



Bern, 14. Mai 2025

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

Bericht vom 14. Mai 2025

in Erfüllung des Auftrags gemäss Bundesratsbeschluss vom 31. August 2022

1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Bundesratsauftrag	3
1.3	Hintergrund.....	3
1.4	Zielsetzung des Berichts.....	4
2	Zusammenfassung	4
3	Revision von Vorsorgeeinrichtungen	5
3.1	Aufgaben der Revisionsstellen	5
3.2	Zulassung der Revisionsstellen durch die RAB.....	6
3.3	Abgrenzung zu den Aufgaben der Experten für berufliche Vorsorge.....	7
3.4	Einordnung der Funktion der Revisionsstellen.....	8
4	Beaufsichtigung der Revisionsstellen.....	9
4.1	Aufsichtssystem in der beruflichen Vorsorge	9
4.1.1	Aufsicht über die Revisionsstellen durch die RAB	9
4.1.2	Kantonale bzw. regionale BVG-Direktaufsicht und Revisionsstellen	10
4.1.3	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) und Revisionsstellen	11
4.2	Aufsicht über die Revisionsstellen der AHV-Ausgleichskassen	12
4.3	Aufsicht über die Prüfgesellschaften in der Finanzmarktgesetzgebung.....	13
5	Herausforderungen bei der Revision von Vorsorgeeinrichtungen	14
5.1	Vorgaben zu Fachpraxis und Weiterbildung.....	14
5.2	Externe Prüfungen ohne externe Qualitätssicherung	15
5.3	OAK-BV Weisung 03/2016 bzgl. Fachpraxis/Weiterbildung	15
5.4	Prüfmängel	15
5.4.1	Prüfmängel festgesellt durch die RAB	16
5.4.2	Prüfmängel festgestellt durch die OAK BV	17
6	Lösungsvorschläge.....	18
6.1	Aufsicht über Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen	18
6.2	Gezielte Verstärkung der Aufsicht über Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen (Segmentierung)	19
6.3	Spezialzulassung durch die RAB.....	20
6.3.1	Allgemeine Anforderungen	20
6.3.2	Vergleich mit der Aufsicht über die Revisionsstellen der AHV-Ausgleichskassen	20
6.3.3	Vergleich mit der Aufsicht über die Revisionsstellen von Versicherungsunternehmen.....	21
6.3.4	Anforderungen an Tätigkeit und Bildung sowie Rotationsprinzip	21
7	Modernisierung des Prüfungsauftrags der Revisionsstelle gemäss Vorschlag der OAK BV.....	22
7.1	Problemstellung	22
7.2	Lösungsvorschlag	22
8	Schlussbemerkungen	22

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Im Bericht in Erfüllung des Postulates Ettlin 16.3733 vom 30. November 2018 stellte der Bundesrat fest, dass gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Bereich der Revision von Vorsorgeeinrichtungen besteht (Ziff. 5 und 6). Im Bericht zu ausgewählten Fragen und in Erfüllung des Postulats 19.4389 GPK-S vom 31. August 2022 hielt der Bundesrat fest, dass bei der Revision von Vorsorgeeinrichtungen ein ausgewiesener Bedarf an Verbesserungen bestehe. Die Verwaltung solle daher vertieft abklären, wie durch die Verbesserung der Revisionsqualität die Stabilität des Vorsorgesystems langfristig verbessert werden könne und dem Bundesrat darüber berichten.

Obwohl die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) im Bereich der Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen keine systematische Aufsichtsfunktion ausübt, hat sie in der Vergangenheit wiederholt schwere Verstösse gegen die Sorgfaltspflichten bei der Revision von Vorsorgeeinrichtungen festgestellt. In den Jahren 2016 bis 2021 widmete die RAB der Problematik in ihrem Geschäftsbericht ein separates Kapitel¹. Darin werden teils gravierende Versäumnisse beschrieben und Handlungsbedarf mit Blick auf das öffentliche Interesse an solchen Einrichtungen aufgezeigt. Auch die OAK BV hat in den Jahren 2015 und 2021 anlässlich ihrer Inspektionen von kantonalen und regionalen Direktaufsichtsbehörden eine erhebliche Fehlerquote bei den Revisionsberichten aufgedeckt².

1.2 Bundesratsauftrag

Das EJPD hat am 19. August 2022 dem Bundesrat Folgendes beantragt: Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV), das Bundesamt für Justiz (BJ) und die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) sollen vertieft prüfen, ob seitens des Gesetzgebers eine Spezialzulassung durch die RAB für die Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen und/oder die (laufende) Beaufsichtigung der Revisionsstellen von (bestimmten) Vorsorgeeinrichtungen eingeführt werden soll, um eine bessere Prüfqualität bei den Revisionsstellen sicherzustellen.

Der Bundesrat hat aufgrund des Antrags des EJPD am 31. August 2022 Folgendes beschlossen (Ziff. 5 Beschlussdispositiv): Das EDI (BSV) wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD (BJ, RAB) und der OAK BV vertieft abzuklären, wie durch die Verbesserung der Revisionsqualität die Stabilität des Vorsorgesystems langfristig verbessert werden kann, und dem Bundesrat bis Ende Juni 2024 darüber zu berichten.

1.3 Hintergrund

Das System der beruflichen Vorsorge gewährleistet einem breiten Teil der Schweizer Bevölkerung eine Absicherung gegen die Risiken von Alter, Tod und Invalidität. Im Jahr 2022 waren über 4.6 Millionen Erwerbstätige (aktive Versicherte) bei einer von 1'353 Vorsorgeeinrichtungen versichert³. Über 1.3 Millionen Personen bezogen eine Rente und/oder Kapitalleistungen von den Vorsorgeeinrichtungen, die über CHF 45 Milliarden an reglementarischen Leistungen (ca. 31.5 Mia. Renten und ca. 14. Mia. Kapitalleistungen) ausrichteten. Die Vorsorgeeinrichtungen verwalten zusammen ein Vermögen von über

¹ www.rab-asr.ch (Geschäftsberichte).

² 2015: David Frauenfelder, Berufliche Vorsorge: Bedeutung der Revisionsstelle im Zusammenhang mit der Führung und Kontrolle einer Vorsorgeeinrichtung, in: Der Treuhandexperte TREX 1/2017, S. 24 ff. Die OAK BV identifizierte bei 47 bzw. 22% von 215 eingesehenen Dossiers fehlerhafte Revisionsberichte. 2021: OAK BV, Beurteilung der Qualität der Revision nach BVG, März 2022. Die OAK BV machte bei 93 bzw. 62% von 151 eingesehenen Dossiers eine oder mehrere Feststellungen im Zusammenhang mit der Qualität der Revision.

³ Bundesamt für Statistik BFS, Pensionskassenstatistik 2022, herausgegeben 2023.

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

einer Billion Franken. Fast drei Viertel⁴ der aktiven Versicherten sind bei einer Sammel- und Gemeinschaftseinrichtung versichert, welche teilweise untereinander im Wettbewerb stehen und bezüglich Grösse und Komplexität mit grossen Versicherungsgesellschaften vergleichbar sind⁵. Die berufliche Vorsorge hat somit grosses wirtschaftliches und politisches Gewicht.

1.4 Zielsetzung des Berichts

Der Bericht soll gemäss dem Bundesratsauftrag vom 31. August 2022 aufzeigen, wie durch die Verbesserung der Revisionsqualität die Stabilität des Vorsorgesystems langfristig verbessert werden kann. Der Bericht soll eine Übersicht über die Revision von Vorsorgeeinrichtungen und deren Problemfelder sowie die beteiligten Akteure und deren Anliegen geben. Der Bericht soll schliesslich Verbesserungsvorschläge machen.

2 Zusammenfassung

Nach einem Überblick über die Revision von Vorsorgeeinrichtungen mit der Aufzählung der Aufgaben der Revisionsstellen, der Darstellung der Zulassungsbedingungen sowie der Unterschiede zu den Aufgaben der Experten für berufliche Vorsorge, würdigt der Bericht die Funktion der Revisionsstellen. Er stellt sie zudem in den Kontext des Aufsichtssystems in der beruflichen Vorsorge, zeigt auf, wie die Aufsicht über die Revisionsstellen durch die RAB erfolgt und in welchem Verhältnis die Revisionsstellen zu den kantonalen und regionalen BVG-Direktaufsichten sowie zur OAK BV stehen. Zum Vergleich stellt der Bericht die Aufsichten über die Revisionsstellen der AHV-Ausgleichskassen und über die Prüfungsgesellschaften in der Finanzmarktgesetzgebung kurz dar. Kern des Berichts sind die Identifikation der Herausforderungen bei der Revision von Vorsorgeeinrichtungen und die Vorschläge, wie diese Herausforderungen angegangen werden können.

Herausforderungen:

Die heutigen gesetzlichen Bestimmungen sehen keine besonderen Anforderungen an die Fachpraxis und Weiterbildung für leitende Revisoren von Vorsorgeeinrichtungen vor. Eine qualitative Prüfung setzt aber fundierte Fachkenntnisse und Erfahrungen voraus. Die Direktaufsichtsbehörden stützen sich bei ihrer Aufsichtstätigkeit massgeblich auf Revisionsberichte ab, in welchen die Konformität der Jahresrechnung und der BVG-spezifischen Prüfgegenstände bestätigt werden. In den vergangenen Jahren haben die RAB und die OAK BV wiederholt Verstösse gegen die Sorgfaltspflichten der Revisionsstellen festgestellt.

Lösungsvorschläge:

Die Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen müssen zwar eine Zulassung der RAB haben, aber sie unterliegen keiner laufenden Aufsicht. Die RAB kann die Prüfqualität bei Vorsorgeeinrichtungen daher nur im Verdachtsfall und im Rahmen von Gewährsverfahren gegen leitende Revisoren überprüfen. Um sicherzustellen, dass Revisionsstellen in der beruflichen Vorsorge ihre Aufgaben unabhängig, qualitätsorientiert und im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften erfüllen, könnte eine neue Aufsichtsstruktur implementiert werden. Diese Struktur könnte aus anlassbezogenen Überprüfungen und laufender Aufsicht bestehen. Eine mögliche Herangehensweise wäre die risikobasierte Segmentierung, bei der unterschiedliche Anforderungen an Revisionsstellen gestellt werden, je nach Grösse und Risikoprofil der von ihnen geprüften Vorsorgeeinrichtungen. Quantitativ könnte die Bilanzsumme als Kriterium für die Grösse einer Vorsorgeeinrichtung dienen. Sie ist einfach und eindeutig messbar und steht in direktem Zusammenhang mit der Anzahl der Versicherten. Qualitativ könnten Vorsorgeeinrichtungen, die im

⁴ Bundesamt für Statistik BFS, Pensionskassenstatistik 2021, Vorsorgeeinrichtungen (VE), Tabelle 1.2, S.8.

⁵ Informationsschreiben OAK BV zum Inkrafttreten der Weisungen W – 01/2021 «Anforderungen an Transparenz und interne Kontrolle für Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb».

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

Wettbewerb zueinander stehen (insbesondere Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen), ein besonderes Segment bilden, das laufend zu beaufsichtigen wäre. Weiter könnte eine Spezialzulassung für die Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen eingeführt werden, um spezifische Anforderungen festzulegen. Diese Anforderungen sollen eine einheitliche und zuverlässige Prüfung sicherstellen. Periodische Inspektionen sollten zudem die Angemessenheit der Qualitätssicherungssysteme der Revisionsstellen sowie die Einhaltung der anwendbaren Prüfungsstandards überprüfen.

3 Revision von Vorsorgeeinrichtungen

3.1 Aufgaben der Revisionsstellen

Die Vorsorgeeinrichtungen sind gesetzlich dazu verpflichtet, eine Revisionsstelle zu ernennen (Art. 52a Abs. 1 BVG⁶). Die Revisionsstellen sind unabhängige Prüfungsgesellschaften oder im Handelsregister als Einzelunternehmen eingetragene natürliche Personen. Sie stellen im Rahmen der Rechnungsprüfung sicher, dass die Jahresrechnung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben⁷ erstellt wurde. Im Prüfbericht legen die Revisionsstellen ihre Beurteilung der Prüfungsergebnisse dar. Sie bestätigen, dass die Jahresrechnung und die anderen erforderlichen Prüfpunkte dem schweizerischen Recht, der Stiftungs- oder Gründungsurkunde⁸ und den Reglementen entspricht (Art. 52c Abs. 1 Bst. a BVG) und dass der Abschluss insgesamt frei von wesentlichen falschen Darstellungen ist. Die Prüfung soll ein hohes Mass an Sicherheit dafür bieten, dass sie wesentliche falsche Darstellungen aufdeckt. Wesentlich sind falsche Darstellungen, wenn sie die Nutzer der Jahresrechnung (Führungsorgane der Vorsorgeeinrichtung, aktive Versicherte, Rentner, Arbeitgeber und zuständige Aufsichtsbehörden) dazu veranlassen könnten, sich ein anderes Urteil über die Lage der Vorsorgeeinrichtung zu bilden⁹. Die Prüfungen der Revisionsstellen sollen den diversen Anspruchsgruppen also einen zuverlässigen Einblick in die finanzielle Lage der Einrichtung ermöglichen und damit auch die benötigten Entscheidungsgrundlagen schaffen.

Darüber hinaus prüfen und bestätigen die Revisionsstellen eine Reihe von weiteren, nicht direkt die Jahresrechnung betreffenden Prüfgegenstände (Art. 52c Abs. 1 Bst. b bis g BVG und Art. 35ff. BVV 2¹⁰), die den Aufsichtsbehörden dienen und somit als aufsichtsrechtlich zu qualifizieren sind. Die gesetzlichen Aufgaben im Einzelnen (Art. 52c Abs. 1 BVG):

- Die Revisionsstelle prüft die Jahresrechnung der Vorsorgeeinrichtung, um sicherzustellen, dass sie den gesetzlichen Vorschriften entspricht (Bst. a).
- Die Revisionsstelle prüft, ob die Organisation, die Geschäftsführung sowie die Vermögensanlage den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen entsprechen (Bst. b).
- Sie prüft auch, ob die Vorkehren zur Sicherstellung der Loyalität in der Vermögensverwaltung getroffen wurden und die Einhaltung der Loyalitätspflichten durch das oberste Organ hinreichend kontrolliert wird (Bst. c),
- ob die freien Mittel oder die Überschussbeteiligungen aus Versicherungsverträgen in Übereinstimmung mit den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen verwendet wurden (Bst. d).

⁶ Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), SR 831.40

⁷ Die Vorsorgeeinrichtungen haben die Jahresrechnung insbesondere nach den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung Swiss GAAP FER 26 zu erstellen (Art. 47 Abs. 2 BVV 2).

⁸ Seit 2014 müssen registrierte Vorsorgeeinrichtungen die Rechtsform einer Stiftung haben oder eine Einrichtung des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit sein (Art. 48 Abs. 2 BVG). Vor 2014 als Genossenschaft gegründete Vorsorgeeinrichtungen, wie z.B. die 1962 gegründete ASGA Pensionskasse, dürfen aber in dieser Rechtsform weitergeführt werden.

⁹ Vgl. Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung (HWP), Band «Buchführung und Rechnungslegung», Kapitel II.3.3.4.4 Wesentlichkeit (Grundsätze ordnungsmässiger Rechnungslegung).

¹⁰ Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2), SR 831.441.1

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

- Die Revisionsstelle prüft zudem, ob im Falle einer Unterdeckung die Vorsorgeeinrichtung die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung der vollen Deckung eingeleitet hat (Bst. e),
- die vom Gesetz verlangten Angaben und Meldungen an die Aufsichtsbehörde gemacht wurden (Bst. f).
- Die Revisionsstelle prüft auch, ob Artikel 51c BVG d.h. die Vorgaben zu den Rechtsgeschäften mit Nahestehenden eingehalten wurden (Bst. g).

Darüber hinaus prüft die Revisionsstelle gemäss Artikel 35 Absatz 1 und 35a BVV 2, ob diese über ein angemessenes internes Kontrollsystem verfügt, und stellt im Falle einer Unterdeckung fest, ob die Vorsorgeeinrichtung die notwendigen Massnahmen ergriffen hat, um die vollständige Deckung wiederherzustellen.

Falls die Revisionsstelle bei ihrer Prüfung Mängel feststellt, setzt sie dem obersten Organ eine angemessene Frist zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands an (Art. 36 Abs. 1 BVV 2). Wird diese Frist nicht eingehalten, hat sie dies dem obersten Organ und der Aufsichtsbehörde zu melden. Weitere Meldepflichten gegenüber der Aufsichtsbehörde ergeben sich, wenn der Revisionsstelle Tatsachen bekannt werden, die geeignet sind, den guten Ruf oder die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der für die Führung der Einrichtung verantwortlichen Personen in Frage zu stellen oder wenn die Lage der Einrichtung ein rasches Einschreiten erfordert.

Die Prüfung durch die Revisionsstellen trägt dazu bei, die Transparenz und die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtungen zu erhöhen und das Vertrauen der Versicherten in das System der beruflichen Vorsorge zu stärken. Die Revisionsstellen arbeiten unabhängig von den Vorsorgeeinrichtungen. Sowohl die Revisionsunternehmen als auch die leitenden Revisoren unterliegen einschlägigen berufsrechtlichen Sorgfaltspflichten, um eine möglichst objektive und professionelle Prüfung durchzuführen.

3.2 Zulassung der Revisionsstellen durch die RAB

Als Revisionsstelle können natürliche Personen und Revisionsunternehmen tätig sein, die von der RAB als Revisionsexpertin oder Revisionsexperte zugelassen sind (Art. 52b BVG).

Eine natürliche Person wird als Revisionsexpertin oder Revisionsexperte zugelassen, wenn sie bestimmte Anforderungen an Ausbildung und Fachpraxis erfüllt und über einen unbescholtenen Leumund verfügt (Art. 4 Abs. 1 RAG¹¹) bzw. Gewähr für eine einwandfreie Prüftätigkeit bietet (Art. 4 Abs. 1 RAV¹²). Die Zulassung als Revisionsexperte/in setzt allerdings keine spezifische Erfahrung und Fachwissen im Bereich der beruflichen Vorsorge voraus.

Ein Revisionsunternehmen wird als Revisionsexperte zugelassen, wenn (a) die Mehrheit der Mitglieder seines obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans sowie seines Geschäftsführungsorgans über die entsprechende Zulassung verfügt; (b) mindestens ein Fünftel der Personen, die an der Erbringung von Revisionsdienstleistungen beteiligt sind, über die entsprechende Zulassung verfügt; (c) sichergestellt ist, dass alle Personen, die Revisionsdienstleistungen leiten, über die entsprechende Zulassung verfügen und (d) die Führungsstruktur gewährleistet, dass die einzelnen Mandate genügend überwacht wird (Art. 6 Abs. 1 RAG). Letzteres setzt voraus, dass das Revisionsunternehmen ein internes Qualitätssicherungssystem aufweist und die Angemessenheit sowie Wirksamkeit der Grundsätze und Massnahmen

¹¹ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG), SR 221.302

¹² Verordnung vom 22. August 2007 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsverordnung, RAV), SR 221.302.3

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

men der Qualitätssicherung überwacht (Art. 9 Abs. 1 RAV). Für die Zulassung als staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen bestehen weitergehende Voraussetzungen¹³. Für die Zulassung als Revisionsexperte hat ein Revisionsunternehmen keine Vorgaben bezüglich Mindestanzahl an Mandaten oder Anzahl von leitenden Revisoren einzuhalten. Die OAK BV hat per 1. Januar 2017 die Weisung „Qualitätssicherung in der Revision nach BVG“ (W-03/2016) in Kraft gesetzt, welche Anforderungen an die Fachpraxis und Weiterbildung von leitenden Revisorinnen und Revisoren von Vorsorgeeinrichtungen enthält. (zur rechtlichen Durchsetzbarkeit dieser Anforderungen wird auf die Kapitel 4.1.3.2 und 5.3 verwiesen).

3.3 Abgrenzung zu den Aufgaben der Experten für berufliche Vorsorge

Die Experten für berufliche Vorsorge nach Artikel 52d und 52e BVG überwachen die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen durch die Vorsorgeeinrichtungen und unterstützen diese bei der Gründung, in der laufenden Tätigkeit und in Fragen von Liquidation, Teilliquidation und Fusion. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Verwaltung und Gestaltung der beruflichen Vorsorge und sind typischerweise in Beratungsunternehmen tätig. Die Tätigkeiten von Expertinnen und Experten umfassen Beratungen, Berechnungen und Prüfungen. Die gesetzlichen Aufgaben im Einzelnen (Art. 52e BVG):

Die Experten für berufliche Vorsorge prüfen aus versicherungstechnischer Sicht, ob die Vorsorgeeinrichtung Sicherheit dafür bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann, indem sie (Art. 52e Abs. 1 BVG):

- a. jährlich die Vorsorgekapitalien und die technischen Rückstellungen der Vorsorgeeinrichtungen berechnen;
- b. periodisch, mindestens jedoch alle drei Jahre, ein versicherungstechnisches Gutachten erstellen.

Sie prüfen zudem periodisch, ob die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen (Art. 52e Abs. 1bis BVG).

Sie unterbreiten dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung Empfehlungen insbesondere über (Art. 52e Abs. 2 BVG):

- a. den technischen Zinssatz und die übrigen technischen Grundlagen;
- b. die Massnahmen, die im Falle einer Unterdeckung einzuleiten sind.

Werden die Empfehlungen des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge vom obersten Organ nicht befolgt und erscheint dadurch die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung gefährdet, melden sie dies der Aufsichtsbehörde (Art. 52e Abs. 3 BVG).

Im Zusammenhang mit der Übernahme von Rentnerbeständen geben die Experten für berufliche Vorsorge der Aufsichtsbehörde von sich aus die erforderliche Bestätigung und auf deren Verlangen den Bericht ab (Art. 52e Abs. 4 BVG).

Der Zuständigkeitsbereich der Experten für berufliche Vorsorge umfasst im Allgemeinen folgende Tätigkeiten.

¹³ Diese müssen insbesondere gewährleisten, dass sie die rechtlichen Pflichten einhalten und für Haftungsrisiken ausreichend versichert sind (Art. 9 Abs. 1 RAG).

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

Die gesetzlichen Aufgaben:

- Periodische Überprüfung der finanziellen Sicherheit der Vorsorgeeinrichtungen
- Gestaltung einer allfälligen Rückdeckung
- Vorschlag zur Verwendung freier Mittel
- Ausarbeitung von Sanierungsplänen bei Unterdeckung
- Durchführen von Teilliquidationen, Liquidationen und Fusionen

Allgemeine Tätigkeiten:

- Beratung von Vorsorgeeinrichtungen, unter anderem bei Gestaltung und Änderung der Vorsorgepläne, Wahl des Finanzierungsverfahrens und der Rechnungsgrundlagen
- Unterstützung bei der Ausarbeitung von Reglementen
- Regeln von Vorsorgefällen, für die keine reglementarischen Bestimmungen vorliegen
- Schulung von Organen der Vorsorgeeinrichtungen
- Mitwirkung bei der Information der Versicherten.

Die Vorsorgeeinrichtungen müssen die Berichterstattung der Expertinnen und Experten, wie jene der Revisionsstellen, der zuständigen Direktaufsichtsbehörde einreichen.

Zwischen der Revisionsstelle und des Experten für die berufliche Vorsorge besteht eine gesetzlich verankerte Aufgabenteilung. Für die Bewertung der für die versicherungstechnischen Risiken notwendigen Rückstellungen, bestehend aus Vorsorgekapitalien und technischen Rückstellungen, ist der Experte für berufliche Vorsorge verantwortlich¹⁴. Die Prüfung der Bewertung der Vorsorgekapitalien und technischen Rückstellungen gehört nicht zu den Aufgaben der Revisionsstelle. Der Experte für berufliche Vorsorge prüft zudem periodisch, ob die Vorsorgeeinrichtung Sicherheit dafür bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann und ob die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Der Experte für berufliche Vorsorge ist weder ein Sachverständiger des Managements noch ein Dienstleister der Revisionsstelle. Er übt eigenständig eine gesetzliche Prüfpflicht aus. Der Revisionsstelle obliegt die Prüfung, ob die vom Experten für berufliche Vorsorge berechneten Vorsorgekapitalien und technischen Rückstellungen korrekt in die Jahresrechnung übernommen wurden. Eine versicherungstechnische Begutachtung der bilanzierten Vorsorgekapitalien und technischen Rückstellungen ist nicht Aufgabe der Revisionsstelle.

3.4 Einordnung der Funktion der Revisionsstellen

Die Revisionsstellen leisten zusammen mit den Expertinnen und Experten für die berufliche Vorsorge einen zentralen Beitrag für die Stabilität und das Vertrauen in die berufliche Vorsorge. Neben den direktbetroffenen Versicherten, Rentnern und Arbeitgebern haben auch die OAK BV und die regionalen Direktaufsichtsbehörden ein grosses Interesse, dass die Prüfarbeit der Revisionsstellen auf qualitativ hohem Niveau stattfindet.

¹⁴ Schweizer Prüfungshinweis 40: Prüfung und Berichterstattung des Abschlussprüfers einer Vorsorgeeinrichtung (EXPERTsuisse), Datum der ersten Veröffentlichung: 28. Oktober 2013, Mit letzter Änderung vom: 29. Juni 2022, Rz. 20.

4 Beaufsichtigung der Revisionsstellen

4.1 Aufsichtssystem in der beruflichen Vorsorge

Die Revisionsstellen arbeiten in der 2. Säule nicht in einem für sich abgeschlossenen Tätigkeitsfeld, sondern stehen in einem weiteren Bezugsrahmen mit anderen Akteuren. Sie spielen auch eine Rolle in der Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen.

Das Aufsichtssystem des BVG kann als Pyramide veranschaulicht werden¹⁵. Die Basis der Pyramide bildet das paritätisch zusammengesetzte Führungsorgan der Vorsorgeeinrichtung. Zu den Hauptaufgaben des obersten Organs zählen insbesondere die strategische und finanzielle Führung der Vorsorgeeinrichtung. Auf der zweiten Stufe der Pyramide stehen gleichrangig nebeneinander die Experten für berufliche Vorsorge sowie die Revisionsstelle, welche sich in ihren Kontrollfunktionen ergänzen. Die Experten für berufliche Vorsorge prüfen u.a. periodisch und erstatten Bericht, ob die Vorsorgeeinrichtung Sicherheit zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen bietet. Die Revisionsstelle prüft u.a., ob die Jahresrechnung den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen entspricht. Auf der dritten Stufe der Kontrollpyramide steht die Aufsichtsbehörde, welche die direkte Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen ausübt. Gemäss Gesetz wachen die zurzeit acht regionalen Direktaufsichtsbehörden darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen, die Revisionsstellen und die Experten für berufliche Vorsorge die gesetzlichen Vorschriften einhalten und dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird. Die Oberaufsicht wird seit 2012 von der OAK BV wahrgenommen. Ihre Hauptaufgabe ist es, eine einheitliche Aufsichtstätigkeit der kantonalen BVG-Aufsichtsbehörden sicherzustellen. Die OAK BV hat ein Weisungsrecht gegenüber den Direktaufsichtsbehörden sowie gegenüber den Revisionsstellen und Experten für berufliche Vorsorge. Die RAB ist nicht direkt in dieses Aufsichtskonzept integriert, ist aber für die (Grund-)Zulassung der Revisionsstellen und der für die Prüfung verantwortlichen leitenden Revisoren zuständig (vgl. dazu nachfolgende Ziff. 4.1.1).

4.1.1 Aufsicht über die Revisionsstellen durch die RAB

Die Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen sowie die leitenden Revisoren benötigen eine Zulassung der RAB als Revisionsexperten. Anders als im Bereich der Aufsicht über die private Versicherungsunternehmen unterstehen Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen grundsätzlich keiner (laufenden) Aufsicht. Die RAB kann die Prüfqualität bei Vorsorgeeinrichtungen somit grundsätzlich nur im Verdachtsfall und im Rahmen von Gewährsverfahren gegen die leitenden Revisorinnen und leitenden Revisoren überprüfen. Von diesem Grundsatz gibt es zwei Ausnahmen: Erstens besteht eine explizite Ausnahme bei der Revision von Anlagestiftungen, die zwingend als Revisionsstelle ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen zu wählen haben (Art. 53k Bst. d BVG i.V.m. Art. 9 Verordnung über die Anlagestiftungen, ASV; SR 831.403.2). Eine zweite Ausnahme besteht grundsätzlich, wenn Vorsorgeeinrichtungen als Revisionsstelle ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen gewählt haben. In der Rechtspraxis ist es mangels ausdrücklicher gesetzlicher Vorgaben jedoch umstritten, welche Revisionsdienstleistungen der Aufsicht der RAB unterstehen, sobald ein Revisionsunternehmen der Aufsicht der RAB untersteht (Frage der sachlichen Zuständigkeit bzw. der Aufsichtssperimeters). Nach einer engen Auffassung umfasst die Aufsicht nur Revisionsdienstleistungen an Gesellschaften des öffentlichen Interesses (sog. Mandatsaufsicht). Nach einer weiteren (von der RAB geteilten) Auffassung¹⁶ gilt die Beaufsichtigung für die gesetzlich vorgeschriebenen Revisionsdienstleistungen an alle Unternehmen, die vom fraglichen staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen erbracht werden (sog. Institutsaufsicht). Die Frage ist praktisch relevant, weil je nach Auslegung Revisionsdienstleistungen insbesondere für Vorsorgeeinrichtungen oder für grosse nicht börsennotierte Unternehmen keiner präventiven

¹⁵ David Frauenfelder, TREX; Treuhandexperte Ausgabe 1/17; Berufliche Vorsorge: Bedeutung der Revisionsstelle im Zusammenhang mit der Führung und Kontrolle einer Vorsorgeeinrichtung

¹⁶ Geschäftsbericht 2020 der RAB, S. 53; Expert Focus 10/20 S. 771, Frank Schneider, Olivier Devaud, Andrea Offergeld, Die Revision von Vorsorgeeinrichtungen aus dem Blickwinkel der RAB.

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

Aufsicht unterliegen, obwohl sie von einem staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen geprüft werden und ein öffentliches Interesse an der Qualität der Revisionsdienstleistungen für diese Revisionsmandate besteht¹⁷. Im Rahmen einer Mandatsaufsicht kann die RAB nur nachträglich eine Überprüfung vornehmen, wenn konkrete Hinweise auf Prüfmängel vorliegen. In einem System der Institutsaufsicht kann sie dagegen frühzeitig Risiken identifizieren und eine Überprüfung idealerweise auslösen, bevor es zu Prüfmängeln kommt. Trotz der Fokussierung auf den Kapital- und Finanzmarkt ist die Aufsicht über die staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen nach Ansicht der RAB keine Mandats-, sondern eine Institutsaufsicht. Im Falle von Mängeln in der Ausführung einer Revisionsdienstleistung kann es keine Rolle spielen, ob diese eine Gesellschaft des öffentlichen Interesses betrifft oder nicht. Bei diesen Revisionsmandaten gelangen grundsätzlich dieselben Prüfprozesse und Prüfstandards zur Anwendung. Bei Revisionsunternehmen, die sich freiwillig der Aufsicht unterstellt haben, überprüft die RAB denn auch schon nach geltendem Recht Revisionsdienstleistungen für Unternehmen, die keine Gesellschaft des öffentlichen Interesses sind (Art. 33 Abs. 1 RAV).

Bei Vorliegen begründeter Verdachtsmomente auf Rechtsverstösse führt die RAB jeweils eine Abklärung beim betroffenen Revisionsunternehmen durch. Stellt sie schwerwiegende Pflichtverletzungen fest, eröffnet sie in der Regel ein Enforcementverfahren gegen den leitenden Revisor, bei dem eine Neubeurteilung der dauernd einzuhaltenden Zulassungsvoraussetzung des unbescholtenen Leumunds bzw. der Gewähr für eine einwandfreie Prüftätigkeit vorgenommen wird (Art. 4 Abs. 1 RAG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 RAV). Bei staatlich beaufsichtigten Unternehmen kann die RAB auch andere Massnahmen insbesondere zur Verbesserung der Qualitätssicherung treffen oder mit dem Revisionsunternehmen vereinbaren (z.B. Prozess- und Kontrollanpassungen, Durchführung von Schulungen, Erlass von Weisungen). Insbesondere bei schweren Verstössen ist es gegebenenfalls auch angezeigt¹⁸, das Unternehmen zur Wiederherstellung des rechtskonformen Zustands anzuweisen, fehlbare Mitarbeitende aus gewissen Mandatsfunktionen¹⁹ zu entfernen oder diese für bestimmte Revisionsdienstleistungen nicht mehr beizuziehen²⁰. In schwerwiegenden Fällen kann es insbesondere sogar gerechtfertigt sein, das Unternehmen anzuweisen, eine bestimmte Revisionsdienstleistung zu beenden²¹. Personen, die für ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen tätig sind, kann bei wiederholten oder groben Verstössen unabhängig davon, ob sie über eine Zulassung der RAB verfügen, auch direkt untersagt werden, die Ausübung ihrer Tätigkeit oder einer bestimmten Funktion innerhalb des staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmens auszuüben²².

4.1.2 Kantonale bzw. regionale BVG-Direktaufsicht und Revisionsstellen

Die acht regional organisierten Direktaufsichtsbehörden wachen gemäss Artikel 62 BVG darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen, die Revisionsstellen und die Experten bzw. Expertinnen für berufliche Vorsorge die gesetzlichen Vorschriften einhalten und dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird. Hierzu prüfen die Aufsichtsbehörden die rechtlichen Grundlagen wie Statuten und Reglemente und nehmen Einsicht in die jährliche Berichterstattung der Vorsorgeeinrichtung, der Revisionsstelle und der Experten bzw. Expertinnen für berufliche Vorsorge.

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben stützen sich die Aufsichtsbehörde auf die Berichte der Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstellen. Die Aufsichtsbehörden können in Bezug auf die Revisionsstellen bei Bedarf (Art. 62a Abs. 2 BVG):

¹⁷ Vgl. dazu bezüglich Vorsorgeeinrichtungen das Urteil des Bundesgerichts Nr. 2C_860/2015 vom 14. März 2016, E. 5.3.

¹⁸ Hierzu und zum Folgenden: Grundsätze zum Enforcement der RAB, S. 5 f.

¹⁹ Beispielsweise als leitender Revisor, als EQCR, als Mitglied des Prüfungsteams oder generell für Funktionen, bei denen ein Einfluss auf die bestimmte Revisionsdienstleistung oder eine bestimmte Art von Revisionsdienstleistungen ausgeübt werden kann, wie für Gesellschaften des öffentlichen Interesses.

²⁰ Vgl. Art. 16 Abs. 4 RAG.

²¹ Botschaft des Bundesrates vom 23. Juni 2004 zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) und zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren, BBl 2004 4076.

²² Art. 18 RAG.

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

- a. a. von der Revisionsstelle jederzeit Auskunft oder die Herausgabe sachdienlicher Unterlagen verlangen;
- b. b. im Einzelfall der Revisionsstelle Weisungen erteilen;
- c. c. Gutachten anordnen;
- h. h. eine Revisionsstelle ernennen oder abberufen;
- i. i. Ordnungswidrigkeiten nach Artikel 79 ahnden.

Gemäss Artikel 62a Absatz 1 BVG sind die Grundlagen der Aufsichtstätigkeit also die Berichte der Experten für berufliche Vorsorge sowie der Revisionsstellen. Die Aufsichtsbehörden stützen sich auf diese Berichte ab. Hat die Aufsichtsbehörde Zweifel, kann sie die einzelnen Aufsichtsmittel anwenden. Es handelt sich nicht um eine abschliessende Aufzählung, jedoch sind die in der Praxis üblichen Aufsichtsmittel erwähnt. Der Fokus der Aufsichtsbehörde liegt dabei auf der Rechtskontrolle und der zweckgemässen Vermögensverwendung. Das mildeste Aufsichtsmittel ist die Einholung von zusätzlichen Auskünften und/oder die Herausgabe sachdienlicher Unterlagen. Führen die zusätzlichen Auskünfte oder Unterlagen nicht zur gewünschten Klärung der Situation, kann die Aufsichtsbehörde der Kaskade der Aufsichtsmittel entsprechend weitere Massnahmen ergreifen, d.h. eine Revisionsstelle z.B. abberufen oder Ordnungsbussen nach Artikel 79 BVG aussprechen²³. Nach diesem System stützt sich die Aufsicht zu einem gewichtigen Teil auf die Revisionsstellen ab (vorne Ziff. 3.4). Die Direktaufichtsbehörden können die Prüfqualität mangels Einsicht in die Arbeitspapiere aber nur beschränkt abschätzen.

4.1.3 Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) und Revisionsstellen

4.1.3.1 Aufgaben der OAK BV

Die OAK BV spielt eine wichtige Rolle bei der Sicherstellung der Integrität und Stabilität der beruflichen Vorsorge. Ihre Aufsichtstätigkeiten tragen dazu bei, dass die Vorsorgeeinrichtungen ordnungsgemäss und transparent verwaltet und geprüft werden und die Interessen der Versicherten geschützt werden. In Bezug auf die Revision von Vorsorgeeinrichtungen hat die OAK BV verschiedene Aufgaben und Zuständigkeiten:

- Regulierung und Richtlinien: Die OAK BV erlässt Richtlinien und Weisungen, die die Revision von Vorsorgeeinrichtungen betreffen²⁴. Diese Vorgaben dienen der Qualitätssicherung (vgl. Ziff. 4.1.3.2).
- Qualitätskontrolle: Die OAK BV ist für die Durchführung von Qualitätskontrollen (sog. Inspektionen) bei den kantonalen bzw. regionalen Direktaufsichten verantwortlich. Diese Kontrollen können auch dazu dienen, zu überwachen, ob die Revisionsstellen die Vorgaben der OAK BV erfüllen.
- Berichterstattung: Die OAK BV erstellt regelmässige Berichte über ihre Aufsichtstätigkeiten und teilt diese Informationen auch den Vorsorgeeinrichtungen mit. Diese Berichte enthalten häufig Empfehlungen und Hinweise zur Verbesserung der Prüfungs- und Governance-Verfahren der Vorsorgeeinrichtungen.
- Die OAK übt zudem die Direktaufsicht über die Anlagestiftungen, die Auffangeinrichtung BVG und den Sicherheitsfonds BVG aus.

²³ Ruggli Christina, Kommentar zum schweizerischen Sozialversicherungsrecht 2019, BVG und FZG, Art. 62a Aufsichtsmittel, S. 1295

²⁴ Vgl. Art. 64a Abs. 1 Bst. f BVG

4.1.3.2 Regulierung der OAK BV in Bezug auf Revisionsstellen

Die OAK BV überprüfte 2015 die Qualität der Revisionsberichte zu Vorsorgeeinrichtungen stichprobenweise und stellte dabei eine hohe Fehlerquote fest²⁵. 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 vor, der stark kritisiert wurde. Der Entwurf beinhaltete unter anderem ein sogenanntes Rotationsprinzip für die Person, welche die Revision leitet. 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 trat. Die Anforderungen wurden im Vergleich zum während der Vernehmlassung stark kritisierten Entwurf reduziert. Das Rotationsprinzip wurde z.B. fallen gelassen. Die leitenden Revisoren und Revisorinnen mussten nun mindestens 50 Prüfstunden pro Kalenderjahr im Bereich der beruflichen Vorsorge ausweisen und mindestens vier Stunden an einschlägigen Weiterbildungen absolviert haben. Die Weisung ist immer noch in Kraft, auch wenn sie umstritten ist. So kam der Bundesrat 2018 zum Schluss²⁶, dass die OAK BV mit dem Entwurf der Weisung – zur später erlassenen Weisung hat sich der Bundesrat nicht geäußert - ihre gesetzlichen Kompetenzen überschritten hatte. Die Einführung einer Spezialzulassung für die Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen sei dem Gesetzgeber vorbehalten.

Die Kompetenz der OAK BV erstreckt sich nicht auf die Beurteilung der Prüfungsqualität bei den Revisionsstellen im Rahmen von mandatsbezogenen Überprüfungen, wie es die RAB bei den staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen praktiziert.

4.2 Aufsicht über die Revisionsstellen der AHV-Ausgleichskassen

Als Referenz für die Aufsicht der Revisionsstellen in der beruflichen Vorsorge kann die Aufsicht über die Revisionsstellen über die AHV-Ausgleichskassen dienen. Die Revisionsstellen haben einerseits die Aufgabe, die finanziellen Berichte und Jahresabschlüsse von AHV-Ausgleichskassen zu überprüfen und zu bestätigen. Sie stellen sicher, dass die finanzielle Berichterstattung korrekt und nach den geltenden gesetzlichen Vorschriften erfolgt (Abschlussrevision). Andererseits führen sie zuhanden der Aufsichtsbehörde (BSV) aufsichtsrechtliche Prüfungen durch, insbesondere prüfen sie die Geschäftsführung der Ausgleichskassen (Hauptrevision). Das BSV erlässt fachliche Weisungen, welche die Aufgaben der Revisionsstellen festhalten. Es kann den Revisionsstellen auch im Einzelfall Weisungen erteilen.

Die Aufsicht über und die Zulassung von Revisionsstellen in der AHV sind mit der Reform «Modernisierung der Aufsicht»²⁷ seit dem 1. Januar 2024 neu geregelt. Die Zulassung von Revisionsunternehmen und leitenden Prüferinnen sowie leitenden Prüfern zur Prüfung von AHV-Ausgleichskassen erfolgt durch die RAB (Art. 11m RAV). Dabei wird sowohl für Prüfungen in der ersten Säule (Art. 68 Abs. 1 AHVG) als auch der zweiten Säule (Art. 52b BVG) auf die von der RAB erteilten Grundzulassung als Revisionsexperte abgestellt. Neu erteilt die RAB in der ersten Säule auch eine Sonderzulassung, für welche erhöhte Anforderungen an die Organisation der Revisionsunternehmen (Art. 11n RAV) und an das Fachwissen und die Praxiserfahrung der leitenden Prüferinnen und leitenden Prüfer (Art. 11o RAV) gelten. Bei Verstössen gegen die Zulassungsvoraussetzungen (Art. 11n-11p RAV) kann die RAB die Zulassung befristet oder unbefristet entziehen oder einen schriftlichen Verweis erteilen, wenn der Entzug der Zulassung unverhältnismässig wäre (Art. 11q Abs. 1 und 3 RAV).

²⁵ Tätigkeitsbericht OAK-BV von 2015; S. 16, Ziff. 3.1.4

²⁶ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Ettlin 16.3733 vom 28. September 2016

²⁷ Änderung vom 17. Juni 2022 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, (AHVG), (Modernisierung der Aufsicht), BBl 2020 1

4.3 Aufsicht über die Prüfgesellschaften in der Finanzmarktgesetzgebung

Per Januar 2015²⁸ wurde die vorher auf die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA und auf die RAB aufgeteilte Aufsicht über Revisionsstellen und Prüfgesellschaften zusammengelegt und bei der RAB konzentriert. Die RAB übernahm von der FINMA die Aufsicht über die Rechnungsprüfung und Aufsichtsprüfung bei der FINMA unterstellten Beaufsichtigten (Art. 3 FINMAG²⁹), die eine zugelassene Prüfgesellschaft mit einer Prüfung nach Artikel 24 FINMAG beauftragen müssen (Art. 9a RAG). Davon betroffen sind (a) Banken, Finanzmarktinfrastrukturen, Finanzgruppen und öffentliche Kaufangebote, Wertpapierhäuser und Pfandbriefzentralen, (a^{bis}) Fintech-Unternehmen, (b) Versicherungen und (c) Fondsleitungen und Verwalter von Kollektivvermögen, Anlagefonds, Investmentgesellschaften mit variablem Kapital, Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen, Investmentgesellschaften mit festem Kapital, Depotbanken sowie Vertreterinnen und Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen (Art. 11a RAV).

Die Aufsicht über die Prüfgesellschaften im Finanzmarktbereich umfasst insbesondere folgende Aspekte:

- Sonderzulassung: Zur Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen bedürfen Prüfgesellschaften einer Grundzulassung als staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen und eine Sonderzulassung im entsprechenden Aufsichtsbereich (Art. 9a Abs. 1 RAG). Die Prüfgesellschaft muss im entsprechenden Aufsichtsbereich ausreichend organisiert sein und darf keine andere nach den Finanzmarktgesetzen bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben. Die Prüfgesellschaft ist ausreichend organisiert, wenn sie über mindestens zwei zugelassene leitende Prüferinnen oder leitende Prüfer für den Aufsichtsbereich verfügt (Art. 11b Abs. 1 Bst. a RAV), spätestens drei Jahre nach Zulassungserteilung über mindestens zwei Prüfmandate in dem Aufsichtsbereich verfügt (Art. 11b Abs. 1 Bst. b RAV) und die Vorschriften zur Dokumentation und Aufbewahrung der Unterlagen nach Art. 730c OR³⁰ unabhängig von ihrer Rechtsform einhält.

Leitende Prüferinnen und Prüfer bedürfen nebst der Grundzulassung als Revisionsexpertin- oder -experte ebenfalls einer Sonderzulassung im entsprechenden Aufsichtsbereich (Art. 9a Abs. 2 RAG). Die von einer leitenden Prüferin und einem leitenden Prüfer zu erfüllenden Zulassungsvoraussetzungen sind in den Artikel 9a Abs. 2 RAG und Artikel 11d bis 11f RAV festgelegt. Leitende Prüferinnen und Prüfer müssen dabei nicht nur die Voraussetzungen für die Erteilung der Erstzulassung erfüllen, sondern auch jene für die Aufrechterhaltung der Zulassung.

Die RAB prüft im Rahmen der Zulassungsverfahren, ob die gesetzlichen Anforderungen für eine Sonderzulassung erfüllt sind.

- Register: Die RAB führt ein öffentliches Register über die zugelassenen natürlichen Personen und Revisionsunternehmen (Art. 15 Abs. 2 RAG).
- Externe Qualitätskontrolle³¹: Die Einhaltung der anwendbaren Vorschriften und Standards zur Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen wird risikoorientiert überprüft. Neben angemeldeten oder auf Verdacht hin veranlassten Überprüfungen, gehören auch präventive Massnahmen zum Aufsichtskonzept der RAB. Die Überprüfung von Prüfgesellschaften umfasst sowohl formelle als auch mate-

²⁸ BG vom 20. Juni 2014 (Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften), mit Wirkung seit 1. Jan. 2015 (AS 2014 4073; BBl 2013 6857)

²⁹ Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG), SR 956.1

³⁰ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220

³¹ Vgl. auch Aufsichtskonzept Abteilung Regulatory Audit (www.rab-asr.ch) / Aufsicht / Aufsichtskonzepte).

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

rielle Aspekte. Im Rahmen des sogenannten „firm review“ wird geprüft, ob die erweiterten Zulassungsvoraussetzungen zur Grundzulassung als staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen erfüllt werden. Zudem wird beurteilt, ob das interne Qualitätssicherungssystem die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen gewährleistet. Dies beinhaltet insbesondere Prüfungshandlungen zur Beurteilung der Einhaltung der spezifischen Vorgaben zur Unvereinbarkeit mit einem Prüfmandat, der Zulassungsvoraussetzungen der Prüfgesellschaft und der spezifischen Elemente zum Qualitätssicherungssystem. Beim sogenannten „file review“ wird im Rahmen der Durchsicht von Arbeitspapieren zur Aufsichtsprüfung festgestellt, ob die Vorschriften zur Qualitätssicherung sowie die Vorgaben der FINMA zur Durchführung der Aufsichtsprüfung eingehalten werden.

- Massnahmen: Bei Verstössen gegen die gesetzlichen Bestimmungen oder Standards vereinbart die RAB zusammen mit der Prüfgesellschaft die zur Behebung der Mängel notwendigen Massnahmen. Die angemessene und fristgerechte Umsetzung der Massnahmen wird jeweils überprüft. Bei schweren Verstössen ist es gegebenenfalls auch angezeigt, das Unternehmen zur Wiederherstellung des rechtskonformen Zustands anzuweisen, fehlbare Mitarbeitende aus gewissen Mandatsfunktionen zu entfernen oder diese für bestimmte Revisionsdienstleistungen nicht mehr beizuziehen. In schwerwiegenden Fällen kann es zum Schutz der Investorinnen und Investoren insbesondere sogar gerechtfertigt sein, das Unternehmen anzuweisen, eine bestimmte Revisionsdienstleistung zu beenden. Personen, die für ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen tätig sind, kann bei wiederholten oder groben Verstössen unabhängig davon, ob sie über eine Zulassung der RAB verfügen, auch direkt untersagt werden, die Ausübung ihrer Tätigkeit oder einer bestimmten Funktion innerhalb des staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmens auszuüben.

5 Herausforderungen bei der Revision von Vorsorgeeinrichtungen

5.1 Vorgaben zu Fachpraxis und Weiterbildung

Die Revisionsstelle prüft im Rahmen der Rechnungsprüfung, ob die Jahresrechnung mit Swiss GAAP FER 26 übereinstimmt. Die Prüfung erfolgt nach den Schweizer Standards zur Abschlussprüfung (SA-CH), wobei ein Prüfungsurteil mit hohem Zusicherungsgrad abgegeben wird. Zusätzlich prüft die Revisionsstelle weitere, insbesondere für die Tätigkeit der Direktaufsichtsbehörden relevante BVG-spezifischen Prüfungsgegenstände. Diese aufsichtsrechtliche Prüfung folgt einem eigenen Standard (PH 40). Eine qualitative Prüfung setzt fundierte Kenntnisse und Erfahrungen bezüglich der anwendbaren gesetzlichen und regulatorischen Bestimmungen sowie Rechnungslegungsstandards voraus. Die gesetzlichen Bestimmungen sehen aktuell jedoch keine gesonderten Anforderungen an die Fachpraxis und Weiterbildung für leitende Revisoren von Vorsorgeeinrichtungen vor (zur OAK BV-Weisung 03/2016 betr. Fachpraxis und Weiterbildung vgl. unten Ziff. 6.4).

Exkurs: Information zum Prüfstandard bei der Revision von Vorsorgeeinrichtungen:

Die Prüfung der Jahresrechnung einer Vorsorgeeinrichtung richtet sich nach den geltenden Schweizer Standards zur Abschlussprüfung (SA-CH)³². Deren Einhaltung wird im Bericht der Revisionsstelle bestätigt. Nebst der Prüfung der Jahresrechnung erfordert die Gesetzgebung der beruflichen Vorsorge die Prüfung und Bestätigung weiterer nicht direkt die Jahresrechnung betreffenden Prüfungsgegenstände (siehe Ziff. 3.1). Zur Prüfung der weiteren Prüfgegenstände ist der Schweizer Prüfungshinweis 40 (PH 40)³³ anwendbar. Der Prüfungshinweis liefert den Berufsangehörigen in Ergänzung zu den

³² Schweizer Standards zur Abschlussprüfung (SA-CH), EXPERTsuisse.

³³ Schweizer Prüfungshinweis 40: Prüfung und Berichterstattung des Abschlussprüfers einer Vorsorgeeinrichtung, EXPERTsuisse.

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

SA-CH eine Orientierung für die Prüfung und Bestätigung der nicht direkt die Jahresrechnung betreffenden weiteren gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungsgegenstände. Sowohl die SA-CH als auch der PH 40 wurden von der OAK BV für die Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen als verbindlich erklärt (vgl. Weisung OAK BV 04/2013, Prüfung und Berichterstattung der Revisionsstelle).

5.2 Externe Prüfungen ohne externe Qualitätssicherung

Die kantonalen Aufsichtsbehörden sind dazu verpflichtet (Art. 62 BVG), die Einhaltung der gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften durch die Vorsorgeeinrichtungen zu überwachen. Sie stützen sich bei ihrer Aufsichtstätigkeit massgeblich auf Revisionsberichte ab, in welchen die Konformität der Jahresrechnung und der BVG-spezifischen Prüfgegenstände bestätigt werden³⁴. Die Direktaufsichtsbehörden haben selber gar nicht die Kapazität, die Geschäftsvorgänge bei den Einrichtungen im Detail zu überprüfen. Sie müssen sich auf die Revisionsberichte abstützen können. Diese Berichte stellen ein «Vertrauensgut» dar, bei welchem eine Beurteilung der Prüfungsqualität kaum möglich ist. Im heutigen Aufsichtssystem stützen sich die Aufsichtsbehörden also auf Prüftätigkeiten von Dritten ab. Dies ist allerdings nicht nur in der Beruflichen Vorsorge der Fall, sondern auch anderswo, z.B. auch im Bereich Finanzmarkt. Bei den Revisionsstellen von der FINMA unterstellten Institutionen übt die RAB bereits eine viel intensivere Form der Aufsicht aus als bei den Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen. Bei Letzteren kann sie nur bei begründeten Verdachtsmomenten tätig werden (insbesondere auf der Grundlage von Hinweisen Dritter) und daher keine präventive Funktion ausüben. Die Revisionsstellen haben jedoch auch selber einen grossen Anreiz, eine qualitativ gute Prüfung durchzuführen, da sie für Schäden, die durch eine falsche Berichterstattung entstehen, haftbar gemacht werden können.

5.3 OAK-BV Weisung 03/2016 bzgl. Fachpraxis/Weiterbildung

Die OAK BV hat in Form der Weisung 03/2016 Mindestanforderungen an die Praxiserfahrung und Weiterbildung von leitenden Revisoren von Vorsorgeeinrichtungen formuliert. Die gesetzliche Grundlage und damit Durchsetzbarkeit dieser Vorgaben ist aufgrund des Weisungscharakters jedoch fraglich. Der Bundesrat kam in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats Ettlins denn auch zum Schluss, dass die OAK BV mit dem ersten Entwurf der Weisung ihre Kompetenzen überschritt und die Einführung einer Sonderzulassung dem Gesetzgeber vorbehalten sei³⁵. Mit der Überführung der Anforderungen an Praxiserfahrung und Weiterbildung auf eine gesetzliche Grundlage würde die benötigte Rechtssicherheit geschaffen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass aus der im Jahr 2015 in Kraft getretenen Bündelungsvorlage³⁶ hervorgeht, dass Bundesrat und Parlament eine Konzentration von Zulassung und Aufsicht über Revisionsunternehmen bei der RAB wünschen.

5.4 Prüfmängel

In den vergangenen Jahren haben die RAB und die OAK BV wiederholt und teilweise schwerwiegende Verstösse gegen die Sorgfaltspflichten im Bereich der Revision von Vorsorgeeinrichtungen moniert. Angesichts der zuvor erwähnten Bedeutung der Revision von Vorsorgeeinrichtungen erscheint es daher sinnvoll, die Qualität der Prüfungen durch externe Qualitätskontrollen zu verbessern.

³⁴ Art. 62a Abs. 1 BVG.

³⁵ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Ettlins 16.3733 vom 28. September 2016.

³⁶ Bündelung der Aufsichtskompetenz über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften.

5.4.1 Prüfmängel festgesellt durch die RAB³⁷

Wie erwähnt (vgl. Ziff. 3.2.2), führt die RAB bei Vorliegen begründeter Verdachtsmomente auf Rechtsverstösse Abklärungen bei den betroffenen Revisionsunternehmen durch. Dabei ist sie auf konkrete und begründete Hinweise angewiesen, die sie in der Regel von den für die Direkt- bzw. Oberaufsicht der Vorsorgeeinrichtungen zuständigen Behörden erhält, aus den Medien entnimmt oder die sie im Rahmen der regulären Überprüfungstätigkeit (von staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen) identifiziert.

Allgemein

Bei rund zwei Dritteln der von 2012 bis 2019 erhaltenen Hinweise hatte die RAB aufgrund der festgestellten Pflichtverletzungen Schritte in Form von Verfahren oder Massnahmen einzuleiten. Dabei wurde in über 60% der Fälle eine ungenügende Prüfungsqualität festgestellt. Bei rund einem Viertel der Fälle fehlte die nötige Zulassung als Revisionsexperte. Die restlichen Fälle betrafen vorwiegend Verstösse gegen die Unabhängigkeit.

Prüfung der Anlagen

Die von der RAB im erwähnten Zeitraum durchgeführten Abklärungen führten insgesamt zu 28 Beanstandungen. Die meisten Beanstandungen (8 Fälle) hatten die ungenügende Prüfung von Aktiven zum Gegenstand. In einem besonders markanten Fall hatte der Revisor keine Nachweise zur Bewertung von Fondsanteilen erlangt, obschon diese 80% der Bilanzsumme darstellten und das Fondsdomizil auf den britischen Jungferninseln lag. In mehreren Fällen stellte die RAB fest, dass die Bewertung von Darlehen, Hypothekarforderungen und Beteiligungen nicht angemessen beurteilt wurde. Oftmals begnügte sich der Prüfer mit einer groben Plausibilisierung der Bewertung, ohne dabei die benötigten Nachweise, insbesondere zu den in der Schätzung enthaltenen Annahmen, zu erlangen. In zwei Fällen hinterfragte der Revisor die aktenkundigen Immobiliengutachten nicht ausreichend. Konkret stellte der Prüfer die Vollständigkeit und Richtigkeit der originären Daten nicht sicher und versäumte es, die Kompetenz, Objektivität und Fähigkeiten des externen Gutachters zu beurteilen. Weiter befasste sich der Prüfer in ungenügender Weise mit der Relevanz und Vertretbarkeit der Feststellungen und Schlussfolgerungen im Gutachten.

Jahresrechnung

Bei sieben von 28 Beanstandungen der RAB lag eine fehlerhafte Jahresrechnung vor, welche erheblich von den Vorgaben nach FER 26³⁸ abwich. In einem anderen Fall akzeptierte der Prüfer, dass die Jahresrechnung lediglich in Form einer Saldenbilanz ohne Vorjahreszahlen und Anhang vorgelegt wurde. In einem anderen Fall übersah der Prüfer, dass der im Anhang auszuweisende Deckungsbeitrag inkorrekt ermittelt wurde. In zwei Fällen versäumte es die Revisionsstelle zu bemängeln, dass der Anhang zur Jahresrechnung keine Angaben zu den für Immobilien angewandten Bewertungsmethoden und deren Kernelemente enthielt, obwohl die Immobilienbestände einen bedeutenden Anteil der Aktiven darstellten. Fünf von 28 Beanstandungen hatten einen mangelhaften Revisionsbericht zum Gegenstand. Im jeweiligen Revisionsbericht fehlten u. a. die Prüfungsurteile zur Gesetzeskonformität der Vermögensanlage, der Alterskonten und den Rechtsgeschäften mit Nahestehenden. Ferner wurde mehrfach keine Empfehlung zur Genehmigung bzw. Rückweisung der Jahresrechnung formuliert. Was die Beanstandungen zur Gesetzeskonformität der Vermögensanlage betrifft (4 Fälle), haben die Prüfer in mehreren Fällen übersehen, dass der Anhang zur Jahresrechnung keine Angaben zur Si-

³⁷ Expert Focus 10/20 S. 774f., Frank Schneider, Olivier Devaud, Andrea Offergeld, Die Revision von Vorsorgeeinrichtungen aus dem Blickwinkel der RAB

³⁸ Swiss GAAP FER 26 «Rechnungslegung von Vorsorgeeinrichtungen» regelt die Rechnungslegung von Vorsorgeeinrichtungen. Ein Abschluss nach Swiss GAAP FER 26 umfasst die Bilanz, die Betriebsrechnung und den Anhang. Eine solche Jahresrechnung deckt die gesetzlichen Vorschriften ab und erfordert keine zusätzliche Rechnung.

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

cherheit und Risikoverteilung der Vermögensanlagen enthielt, obwohl die Vorsorgeeinrichtung die gesetzlichen Anlagebegrenzungen überschritt. In einem Fall hatte der Prüfer ausserdem nicht festgestellt, dass die Geschäftsführung eine Anlage tätigte, die gegen das Anlagereglement versties.

Geschäfte mit Nahestehenden

Bei den Beanstandungen im Bereich der Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden (3 Fälle) wurden jeweils ungenügende Prüfungsnachweise zur Einhaltung der einschlägigen Gesetzesvorgaben erlangt. In einem Fall verlangte der Prüfer von der Vorsorgeeinrichtung keine Angaben zu Rechtsgeschäften mit Nahestehenden und sah das bestehende Vertragsinventar nicht durch. In der Folge hat er nicht gemerkt, dass die Einrichtung bedeutende Vertragsverhältnisse mit Nahestehenden abgeschlossen hatte, für welche sie keine Konkurrenzofferten eingeholt hatte.

5.4.2 Prüfmängel festgestellt durch die OAK BV³⁹

Die OAK BV hat 2015 bei allen Direktaufsichtsbehörden mittels Inspektionen Einsicht in die Berichterstattung von Vorsorgeeinrichtungen (inklusive den Revisionsberichten) genommen. Insgesamt hat die OAK BV dabei 215 Revisionsberichte (von 89 verschiedenen Revisionsstellen) der Geschäftsjahre 2013 und 2014 geprüft und ist dabei auf 47 fehlerhafte Revisionsberichte gestossen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Fehlerquote von rund 22 %. Schlüsselt man die Daten nach der BVG-Prüfungserfahrung der jeweiligen Revisionsstelle auf, so zeigt sich eine markant höhere Fehlerquote bei denjenigen Revisionsstellen, welche wenig praktische Erfahrung in der beruflichen Vorsorge haben. Bei den festgestellten Fehlern handelte es sich am häufigsten um folgende Punkte:

- Formale Fehler (55.3 Prozent, z. B. falsches Berichtsjahr, falscher Name)
- Fehlende, überflüssige oder falsche Angaben zu den Verantwortlichkeiten (insbesondere Experte für berufliche Vorsorge)
- Fehlendes Prüfungsurteil oder fehlende Genehmigungsempfehlung
- Mangelhafte Berichterstattung aufgrund weiterer gesetzlicher und anderer Vorschriften
- Alte Testate (Verstoss gegen Weisungen W-04/2013)
- Falsche Testate (17 Prozent, eingeschränkte Revision, klassische Stiftungen, Anlagestiftungen, «Eigenkreationen»)
- Materielle Fehler (27.7 Prozent, Verstoss gegen Prüfungsstandards (PS) und/oder Prüfungshinweis 40 (PH 40))

Im Jahr 2021 führte die OAK BV bei den Direktaufsichtsbehörden erneut eine Inspektion zum Thema BVG-Revisionsqualität durch⁴⁰. Dabei nahm sie Einsicht in die Dossiers (bestehend aus Jahresrechnung, Revisionsstellenbericht und ggf. damit zusammenhängende Korrespondenz der zuständigen Direktaufsichtsbehörde) von 151 Vorsorgeeinrichtungen, vornehmlich von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, Vorsorgeeinrichtungen mit einem Deckungsgrad kleiner als 100% und Vorsorgeeinrichtungen mit einer Revisionsstelle, welche nur ein Mandat im Bereich der beruflichen Vorsorge betreut. Bei rund 62% der überprüften Dossiers machte sie eine oder mehrere Feststellungen. Von den insgesamt 146 Feststellungen qualifizierte sie 30 Feststellungen als wesentlich.

Zu den Inspektionen der OAK BV ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Inspektionen lediglich die Jahresrechnung und der Revisionsstellenbericht sowie allenfalls in diesem Zusammenhang bestehende Korrespondenz der Direktaufsichtsbehörden eingesehen wurden. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass basierend auf dieser eher oberflächlichen Einsichtnahme andere Prüfmängel bestehen.

³⁹ 2015: David Frauenfelder, Berufliche Vorsorge: Bedeutung der Revisionsstelle im Zusammenhang mit der Führung und Kontrolle einer Vorsorgeeinrichtung, in: Der Treuhandexperte TREX 1/2017, S. 24 ff., Ziff. 3.2

⁴⁰ Hierzu und zum Folgenden: OAK BV, Beurteilung der Qualität der Revision nach BVG, März 2022.

Die Prüfungsqualität kann letztlich nur durch die Einsichtnahme in die Prüfungsdokumentation der jeweiligen Revisionsstellen abschliessend beurteilt werden. Wenn der Revisionsbericht jedoch fehlerhaft ist, lässt dies darauf schliessen, dass auch der zugrunde liegende Prüfprozess Mängel aufweist.

6 Lösungsvorschläge

6.1 Aufsicht über Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen

Die Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen benötigen zwar eine (Grund-)Zulassung der RAB. Sie unterstehen jedoch grundsätzlich keiner laufenden Aufsicht durch die RAB. Die RAB kann die Prüfqualität bei Vorsorgeeinrichtungen somit grundsätzlich nur im Verdachtsfall und im Rahmen von Gewährsverfahren gegen leitende Revisoren überprüfen. Bei den staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen⁴¹ führt die RAB zurzeit aufgrund der vorerwähnten Rechtsunsicherheit zur Institutsaufsicht keine BVG-mandatsbezogenen Überprüfungen durch (vgl. hierzu Ziff. 4.1.1). Die im Verdachtsfall durchgeführten anlassbezogenen Überprüfungen haben gezielte Abklärungen und Einsichtnahmen in Prüfungsdossiers der Revisionsstellen zum Gegenstand. Diese Überprüfungen erfolgen aufgrund von Hinweisen Dritter oder sonstiger Quellen (z.B. Pressmeldungen). Die RAB überprüft dabei die spezifischen Sachverhalte, die das Verdachtsmoment begründeten. Bei festgestellten Mängeln oder Verstössen kann die RAB ein Gewährsverfahren gegenüber der natürlichen Person eröffnen, welche die Revision leitete. Bei staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen können zusätzliche Massnahmen ergriffen werden (vgl. hierzu Ziff. 4.1.1).

Die laufende Aufsicht zeichnet sich ihrerseits durch die periodische Überwachung der Tätigkeiten der Revisionsstellen aus. Dabei überprüft die RAB in Form von regelmässigen Inspektionen die Qualität der erbrachten Revisionsdienstleistungen, um die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und Standards sicherzustellen. Sie nimmt zu diesem Zweck auf Stichprobenbasis Einsicht in die Prüfungsdokumentation abgeschlossener Revisionsmandate. Weiter überprüft sie, ob ein wirksames Qualitätssicherungssystem durch die Revisionsstelle betrieben wird. Die laufende Aufsicht ermöglicht es der RAB, frühzeitig auf mögliche Probleme oder Verstösse zu reagieren und gegebenenfalls entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Weiter entfalten die regelmässigen Inspektionen auch eine Präventivwirkung für die übrigen Revisionsmandate: Eine verbesserte Weisung oder Arbeitshilfe für Revisionen hat eine qualitätsfördernde Wirkung auf alle Mandate und nicht nur auf das Mandat, bei dem der ursprüngliche Mangel festgestellt wurde.

Rund zwei Drittel aller Vorsorgeeinrichtungen haben ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen gewählt. Die Revisionsarbeiten bei Vorsorgeeinrichtungen werden heute durch die RAB jedoch nicht überprüft (vgl. hierzu Ziff. 4.1.1). Eine Beaufsichtigung über Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen würde diese Erwartungslücke entsprechend schliessen.

Anders als bei Gesellschaften des öffentlichen Interesses (z.B. Privatversicherungen), findet bei Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen keine periodische Überprüfung der Qualität der erbrachten Revisionsdienstleistungen statt. Dies, obwohl viele Versicherten bei Einrichtungen versichert sind, die bezüglich Grösse und Komplexität mit grossen Versicherungsgesellschaften vergleichbar sind. Zudem nehmen Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen (ähnlich wie bei Gesellschaften des öffentlichen Interesses) aufsichtsrechtliche Aufgaben wahr. Die RAB reagiert nur dann, wenn sie Hinweise auf

⁴¹ Rund zwei Drittel der Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz bereits heute als Revisionsorgan ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen, d.h. Geschäftsbericht RAB 2022, S. 7

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

Rechtsverstösse erhält. In solchen Fällen ist der Schaden bei der Vorsorgeeinrichtung jedoch meistens bereits eingetreten. Vor diesem Hintergrund erscheint die Einführung einer neuen Aufsichtsstruktur über die Revisionsstellen, die sowohl eine laufende als auch eine anlassbezogene Überprüfung der Revisionsstellen durch die RAB umfasst, daher angezeigt.

6.2 Gezielte Verstärkung der Aufsicht über Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen (Segmentierung)

Eine auf die Grösse und das Risikoprofil von Vorsorgeeinrichtungen ausgerichtete Aufsicht über Revisionsstellen, bestehend aus anlassbezogenen Überprüfungen und laufender Aufsicht, wäre eine Möglichkeit, um sicherzustellen, dass die Revisionsstellen in der beruflichen Vorsorge ihre Aufgaben unabhängig, qualitätsorientiert und im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften ausführen. Die Aufteilung zwischen laufender Aufsicht und anlassbezogenen Überprüfungen könnte z.B. im Rahmen einer risikobasierten Segmentierung vorgenommen werden. Dabei wären unterschiedliche Anforderungen an die Revisionsstellen in Bezug auf die Vorsorgeeinrichtungen zu stellen, die sie prüfen. Bei der Segmentierung ist eine Vielzahl an quantitativen und qualitativen Kriterien⁴² denkbar (einzeln oder in Kombination). Ein Kriterium sollte die Grösse bzw. das Risikoprofil einer Vorsorgeeinrichtung adäquat abbilden, einfach zu bestimmen sein und keinen signifikanten Schwankungen und Schätzunsicherheiten unterliegen. Zu volatile Abgrenzungskriterien hätten eine permanente Anpassung bei der Aufsichtsform zur Folge. Als quantitatives Kriterium (Grösse einer Vorsorgeeinrichtung) könnte bspw. die Bilanzsumme herangezogen werden. Das Kriterium hat den Vorteil, dass es einfach und eindeutig ist. Zudem besteht ein mehr oder weniger direkter Konnex zur Anzahl der Versicherten. Als qualitatives Kriterium (Risikoprofil einer Vorsorgeeinrichtung) könnte z.B. der Umstand herangezogen werden, ob Vorsorgeeinrichtungen untereinander im Wettbewerb stehen (insbes. Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen). Bei diesen Einrichtungen ortet die OAK BV infolge deren Geschäftsmodell und Komplexität erhöhte Risiken in Bezug auf die finanzielle Stabilität⁴³. Die OAK BV publiziert eine Liste der Vorsorgeeinrichtungen, die untereinander im Wettbewerb stehen. Daher lässt sich leicht feststellen, ob eine Vorsorgeeinrichtung das Kriterium erfüllt oder nicht.

Eine laufende Beaufsichtigung durch die RAB würde sich nach heutiger Einschätzung nicht signifikant auf den Ressourcenbedarf der Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen auswirken. Die Aufsichtstätigkeit hätte insbesondere keine Ausdehnung der Prüfungshandlungen zur Folge, da die geltenden Vorgaben zur Prüfungsdurchführung, Dokumentation und Qualitätssicherung (SA-CH und PH 40; ISQC-CH 1) bereits heute vollständig umzusetzen sind. Eine risikoorientiert ausgestaltete Aufsicht hätte zur Folge, dass Revisionsdienstleistungen an Vorsorgeeinrichtungen nur punktuell durch die RAB überprüft werden. Eine flächendeckende, systematische Überprüfung sämtlicher Revisionsarbeiten wäre aus Ressourcengründen ohnehin nicht praktikabel. Zudem ist noch einmal zu erwähnen, dass bereits rund zwei Drittel der Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen über eine Zulassung als staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen verfügen und daher ohnehin periodisch (wenn auch nicht spezifisch im Bereich der beruflichen Vorsorge) überprüft werden.

⁴² Z.B. Bilanzsumme, Höhe der Verpflichtungen (Vorsorgekapital und technische Rückstellungen), Anzahl Versicherte und Leistungsbezüger, Deckungsgrad, Höhe der Rentenzahlungen und Kapitalleistungen, Art der Einrichtung (Verwaltungsform, Risikodeckung).

⁴³ Informationsschreiben der OAK BV zur Weisung «Anforderungen an Transparenz und interne Kontrolle für Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb», 18. Februar 2021.

6.3 Spezialzulassung durch die RAB

6.3.1 Allgemeine Anforderungen

Die Anforderungen der RAB sollten dazu dienen, eine einheitliche und zuverlässige Prüfung der Vorsorgeeinrichtungen sicherzustellen. Gemäss Art. 52b BVG können natürliche Personen und Revisionsunternehmen, die von der RAB als Revisionsexperte zugelassen sind, als Revisionsstelle einer Vorsorgeeinrichtung tätig sein. Obwohl der Revisionsstelle einer Vorsorgeeinrichtung umfassende Aufgaben zukommen, die wesentlich weiter gehen als bei anderen juristischen Personen, stellt das BVG aktuell keine branchenspezifischen Anforderungen an die Praxiserfahrung und Weiterbildung der leitenden Revisoren.

Mit der Einführung einer Spezialzulassung zur Prüfung nach dem BVG könnte insbesondere gewährleistet werden, dass die Revision von Vorsorgeeinrichtungen nur von befähigten und erfahrenen Revisionsstellen und Personen mit umfassenden Branchenkenntnissen geleitet wird. Im Rahmen periodischer Inspektionen wird die Angemessenheit der von den Revisionsstellen eingerichteten Qualitätssicherungssysteme sowie die tatsächliche Einhaltung der anwendbaren Prüfungsstandards überprüft. Zu den Anforderungen können beispielsweise folgende Punkte gehören:

- Qualifikationen: Die leitenden Revisorinnen und Revisoren müssen über spezifische Praxiserfahrung und Weiterbildung im Bereich der beruflichen Vorsorge verfügen und aufrechterhalten, um Prüfungen von Vorsorgeeinrichtungen durchführen zu dürfen. Die Revisionsunternehmen müssen organisatorische Anforderungen für die Prüfung nach BVG sicherstellen. Hier könnten die für Prüfungsgesellschaften und leitende Prüfer von Finanzmarktinstituten geltenden Anforderungen analog angewendet werden.
- Externe Qualitätskontrolle: Die Revisionsstellen unterliegen im Rahmen periodischer Inspektionen einer unabhängigen Qualitätskontrolle durch die RAB. Dies bedeutet, dass ihre Prüfungsarbeiten und Qualitätssicherungssysteme von der RAB überprüft werden, um sicherzustellen, dass sie den anwendbaren Standards entsprechen.

6.3.2 Vergleich mit der Aufsicht über die Revisionsstellen der AHV-Ausgleichskassen

Die Zulassungskriterien für die Prüfung von AHV-Ausgleichskassen sind neu in der RAV geregelt (vgl. Ziff. 4.2). Die dort festgehaltenen, spezialgesetzlichen Kriterien für das Revisionsunternehmen als auch für die leitenden Prüfer sind für die Erstzulassung die folgenden: 250 Stunden für Hauptrevisionen innerhalb der letzten sechs Jahre vor der Einreichung des Zulassungsgesuchs, 200 Stunden für Abschlussrevisionen innerhalb der letzten sechs Jahre vor der Einreichung des Zulassungsgesuchs und 12 Stunden Weiterbildung im betreffenden Aufgabenbereich, wobei ein grosser Teil der Ausbildung vor Ort bei den Ausgleichskassen anhand von konkreten Dossiers stattfinden kann. Für die Weiterführung der Zulassung müssen in den Folgejahren im Durchschnitt über die letzten 3 Jahre jeweils 40 Stunden im Rahmen von Hauptrevisionen und 30 Prüfstunden im Rahmen von Abschlussrevisionen erbracht werden. Es erfolgte damit gegenüber früher eine Umstellung von der einmaligen, unbefristeten Zulassung (analog Autoprüfung) auf die befristete, jährlich zu erneuernde Zulassung (analog Pilotenschein). Die Zahlen orientieren sich für die Voraussetzung an praktischer Tätigkeit am erfahrungsgemäss geschätzten Aufwand für Haupt- und Abschlussrevisionen und für die Weiterbildung an bereits üblichen offiziellen Schulungen und Seminaren. Diese Anforderungen entsprechen sinngemäss auch jenen im Bereich der Prüfung von Finanzinstituten. Die RAB prüft, dass die entsprechende

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

Anzahl Stunden geleistet wurde, sie prüft nicht die Qualität der Prüfungsdurchführung, da dies ihrerseits vertiefte Kenntnisse in der 1. Säule bedingen würde. Seit Inkrafttreten der neuen Regelung haben sich zwei Big 4 Prüfgesellschaften aus dem AHV-Prüfmarkt zurückgezogen, da die zuständigen Partner in der obersten Führungsetage ihre Zulassungen verlieren werden.

6.3.3 Vergleich mit der Aufsicht über die Revisionsstellen von Versicherungsunternehmen

Die spezialgesetzliche Zulassungsvoraussetzungen für leitende Prüfer und Prüferinnen für die Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen von Versicherungsunternehmen sind die Zulassung als Revisionsexperte oder Revisionsexpertin durch die RAB sowie der Nachweis von Praxiserfahrung und Fachwissen bei der Prüfung von Versicherungsunternehmen⁴⁴. Die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer verfügt über das nötige Fachwissen und die nötige Praxiserfahrung, wenn sie oder er folgende Nachweise erbringt⁴⁵:

- a. Berufserfahrung von acht Jahren in der Erbringung von Revisionsdienstleistungen nach Artikel 2 Bst. a RAG⁴⁶;
- b. 400 Prüfstunden in der Prüfung von Versicherungsunternehmen nach der Finanzmarktgesetzgebung;
- c. 16 Stunden Weiterbildung in der Prüfung von Versicherungsunternehmen nach der Finanzmarktgesetzgebung innerhalb eines Jahres vor der Einreichung des Zulassungsgesuchs.

Für die Aufrechterhaltung der Zulassung müssen leitende Prüfer und Prüferinnen weiter folgende Nachweise erbringen⁴⁷:

- a. 100 Prüfstunden in der Prüfung von Versicherungsunternehmen nach der Finanzmarktgesetzgebung in den jeweils letzten sechs Jahren;
- b. 16 Stunden Weiterbildung pro Jahr in der Prüfung von Versicherungsunternehmen nach der Finanzmarktgesetzgebung.

6.3.4 Anforderungen an Tätigkeit und Bildung sowie Rotationsprinzip

Die Weisung der OAK BV „Qualitätssicherung in der Revision nach BVG“ (W-03/2016) stellt Anforderungen an die leitenden Revisoren und Revisorinnen auf. Sie müssen danach mindestens 50 Prüfstunden pro Kalenderjahr im Bereich der beruflichen Vorsorge ausweisen und mindestens vier Stunden an betreffenden Weiterbildungen absolviert haben. In einem ersten Entwurf schlug die OAK BV unter anderem ein sogenanntes Rotationsprinzip für die Person vor, welche die Revision leitet. Danach hätte dieselbe Person das gleiche Mandat nur zeitlich beschränkt ausführen dürfen. Eine entsprechende Rotationspflicht könnte analog den Vorgaben für die ordentlichen Revision (Art. 730a Abs. 2 OR) im Gesetz verankert werden. Weiter stellte der Entwurf zeitliche Mindestanforderungen an die Tätigkeit der Revisionsgesellschaft auf. Diese sollte pro Kalenderjahr mind. 1'000 Prüfstunden in der beruflichen Vorsorge leisten. Eine gesetzliche Verankerung ähnlicher Kriterien, aber unter der Aufsicht der RAB, könnte als Lösung verfolgt werden (s. Ziff. 6.2).

⁴⁴ Art. 9a Abs. 2 RAG.

⁴⁵ Art. 11e Abs. 1 RAV.

⁴⁶ Als Revisionsdienstleistungen gelten Prüfungen und Bestätigungen, die nach bundesrechtlichen Vorschriften durch eine zugelassene Revisorin, einen zugelassenen Revisor, eine zugelassene Revisionsexpertin, einen zugelassenen Revisionsexperten oder ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen vorgenommen werden müssen sowie Prüfungen, die nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 (FINMAG) oder nach Artikel 118i des Kollektivanlagengesetzes vom 23. Juni 2006 (KAG) durch eine zugelassene Prüfgesellschaft vorgenommen werden.

⁴⁷ Art. 11e Abs. 2 RAV.

7 Modernisierung des Prüfungsauftrags der Revisionsstelle gemäss Vorschlag der OAK BV

7.1 Problemstellung

Der Auftrag der Revisionsstelle zur Prüfung einer Vorsorgeeinrichtung nach Artikel 52c Absatz 1 BVG besteht aus zwei Teilen (Jahresrechnung und weitere Prüfgegenstände). Das BVG unterscheidet dabei nicht zwischen der Rechnungs-⁴⁸ und der Aufsichtsprüfung⁴⁹. Gemäss Artikel 52c Absatz 2 BVG beschränkt sich die Berichterstattung der Revisionsstelle auf eine Bestätigung (sog. Testat mit normiertem Wortlaut mit oder ohne Einschränkungen samt Empfehlung über die Genehmigung oder Rückweisung der Jahresrechnung) zuhanden des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung. Nach der OAK BV ist eine solch knappe, allgemein bestätigende Berichterstattung der Revisionsstelle überholt und ungenügend, insbesondere bei den oft komplexen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Enthält das Testat keine Einschränkungen, stützt sich die Direktaufsichtsbehörde ohne gegenteilige Anhaltspunkte für allfällige Zweifel an der Schlüssigkeit darauf ab.

7.2 Lösungsvorschlag

Für die Stärkung der Stabilität des Vorsorgesystems ist es gemäss Einschätzung der OAK BV erforderlich, die Bestimmungen zur Prüfung und Berichterstattung der Revisionsstelle in Anlehnung an vergleichbare Aufsichtssysteme zu modernisieren. Dies würde es ermöglichen, den Gegenstand und den Umfang der Prüfung risikoorientierter und die Berichterstattung adressatengerechter auszugestalten. Mit einer solchen Anpassung könnte sowohl das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung als auch die Direktaufsichtsbehörde für ihre jeweiligen Aufgaben relevante Revisionsergebnisse erhalten.

Die OAK BV erachtet es als sachgerecht, die gesetzlichen Aufgaben der Revisionsstelle in einen Teil «Rechnungsprüfung» und einen Teil «Aufsichtsprüfung» zu trennen, was insbesondere eine Anpassung von Artikel 52c BVG bedingt. Die Rechnungsprüfung könnte sich sinngemäss an den Bestimmungen zur ordentlichen Revision nach Obligationenrecht orientieren. Betreffend die Aufsichtsprüfung sollen spezifische Vorgaben zu Gegenstand und Umfang der Prüfung sowie zum Aufbau und Inhalt des Revisionsberichts gelten. Diese Vorgaben sollen insbesondere die Komplexität der zu prüfenden Einrichtung berücksichtigen.

8 Schlussbemerkungen

Für diesen Bericht wurde abgeklärt, wie durch die Verbesserung der Revisionsqualität die Stabilität des Vorsorgesystems langfristig verbessert werden kann. Im Bericht wird der Handlungsbedarf bestätigt und in Ziffer 6 werden Vorschläge gemacht, wie die Qualität bei der Revision von Vorsorgeeinrichtungen verbessert werden kann. Die Umsetzung dieser Vorschläge setzt Gesetzesänderungen voraus, die im Rahmen eines künftigen Gesetzgebungsprojekts im Bereich Revisions- und Revisionsaufsichtsrecht

⁴⁸ Bei der Rechnungsprüfung in der beruflichen Vorsorge wird geprüft, ob die Jahresrechnung der Vorsorgeeinrichtung den anwendbaren Vorschriften entspricht.

⁴⁹ Bei der Aufsichtsprüfung in der beruflichen Vorsorge prüft die Revisionsstelle, ob die Vorsorgeeinrichtung in der Prüfungsperiode die weiteren, aufsichtsrechtlichen Vorschriften eingehalten hat.

Verbesserung der Revisionsqualität von Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule

verfolgt werden sollen. Der in Ziffer 7 dargelegte Vorschlag betrifft nicht nur die Arbeit der Revisionsstelle an sich, sondern das Aufsichtssystem in der beruflichen Vorsorge. Er wird deshalb im Rahmen des Berichts zu den identischen Postulaten «Evaluation der Strukturreform BVG» vertieft geprüft werden.