

Oberaufsichtskommission  
Berufliche Vorsorge OAK BV  
Dr. Pierre Triponez, Präsident  
Manfred Hüsler, Direktor  
Postfach 7461  
3001 Bern

Per E-Mail an: [audit@oak-bv.admin.ch](mailto:audit@oak-bv.admin.ch)

Zürich, 31. August 2015

## **STELLUNGNAHME ZUM ENTWURF EINER WEISUNG "ANFORDERUNGEN AN DIE REVISIONSSTELLE"**

Sehr geehrter Herr Dr. Triponez, sehr geehrter Herr Hüsler  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 wurde EXPERTsuisse (ehemals Treuhand-Kammer) eingeladen, zum Weisungsentwurf "Anforderungen an die Revisionsstelle" Stellung zu nehmen. Gerne nehmen wir - ergänzend zu unserem Austausch anlässlich des Treffens mit Ihnen vom 25. August 2015 - diese Gelegenheit hiermit wahr. Aus den nachfolgend detailliert aufgeführten Überlegungen, lehnen wir den Weisungsentwurf entschieden ab. Selbstverständlich stehen wir Ihnen für weitere konstruktive Gespräche zur Verfügung.

### **I. Zusammenfassung und Begründung unserer ablehnenden Haltung**

- Wir beurteilen die Prüfungsqualität im BVG-Segment als gut. Insbesondere die flächendeckende Einführung unseres Qualitätssicherungsstandards QS 1, welchen die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) auf das Jahresende 2015 auch für das BVG-Segment für allgemeinverbindlich erklärt, wird die nachhaltige Prüfungsqualität sicherstellen. Voraussetzende weitere Regulierungsschritte sind nicht angezeigt.

- Im Übrigen müsste - vorgängig einer weiteren Regulierung - zunächst ein Nachweis für schlechte Prüfungsqualität vorliegen. Nach unserem Wissen existieren jedoch keine Erhebungen, welche den Vorwurf minderer Prüfungsqualität in statistischer Signifikanz erhärten würden.
- Die von Ihnen vorgeschlagenen Massnahmen (Rotation, Mindestanzahl an Prüfungsstunden) würden zudem nicht a priori zu einer Steigerung der Prüfungsqualität führen, da keine Kausalität besteht.
- Unseres Erachtens besteht jedoch ein "Registerversagen". So können nach heutigem Recht Personen als Revisionsexperte zugelassen und in das Revisorenregister aufgenommen werden, die keinerlei spezifische Revisionsausbildung genossen haben. Zudem bestehen - ausserhalb der Berufsverbände - keine flächendeckenden Vorgaben an die laufende Weiterbildung, so dass auch Personen ihren Registereintrag aufrechterhalten können, die sich nicht regelmässig fortbilden. Daher besteht der Weg zur nachhaltigen Sicherung der Prüfungsqualität vielmehr (a) in der sachgerechten Ausgestaltung der Zulassungskriterien und (b) in der Definition von allgemeingültigen Weiterbildungsvorgaben für alle Marktteilnehmer.
- In diesem Zusammenhang erachten wir es als zwingend notwendig, dass allfällige Regulierungsschritte betreffend die Revisionsbranche nur in Zusammenarbeit mit der RAB und den relevanten Berufsverbänden erfolgen.
- Es besteht ein öffentliches Interesse am Schutz des Volksvermögens und somit den Vorsorgeeinrichtungen. Umso wichtiger ist ein wirksames Zusammenspiel von Stiftungsrat, dem Experten für berufliche Vorsorge, der externen Revisionsstelle sowie den kantonalen Aufsichtsbehörden und der Oberaufsichtskommission. Dieser Gesamtkontext sollte bei der Zukunftsgestaltung nicht ausser Acht gelassen werden.

## **II. Grundsätzliche Bemerkungen**

Unserem Verband gehören neben den grossen Wirtschaftsprüfungsunternehmen rund 900 mittelgrosse und kleine Treuhandunternehmen an. Unsere Mitglieder sind im Rahmen der Revision und Beratung von Vorsorgeeinrichtungen laufend mit der spezifischen Regulierung in diesem Segment konfrontiert und wären von den Folgen des von Ihnen vorgelegten Weisungsentwurfs massiv betroffen. Der Berufsstand der Wirtschaftsprüfer ist sehr besorgt und kann die Beweggründe sowie die Regulierungsvorschläge nicht nachvollziehen. In dieser Form wird der Weisungsentwurf von uns entschieden abgelehnt.

EXPERTsuisse und ihre Mitglieder stehen für eine hohe Qualität der Revisionsdienstleistungen ein, dies insbesondere auch im BVG-Segment, einem Bereich, in dem Volksvermögen von gegen CHF Mrd. 700 verwaltet wird. Daher sind wir gerne bereit Hand zu bieten für eine sachgerechte Regulierung, die nachhaltig dem Ziel dient das Volksvermögen zu schützen. Unsere diesbezüglichen Überlegungen und Vorstellungen finden sich in den nachfolgenden Abschnitten.

Mit Ihrem Weisungsentwurf sollen Mindestanforderungen an die Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen mit reglementarischen Leistungsverpflichtungen, Freizügigkeits- und Säule 3a-Stiftungen sowie Anlagestiftungen definiert werden. Die Mindestanforderungen beziehen sich einerseits auf die Unabhängigkeit (in Form einer Rotationspflicht für den leitenden Revisor) und andererseits auf die BVG-Fachkenntnisse (in Form einer Mindestanzahl an Prüfungsstunden, welche pro Jahr im Bereich der beruflichen Vorsorge geleistet werden müssen).

Begründet wird dieser Weisungsentwurf mit dem Ziel die Qualität der Revision nach BVG sicherzustellen und zu verbessern. Nach unserer Beurteilung ist die Prüfungsqualität im BVG-Segment generell gut und konnte in den letzten Jahren wie bei den übrigen Prüfungen laufend verbessert werden. Es gibt kein systematisches Prüfer- bzw. Marktversagen, welches einen derartigen Regulierungsvorstoss als angezeigt erscheinen liesse. Zudem sind die Konsequenzen, welche sich aus einer solchen Regulierung ergeben würden, zu bedenken. Nach unseren Informationen sind heute noch gegen 400 Revisionsunternehmen im BVG-Segment tätig. Die Vorgabe einer Mindestanzahl an Prüfungsstunden würde nach unserer Einschätzung dazu führen, dass sich die Anzahl dieser Revisionsunternehmen drastisch reduzieren würde (bei 1'000 Stunden auf eine tiefe zweistellige Anbieterzahl). Es erscheint uns wettbewerbspolitisch mehr als fraglich, ob es die Aufgabe der OAK BV sein sollte, Marktstrukturen derart drastisch zu bereinigen.

Unbestritten ist, dass der Revisionsmarkt im BVG-Segment durch eine relativ grosse Anzahl Anbieter von Revisionsdienstleistungen bei gleichzeitig kontinuierlich kleiner werdendem Marktsegment (seit 2004 reduzierte sich die Anzahl Pensionskassen pro Jahr im Durchschnitt um 4.3%) gekennzeichnet ist. Angesichts der zunehmenden Komplexität des Prüfungsgegenstands erscheint diese Fragmentierung wenig nachhaltig. Eine weitere Konsolidierung ist daher marktbedingt zu erwarten, sollte aber nicht durch eine sachlich nicht überzeugend begründete Regulierung forciert werden.

### **III. Inhaltliche Bemerkungen zu Ihren konkreten Vorschlägen**

#### ***a) Rotationspflicht für den leitenden Revisor***

Das Argument, dass die BVG-Revision sachlich und in der Substanz einer ordentlichen Revision im Obligationenrecht entspricht, kann teilweise nachvollzogen werden. Insoweit ist es verständlich, wenn Sie fordern, dass analog der ordentlichen Revision auch für die BVG-Revision eine Rotation des leitenden Revisors definiert werden sollte.

Die Rotationspflicht ist primär ein Element zur Stärkung der Unabhängigkeit der Revisionsstelle und sollte daher nicht monokausal als Treiber der Prüfungsqualität missverstanden werden. Es ist zudem zu hinterfragen, ob im BVG-Segment Qualitätsmängel aufgrund von Unabhängigkeitsproblemen zu beobachten sind. Nur dann wäre es angezeigt über diese Unabhängigkeitsfrage vertieft nachzudenken. Der Berufsstand der Wirtschaftsprüfer hat im Rahmen der Selbstregulierung bereits ausreichende und weitgehende Unabhängigkeitsvorgaben zu beachten (in Form der Richtlinien zur Unabhängigkeit von EXPERTsuisse). In diesen Richtlinien verpflichten sich die Revisionsunternehmen bereits dazu, dem Aspekt der Vertrautheit bei längerfristiger Mandatsdauer Beachtung zu schenken und Massnahmen zu ergreifen, um einer übermässigen Vertrautheit entgegenzuwirken.

Die Revisionsstelle ist neben dem Experten für berufliche Vorsorge zudem nur ein Element der Governance in Vorsorgeeinrichtungen. Entsprechend der Verantwortung aller beteiligten Organe sollte die Regulierung ausgewogen ausgestaltet sein. Wir müssen aber zur Kenntnis nehmen, dass dem Experten für berufliche Vorsorge nach unserem Verständnis keinerlei Rotationsvorgaben gemacht werden. Es sollte jedoch sichergestellt sein, dass der Experte für berufliche Vorsorge ähnlich strengen Unabhängigkeitsregeln zu unterstellen ist wie die Revisionsstellen, insbesondere, da der Experte für berufliche Vorsorge in signifikante Schätzprozesse involviert ist, was eine entsprechende Unabhängigkeit erforderlich macht.

Wir erachten es daher als wichtig, dass die OAK BV aus den zuvor genannten Gründen auf eine weitergehende Regulierung der Revisionsstellen verzichtet.

### ***b) Mindestanzahl Prüfungsstunden***

Die Vorgabe einer Mindestanzahl an Prüfungsstunden würde nach unserer Einschätzung, und wie bereits erwähnt, zu einer erhöhten Marktkonzentration auf Anbieterseite führen, was wir aus ordnungspolitischen Erwägungen ablehnen.

Das Kriterium "Mindestanzahl an Prüfungsstunden" erscheint uns auch aus einem anderen Blickwinkel wenig geeignet. Die Anzahl Prüfungsstunden ist kein Gradmesser für die Prüfungsqualität. Die Prüfungsqualität ist vielmehr abhängig von der Ausbildung und der generellen Berufserfahrung des leitenden Revisors und des gesamten Prüfteams, unabhängig davon, wie viele Prüfungsstunden diese Personen in einem bestimmten Jahr akkumulieren. Zum anderen ergibt sich die Prüfungsqualität auch aus der sachgerechten Anwendung von professionellem Ermessen, was neben Berufserfahrung auch eine kontinuierliche Weiterbildung voraussetzt. Die entsprechende Berufserfahrung ergibt sich primär als Folge der konkret durchgeführten Revisionen, jedoch kommt auch andersgelagerter Fachpraxis eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Vielfach werden Fach-Knowhow und Branchenexpertise nicht nur im Rahmen von Prüfungsmandaten, sondern auch im Zusammenhang mit Beratungsaufträgen und Stiftungsratsmandaten gewonnen.

Eine Mindestvorgabe an die Revisionsstellen hinsichtlich der betreuten Prüfungsmandate ist zwar als Alternative denkbar, würde jedoch unter ähnlichen Unzulänglichkeiten leiden. Das Kriterium Anzahl Mandate ist insofern jedoch besser als das Kriterium Anzahl Prüfstunden, als damit auch kleinere Anbieter, die - aufgrund der von ihnen betreuten kleineren und weniger komplexen Pensionskassen - eine geringere Anzahl Prüfungsstunden akkumulieren, weiterhin die Möglichkeit offen steht, im BVG-Segment tätig zu sein. Das Kriterium "Anzahl Mandate" ist zudem nicht unbekannt, sondern ist etwa in der Revisionsaufsichtsverordnung bereits heute im Zusammenhang mit der Zulassung von Revisionsunternehmen für Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen etabliert (Art. 11b RAV).

Eine Kombination aus "Mindestanzahl Mandate" und "Mindestanzahl Prüfstunden" im Sinne eines "Entweder-Oder"-Kriteriums vermag wohl am ehesten der Stossrichtung des Weisungsentwurfs gerecht zu werden. Wir raten jedoch dringend davon ab, auch diesen Ansatz ohne Berücksichtigung des Gesamtkontexts weiterzuverfolgen. Zudem sind die potenziellen Auswirkungen auf die Angebotsseite des Marktes und die Regulierungsfolgekosten (Kontrolle der Einhaltung) im Detail abzuschätzen.

#### **IV. Gesetzlich wenig robuste Regelungskompetenz der OAK**

Wir sind der Auffassung, dass der OAK die notwendige gesetzliche Regelungskompetenz fehlt, um über eine Weisung die vorgeschlagenen Neuerungen verbindlich festzulegen. Der Entwurf verweist auf Art. 64a Abs. 1 lit. f BVG. Danach kann die OAK den Revisionsstellen Weisungen erteilen. Nach unserem Verständnis geht es dabei aber ausschliesslich um Weisungen betreffend die Prüfungsdurchführung und nicht um das Festlegen der Anforderungen an die Revisionsstelle. Dies geht auch aus der Botschaft vom 15. Juni 2007 hervor:

"Das Verhältnis zu den Experten für berufliche Vorsorge und den Revisionsstellen ist im Weiteren im Buchstaben f geregelt: Das Weisungsrecht gegenüber den Experten und Revisionsstellen ist nur allgemeiner Natur. Zu denken wäre beispielsweise an Weisungen über Prüfungsschwerpunkte bei der Revision der Vorsorgeeinrichtungen in einem bestimmten Jahr." (BBI 2007, S. 5707)

Der Gesetzgeber hat die Anforderungen an die Revisionsstelle in Art. 52b BVG selbst und abschliessend definiert. In der BVV2 wurden dann auch noch die Anforderungen an die Unabhängigkeit ebenfalls abschliessend geregelt. Die OAK hat dabei keine eigenständige Kompetenz mehr. Das ergibt sich umgekehrt auch klar aus der Regelung zum Experten für berufliche Vorsorge, für welchen die Kompetenz der OAK in Art. 52d Abs. 1 BVG ausdrücklich festgehalten wird. Eine entsprechende Bestimmung und Kompetenzzuweisung fehlt hingegen für die Revisionsstelle. Dies geht wiederum auch aus der Botschaft des Bundesrats hervor:

"Die Oberaufsichtskommission prüft bei den Experten für berufliche Vorsorge, ob sie zur Ausübung der im Gesetz umschriebenen Funktionen fähig sind und setzt dafür in fachlicher Hinsicht eine entsprechende berufliche Ausbildung, Berufserfahrung und die Kenntnis der einschlägigen Bestimmungen, in persönlicher Hinsicht einen guten Ruf sowie Vertrauenswürdigkeit voraus. Zur näheren Definition der Befähigungskriterien kann sie die Landesregeln eines Fachverbandes anerkennen. Nötigenfalls setzt die Oberaufsichtskommission die Kriterien selber fest. Zum Zweck der Qualitätssicherung der Tätigkeit des Experten für berufliche Vorsorge (bspw. Entzug/ Erlöschen der Zulassung, wiederkehrende Mängel bei der Funktionsausübung u.a.) ist auf Verordnungsstufe ein institutionalisiertes Informations- und Meldesystem zwischen Oberaufsichtsbehörde, Aufsichtsbehörden und Fachverbänden vorzusehen.

Eine Besonderheit gilt bei der Anerkennung der Revisionsstelle und der einzelnen Revisoren: Sie werden nur zugelassen, wenn sie vorgängig von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) als Revisionsexperte gemäss Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) zugelassen wurden. Im Weiteren sollen staatliche Finanzkontrollen (Art. 33 Bst. b BVV 2) nicht mehr als Revisionsorgan tätig sein für kommunale oder kantonale Vorsorgeeinrichtungen, da dies nicht dem Erfordernis der Unabhängigkeit entspricht, wenn eine kantonale oder kommunale Finanzkontrolle Revisionsstelle einer kantonalen Vorsorgeeinrichtung ist. Ebenso zu streichen wären die bisherigen Zulassungsmöglichkeiten der Mitgliedschaft in einem bestimmten Verband (Art. 33 Bst. a BVV 2) sowie der bisherigen Tätigkeit als Revisionsstelle (Art. 33 Bst. d. BVV 2), d.h. dies würde eine Änderung von Artikel 33 BVV 2 nötig machen." (BBI 2007, S. 5684).

Im Zusammenhang mit der Bündelungsvorlage wurden Aufsicht und Zulassung einheitlich der Revisionsaufsichtsbehörde übertragen. Die Voraussetzungen und Bedingungen für die Zulassung der Berufsausübung werden in Gesetz und Verordnung detailliert geregelt. Auch vor diesem Hintergrund macht es wenig Sinn, im BV-Bereich selbständig isoliert Vorgaben zu definieren.

Aus vorgenannten Erwägungen lehnen wir den Weisungsentwurf entschieden ab. Gerne möchten wir jedoch aufzeigen, wie unseres Erachtens das Gesamtsystem weiterentwickelt werden könnte, um das Ziel "Schutz des Volksvermögens" nachhaltig erreichen zu können.

## **V. Vorschläge zur Weiterentwicklung des heutigen Systems**

Die Qualität einer Prüfung ist zum einen abhängig von der konkreten Prüfungsdurchführung und den festgelegten Qualitätssicherungsmassnahmen, zum anderen und insbesondere von der Kompetenz der Berufsangehörigen. Die Kompetenz wiederum ist eine Kombination aus entsprechender Aus- und Weiterbildung verknüpft mit einschlägiger Fachpraxis.

Im Hinblick auf die Aus- und Weiterbildung bestehen aus unserer Sicht die bereits weiter vorne skizzierten Unzulänglichkeiten. Wir schlagen daher Änderungen auf Stufe des Revisionsaufsichtsgesetzes vor. Als Revisionsexperte, der nach BVG zur Prüfung von Personalvorsorgeeinrichtungen qualifiziert, sollte nach unserem Dafürhalten nur zugelassen werden, wer über eine adäquate Ausbildung in Revision verfügt (dipl. Wirtschaftsprüfer oder anderer Abschluss mit Zusatzqualifikation in Revision). Im Bereich der Weiterbildung erachten wir es als

notwendig, dass der Gesetzgeber für alle Marktteilnehmer verbindliche Weiterbildungsvorgaben definiert und damit Wettbewerbsgleichheit herstellt. Innerhalb dieser Weiterbildungsvorgaben könnten branchen- und tätigkeitsspezifische Elemente gefordert werden.

Darüber hinaus sollten die bereits heute geltenden Regeln und Möglichkeiten konsequent um- und eingesetzt werden. So verfügen die kantonalen Aufsichtsbehörden bereits über ein umfangreiches Instrumentarium, um die Revisionsstellen zu überwachen und ggf. - sofern mangelnde Prüfungsqualität vorliegt - darauf zu drängen, dass diese von der Personalvorsorgeeinrichtung abgewählt und durch eine andere Revisionsstelle ersetzt werden. Ebenfalls ist in diesen Fällen der RAB Meldung zu erstatten, die wiederum von Amtes wegen die fehlbare Revisionsgesellschaft büssen kann, bis hin zum Zulassungsentzug.

## **VI. Fazit**

Flächendeckendes Revisionsversagen, welches eine dringende und isolierte Regulierungsnotwendigkeit auszulösen vermag, ist nicht auszumachen. Deshalb lehnen wir den vorliegenden Weisungsentwurf entschieden ab.

Wir unterstützen jedoch strukturierte und langfristig wirksame Massnahmen zur nachhaltigen Sicherung der Revisionsqualität. Diesbezüglich sehen wir im Bereich des Zulassungssystems grossen Aufholbedarf.

Daher sind wir der Auffassung, dass die OAK gemeinsam mit der RAB, den Berufsverbänden sowie insbesondere auch den kantonalen Aufsichtsbehörden in einer gemischten Arbeitsgruppe erörtern sollte, wie das Governance- und Aufsichtssystem im Vorsorgebereich zum Nutzen der Destinatäre weiterzuentwickeln ist. Selbstverständlich sind wir weiterhin gerne bereit, hierzu konstruktive und zielführende Beiträge zu leisten.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**EXPERTsuisse**



Dominik Bürgy  
Präsident



Dr. Marius Klauser  
Direktor & CEO