 Aufgaben der Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen

Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen haben gemäss Artikel 52c Absatz 1 BVG weitergehende Aufgaben als Revisionsstellen von anderen juristischen Personen. Neben der Revision der Jahresrechnung prüfen Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen unter anderem auch die Fragen, ob die Alterskonten den gesetzlichen Vorschriften entsprechen, ob die Organisation, die Geschäftsführung und die Vermögensanlage den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen entsprechen, ob die Vorkehrungen zur Sicherstellung der Loyalität in der Vermögensverwaltung getroffen wurden und ob die Einhaltung der Loyalitätspflichten durch das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung hinreichend kontrolliert wird. Sie prüfen auch, ob die vom Gesetz verlangten Angaben und Meldungen an die Aufsichtsbehörde gemacht und die Vorgaben zu Rechtsgeschäften mit Nahestehenden eingehalten wurden (Art. 52c Abs. 1 BVG). Sie prüfen weiter stichprobenartig und risikoorientiert, ob die Offenlegung von Interessenbindungen zum obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung vollständig ist und von diesem kontrolliert wurde. Ist die Geschäftsführung, Verwaltung oder Vermögensverwaltung einer Vorsorgeeinrichtung ganz oder teilweise Dritten übertragen, prüft die Revisionsstelle auch deren Tätigkeit ordnungsgemäss (Art. 35 BVV 2). Stellt die Revisionsstelle bei ihrer Prüfung Mängel fest, so muss sie dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung eine angemessene Frist zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes ansetzen. Wird die Frist nicht eingehalten, so muss sie die Aufsichtsbehörde benachrichtigen (Art. 36 Abs. 1 BVV 2). Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen haben also eine über die eigentliche Rechnungsprüfung hinausgehende aufsichtsrechtliche Funktion.

3. Unabhängiges Gutachten

3.1 Auftrag

Um die vom Postulat Ettlin 16.3733 aufgeworfene Frage zu beantworten, ob die OAK BV Weisungen über neue Anforderungen an Revisionsstellen erlassen darf, beauftragte die Verwaltung am 28. März

² SR 831.441.1 Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2)

³ SR 221.302; Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG)

Die Weisungsbefugnis der OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE ÜBER ANFORDERUNGEN AN REVISIONSSTELLEN BEI DER PRÜFUNG VON VORSORGE-EINRICHTUNGEN

2017 die Universität Zürich bzw. den für sie tätigen Experten im Verwaltungsrecht und im Recht der beruflichen Vorsorge Prof. Dr. iur. Thomas Gächter sowie dessen Assistenten MLaw Michael E. Meier, ein Gutachten zu erstellen. Das Gutachten vom 12. Juli 2017 über die „Weisungsbefugnis der OAK BV gemäss Art. 64a Abs. 1 lit. f BVG“ (s. Anhang; im Folgenden „Gutachten“) beantwortet die Frage, ob die OAK BV befugt ist, Weisungen über Anforderungen an die Revisionsstellen in der beruflichen Vorsorge zu erlassen. Es nimmt Stellung zur Frage, ob die OAK BV über Weisungsbefugnisse an die Revisionsstellen verfügt. Es nimmt dabei primär Bezug auf den strittigen Weisungsentwurf «Anforderungen an die Revisionsstellen» und zeigt auf, welche Weisungsinhalte problematisch sind. Das Gutachten erwähnt ausserdem zu vermeidende Zweigleisigkeiten im Bereich der Aufsicht über die Revisionsstellen. Das Gutachten beinhaltet eine umfassende Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des Rechts der beruflichen Vorsorge im Lichte des allgemeinen Verwaltungsrechts.

3.2 Aufbau des Gutachtens

Im ersten Teil beurteilen die Gutachter die Weisungsbefugnis der OAK BV an Revisionsstellen im Lichte der einschlägigen Bestimmungen (Art. 64a Absatz 1 Bst. c und f BVG). Um die Rechtswirkungen und v.a. die Voraussetzungen für die Befugnis zum Erlass einer Anordnung eruieren zu können, qualifizieren sie diese allgemein verwaltungsrechtlich anhand verschiedener Merkmale⁴. Das Gutachten qualifiziert Anordnungen, die für Adressaten ausserhalb der Behördenstruktur Geltung entfalten sollen, als Rechtsverordnungen oder Verfügungen. Anordnungen, die nur im Innenverhältnis gegenüber hierarchisch untergeordneten Stellen wirksam werden, werden als Verwaltungsverordnungen oder Weisungen bezeichnet. Bei solchen Verwaltungsverordnungen ist zu prüfen, ob der Adressat der Behörde, welche sie erlässt, unterstellt ist.

Der zweite Teil des Gutachtens enthält eine materielle Beurteilung des kritisierten Weisungsentwurfs der OAK BV.

3.3 Zusammenfassung des Gutachtens⁵

Im Wesentlichen erhebt das Gutachten die folgenden Kritikpunkte an den Weisungsentwurf:

3.3.1 Keine innerdienstliche Verwaltungsverordnungs- und keine Verfügungsbefugnis im Bereich der OBERAUFSICHTSAUFGABEN

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass es sich beim Weisungsrecht nach Artikel 64a Absatz 2 Buchstabe f (und Buchstabe c) BVG mangels Unterstellung der Revisionsstellen unter die Aufsicht oder Hierarchie der OAK BV nicht um innerdienstliche Verwaltungsverordnungen oder Weisungen handeln könne. Eine Verfügungsbefugnis schliesst das Gutachten ebenfalls aus, da die OAK BV den Revisionsstellen im Einzelfall keine Anordnungen machen dürfe. Dies sei Aufgabe der Direktauf sicht, also der Aufsichtsbehörde gemäss Art. 61 ff. BVG.

3.3.2 Keine gesetzliche Grundlage für den Weisungsentwurf

Der Weisungsentwurf W-xx/2015 könne sich nicht auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen. Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe f und Buchstabe c BVG stellen nach dem Gutachten keine Grundlage für eine rechtlich durchsetzbare Verordnungsbefugnis dar. Stattdessen handle es sich bei

⁴ Vgl. S. 7 des Gutachtens (Anhang 1)

⁵ Vgl. S. 1 des Gutachtens (Anhang 1)

Die Weisungsbefugnis der OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE ÜBER ANFORDERUNGEN AN REVISIONSSTELLEN BEI DER PRÜFUNG VON VORSORGE-EINRICHTUNGEN

diesem Weisungsrecht um die Möglichkeit, mittels Informations- und Empfehlungsschreiben in tatsächlicher Hinsicht Einfluss zu nehmen.

Das Gutachten führt zu Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe c BVG an, dass eine gesetzliche Grundlage zum Erlass von Standards an Revisionsstellen fehle. Eine solche ist gemäss Wortlaut von Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe c BVG jedoch für den Erlass von Standards vorausgesetzt. Nur für Standards an Experten für berufliche Vorsorge⁶ sei mit Artikel 52d Absatz 3 BVG eine gesetzliche Grundlage gegeben. Systematisch betrachtet wäre das Erfordernis dieser gesetzlichen Grundlage für Standards nach Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe c BVG sowie die Pflicht zur vorgängigen Anhörung weitestgehend ihres Sinnes entleert, wenn die OAK BV bereits gestützt auf Artikel 64a Absatz 1 Buchstaben f BVG ohne gesetzliche Grundlage und ohne vorgängige Anhörung Weisungen erlassen könnte. Eine rechtsverbindliche Weisungsbefugnis der OAK BV an Revisionsstellen liege deshalb auch mit Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe f BVG nicht vor. Weisungen der OAK BV nach dieser Bestimmung hätten indes immerhin Empfehlungscharakter und damit tatsächlichen Einfluss auf die Tätigkeit von Revisionsstellen in der beruflichen Vorsorge.

3.3.3 Problematischer Inhalt des Weisungsentwurfs

Selbst wenn man das Bestehen einer gesetzlichen Grundlage für den erwähnten Weisungsentwurf im Grundsatz bejahen würde, wären verschiedene, damit neu eingefügte Einschränkungen für die Tätigkeit von Revisionsstellen in der beruflichen Vorsorge rechtlich problematisch, da sich im geltenden Recht der beruflichen Vorsorge keine Grundlagen für entsprechende Voraussetzungen finden liessen.

Namentlich die Voraussetzung des Entwurfs der kritisierten Weisungen, dass ein Revisionsunternehmen mindestens 1'000 Revisionsstunden pro Jahr aufweisen müsse, wobei pro Mitarbeiter höchstens 100 Stunden angerechnet werden dürfen, wäre nach Einschätzung der Gutachter deutlich über das im Rahmen der beruflichen Vorsorge Vorgesehene und Mögliche hinausgegangen und hätte die Wirtschaftsfreiheit v.a. der kleineren Revisionsunternehmen in ungerechtfertigter Weise eingeschränkt.

4. Stellungnahme des Bundesrats zum Gutachten

4.1 Definition der «Weisung» (Verordnungs- und Verfügungsbefugnis, vgl. Ziff. 3.3.1)

Nach Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe f BVG kann die OAK BV u.a. den Revisionsstellen Weisungen erteilen. Nach Buchstaben c derselben Bestimmung kann sie bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage und vorheriger Anhörung der interessierten Kreise die für die Aufsichtstätigkeit notwendigen Standards erlassen. Die Weisungen haben keine allgemeine Geltung sondern sind nur für die Behörden oder Institutionen verbindlich, die *direkt der Aufsicht der OAK* unterstehen. Weisungen können aber durchaus auch eine gewisse Drittwirkung entfalten (z.B. Weisungen zur Umsetzung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Umgang mit Retrozessionen). Der Bundesrat teilt die Meinung des Gutachtens, wonach es sich bei der Weisungsbefugnis gegenüber den Revisionsstellen nach Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe f (und Buchstabe c) BVG nicht um eine allgemeine innerdienstliche Verordnungs- oder Weisungskompetenz handelt, weil die Revisionsstellen weder der Aufsicht noch organisatorisch der OAK BV unterstellt sind. Der Bundesrat ist ebenso wie das Gutachten der Ansicht, dass die OAK BV nach dem Willen des Gesetzgebers den Revisionsstellen nicht im Einzelfall Anordnungen

⁶ Das sind von der OAK-BV zugelassene Personen mit einschlägiger beruflicher Ausbildung und Berufserfahrung, die die in Artikel 52e BVG definierten Aufgaben wahrnehmen.

Die Weisungsbefugnis der OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE ÜBER ANFORDERUNGEN AN REVISIONSSTELLEN BEI DER PRÜFUNG VON VORSORGE-EINRICHTUNGEN

machen soll, dass ihr also keine Verfügungsbefugnis zukommt. Eine Verfügungsbefugnis nach den erwähnten Bestimmungen wird auch weder von der OAK BV noch von anderer Seite postuliert.

4.2 Zur gesetzlichen Grundlage für die Weisungsbefugnis (vgl. Ziff. 3.3.2)

Im Unterschied zum Gutachten ist der Bundesrat allerdings der Auffassung, dass Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe f BVG der OAK BV die Kompetenz gibt, den Revisionsstellen fachtechnische Vorgaben in Bezug auf die Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen zu machen, welche die gesetzlichen Vorgaben konkretisieren⁷. Die Bestimmung könnte andernfalls das Ziel, das ihr nach dem Gesetzgeber zukommen soll, nicht erfüllen und wäre ihres Sinnes entleert. Aus den Materialien lässt sich nämlich der Wille erkennen, dass der OAK BV die Kompetenz zum Erlass solcher Vorgaben zukommen soll. Gemäss Botschaft soll die OAK BV die Qualitätssicherung der Revisoren überwachen. Zu diesem Zweck soll sie u.a. den Revisoren Weisungen allgemeiner Art erteilen können⁸. Das Weisungsrecht gegenüber den Revisionsstellen ist gemäss den Ausführungen der Botschaft in Bezug auf den vorgeschlagenen Buchstaben f von Artikel 64a Absatz 1 BVG also allgemeiner Natur und soll bspw. Vorgaben über Prüfungsschwerpunkte bei der Revision der Vorsorgeeinrichtungen in einem bestimmten Jahr beinhalten⁹. Die OAK BV soll gemäss Botschaft zudem ganz allgemein sicherstellen, dass das System der beruflichen Vorsorge als Ganzes sicher und zuverlässig funktioniert¹⁰. Diese Grundsätze sind in der parlamentarischen Beratung nicht infrage gestellt worden.

Würde man hingegen die Auffassung der Gutachter teilen und in den gestützt auf Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe f BVG erlassenen Weisungen lediglich Empfehlungen sehen, könnten keine Vorgaben an Revisionsstellen gemacht werden. Ohne solche könnte die OAK BV jedoch nicht sicherstellen, dass das System der beruflichen Vorsorge als Ganzes zuverlässig funktioniert.

Es ist deshalb nicht vorstellbar, dass der Gesetzgeber mit Buchstabe f in einer gesetzlichen Bestimmung lediglich festhalten wollte, dass die OAK BV Empfehlungen abgeben dürfe. Dieser Schluss drängt sich umso mehr auf, weil die OAK BV solche Empfehlungen auch ohne explizite Erwähnung im Gesetz abgeben dürfte.

Die vom Gesetzgeber der OAK BV gewährte Weisungskompetenz betrifft nur Weisungen, die für die Qualitätssicherung erforderlich sind. Die Zulassung der Revisionsstellen für die berufliche Vorsorge (Art. 52b BVG) obliegt der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB). Die BVG-Aufsichtsbehörden prüfen, ob die Revisionsstellen die für sie geltenden gesetzlichen Vorschriften einhalten (Art. 62 Abs. 1 BVG). Sie sorgen auch dafür, dass die Revisionsstellen allfällige Weisungen der OAK BV einhalten. Sie können im Einzelfall zudem den Revisionsstellen Weisungen erteilen (Art. 62a Abs. 2 Bst. b BVG), sie abberufen oder ernennen (Art. 62a Abs. 2 Bst. h BVG).

4.3 Zum Inhalt des Entwurfs der OAK BV-Weisungen (vgl. Ziff. 3.3.3)

Der Bundesrat teilt die Ansicht des Gutachtens, wonach der Weisungsentwurf der OAK BV die Wirtschaftsfreiheit der Revisionsstellen hätte tangieren können. Auch wenn die OAK BV nach Meinung des Bundesrates mit Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe f BVG über eine gesetzliche Grundlage zum Erlass von Weisungen an Revisionsstellen verfügt, darf sie mittels solcher Weisungen keine Vorgaben machen, die die Zulassung der Revisionsstellen betreffen. Deren Zulassung fällt nämlich, wie weiter oben erwähnt, ausschliesslich in die Zuständigkeit der RAB. Eine dem Buchstaben d von Artikel 64a Absatz 1 BVG (zur Zulassung der Experten in der beruflichen Vorsorge) entsprechende, ausdrücklich

⁷ Ähnlich Petra Caminada; SzS - Schriften zum Sozialversicherungsrecht; Band/Nr. 28; S. 101 f.

⁸ BBI 2007 5687

⁹ BBI 2007 5707

¹⁰ BBI 2007 5687

Die Weisungsbefugnis der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge über Anforderungen an Revisionsstellen bei der Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen

aufgeführte Aufgabe der OAK BV besteht nicht in Bezug auf die Revisionsstellen. Der Gesetzgeber hat ausserdem in anderem Zusammenhang mit der Streichung von Artikel 52b Absatz 2 BVG des Gesetzesentwurfs¹¹ - wonach der Bundesrat Zulassungsvoraussetzungen für die Revision von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen hätte erlassen können – klar zum Ausdruck gegeben, dass Anforderungen an die Zulassungsvoraussetzungen ausschliesslich im Kompetenzbereich der RAB liegen.

Somit hätte die OAK BV mit ihrem Weisungsentwurf ihre Kompetenz zum Erlass fachtechnischer Vorgaben, die die gesetzlichen Bestimmungen konkretisieren, überschritten.

5. Handlungsbedarf bei der Revision von Vorsorgeeinrichtungen

Der Bundesrat hat seit 2012 und dem Inkrafttreten der sogenannten Strukturreform in der beruflichen Vorsorge keine Aufsichtsaufgaben mehr. Die Direktaufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen liegt bei den kantonalen BVG-Aufsichtsbehörden. Die OAK BV übt lediglich die Direktaufsicht über den Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung, die Anlagestiftungen und die Experten in der beruflichen Vorsorge aus. Zur Direktaufsicht kommt die Systemaufsicht der OAK BV hinzu.

Die OAK BV prüfte – wie eingangs erwähnt - 2015 im Rahmen dieser Systemaufsicht die Qualität der externen Revisionsberichte von Vorsorgeeinrichtungen stichprobenweise und stellte eine hohe Fehlerquote fest (vgl. Ziff. 2.1). Sie kam zum Schluss, dass mangelnde praktische Prüftätigkeit der Revisionsstellen in der beruflichen Vorsorge und mangelnde Kenntnisse der gesetzlichen Bestimmungen der 2. Säule zu den Hauptgründen für die hohe Fehlerquote gehörten.

Auch die RAB stellte bei der Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen wiederholt schwere Verstösse gegen die anwendbaren Sorgfaltspflichten fest und behandelt diese in ihrem Geschäftsbericht von 2016 eingehend¹². Die dort aufgeführten Beispiele zeigen zum Teil gravierende Versäumnisse bei der Prüfung von Anlagevorschriften, Geschäftsführungstätigkeit und Organisation der Vorsorgeeinrichtung auf. Die RAB stellt deshalb in ihrem Geschäftsbericht von 2016 die geltenden Anforderungen an die Revision von Vorsorgeeinrichtungen infrage. Auch in ihrem Geschäftsbericht 2017 hält die RAB fest, dass die Revisionsstellen in der beruflichen Vorsorge eine ganze Reihe weiterer wichtiger Prüfaufgaben wahrnehmen, die mit der Aufsichtsprüfung von Finanzinstituten (vorab Banken und Versicherungen) vergleichbar sind. Wie im Finanzmarkt wird die staatliche Aufsicht auch im Bereich der beruflichen Vorsorge bis zu einem gewissen Grad an die Revisionsstellen delegiert. Diese Delegation an die Revisionsstellen setzt laut der RAB jedoch eine entsprechend hohe Prüfqualität voraus. Anders als die Prüfungsgesellschaften im Bereich des Finanzmarktes unterstehen die Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen keiner laufenden Aufsicht. Eine Ausnahme besteht nur bei der Prüfung von Anlagestiftungen, für welche die Zulassung als staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen vorausgesetzt wird. Die RAB kann die Qualität von Revisionsdienstleistungen bei Vorsorgeeinrichtungen somit nur im Verdachtsfall und in ihrer Rolle als Zulassungsbehörde im Rahmen von Gewährsverfahren gegen natürliche Personen überprüfen.

Der Bundesrat hat diese Schwachstellen bei der Revision von Vorsorgeeinrichtungen bereits zur Kenntnis genommen. Es gibt Grund zur Annahme, dass bei der Qualität der Revisionsberichte bzw. der Revision von Vorsorgeeinrichtungen Handlungsbedarf besteht. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 8. November 2017 einen Bericht zum Handlungsbedarf im allgemeinen Revisions- und Re-

¹¹ Amtl. Bull. SR 2008 572

¹² Geschäftsbericht RAB von 2016; S. 46 f.

Die Weisungsbefugnis der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge über Anforderungen an Revisionsstellen bei der Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen

visionsaufsichtsrecht zur Kenntnis genommen und will einzelne Prüfempfehlungen vertieft abklären lassen. Nach der Empfehlung Nummer 7 des Expertenberichts zum Prüfauftrag im allgemeinen Revisions- und Revisionsaufsichtsrecht soll überprüft werden, ob die RAB als einzige Behörde für die spezifische Zulassung und Beaufsichtigung der Revisionsunternehmen von Vorsorgeeinrichtungen zuständig sein soll¹³. Zu dieser Prüfempfehlung hat der Bundesrat das Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, zusammen mit dem Department des Innern (EDI) und unter Beizug von RAB und OAK BV den Handlungsbedarf abzuklären. In diesem Rahmen kann auch geprüft werden, ob die Aufsicht über die Revisionsstellen in der beruflichen Vorsorge verstärkt werden soll. Das könnte zweckmässig im Rahmen eines Gesetzgebungsprojekts mit Inhalt Revisions- und Revisionsaufsichtsrecht angegangen werden.

6. Schlussbetrachtung

Mit dem Weisungsentwurf hätte nach Ansicht des Bundesrats die OAK BV ihre gesetzlichen Kompetenzen überschritten. Die Einführung einer Spezialzulassung für die Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen ist dem Gesetzgeber vorbehalten. Im Gegensatz zum Gutachten von Prof. Gächter geht der Bundesrat aber davon aus, dass die OAK BV in engem Rahmen Weisungen an Revisionsstellen erlassen darf. Insbesondere darf sie Vorgaben zur materiellen Prüftätigkeit der zugelassenen Revisionsstellen machen, um ihren gesetzlichen Auftrag zur Qualitätssicherung in der beruflichen Vorsorge erfüllen zu können.

Der Bundesrat sieht jedoch Handlungsbedarf bei der Revision von Vorsorgeeinrichtungen, der allerdings nicht mit Weisungen der OAK BV gelöst werden kann. Der konkrete gesetzgeberische Handlungsbedarf soll im Auftrag des Bundesrates von EJPD und EDI sowie unter Beizug von RAB und OAK BV geprüft werden.

Anhang 1

Gutachten vom 12. Juli 2017 über die „Weisungsbefugnis der OAK BV gemäss Art. 64a Abs. 1 lit. f BVG von Prof. Dr. iur. Thomas Gächter und MLaw Michael E. Meier, Universität Zürich

Anhang 2

Weisungsentwurf OAK BV W – xx/2015 "Anforderungen an die Revisionsstelle" (auch auf Französisch erhältlich)

¹³ s. Medienmitteilungen des Bundesrats vom 09.11.2017 „Handlungsbedarf im Revisionsrecht prüfen“