

OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE Rück- und Ausblick

Die Oberaufsicht im Bereich der beruflichen Vorsorge erfolgt seit 2012 durch die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV). Sie übernimmt seither eine Vielzahl von Aufgaben insbesondere mit einer systemischen Zielsetzung sowie in der Aufsicht über andere Aufsichtsorgane und bei der Zulassung. Die OAK BV ist auch als Direktaufsichtsbehörde tätig. Im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben ergeben sich Berührungspunkte mit den Bereichen Rechnungslegung und Revision.

1. DIE OAK BV [1]

Die OAK BV ist eine von Weisungen des Parlaments und des Bundesrats unabhängige Aufsichtsbehörde. Im Rahmen ihrer Tätigkeit sorgt sie für eine einheitliche Aufsichtspraxis im System der beruflichen Vorsorge. Dazu übt sie die Oberaufsicht über die acht regionalen Direktaufsichtsbehörden aus und ist diesen gegenüber weisungsbefugt. Zudem ist die OAK BV Direktaufsichtsbehörde über die Anlagestiftungen, den Sicherheitsfonds BVG und die Stiftung Auffangeinrichtung BVG sowie Zulassungsbehörde für die Experten für berufliche Vorsorge und die Vermögensverwalter in der beruflichen Vorsorge.

Nachdem die Oberaufsicht seit Einführung des *Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)* im Jahr 1985 vom Bundesrat ausgeübt wurde, hat das Parlament am 19. März 2010 die Strukturreform in der beruflichen Vorsorge verabschiedet. Sie stellt strengere Anforderungen an Transparenz, Governance und Unabhängigkeit der involvierten Akteure der zweiten Säule und hat zu einer Entflechtung der Zuständigkeiten im Aufsichtssystem geführt. Für die Direktaufsicht sind seither die regionalen Aufsichtsbehörden am Sitz der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung zuständig. Deren Oberaufsicht erfolgt seit dem 1. Januar 2012 durch die OAK BV.

Als Aufsichtsbehörde ist die OAK BV für einen einheitlichen Gesetzesvollzug verantwortlich. Sie operiert damit im Rahmen der bestehenden Gesetze. Für die Gesetzgebungs-

arbeiten im Bereich der beruflichen Vorsorge ist weiterhin das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zuständig. Auf Basis der gesetzlichen Grundlagen stehen der OAK BV zur Erfüllung ihrer Aufgaben unterschiedliche Instrumente zur Verfügung wie der Erlass von Weisungen, Mitteilungen und Verfügungen sowie die Durchführung von Inspektionen.

Die Mitglieder der Oberaufsichtskommission müssen unabhängige Sachverständige sein. Sie werden vom Bundesrat gewählt, dem auch die Kompetenz zukommt, das Organisations- und Geschäftsreglement der OAK BV zu genehmigen. Die OAK BV verfügt über ein professionelles Sekretariat mit Fachspezialisten und per Ende 2017 über einen Stellenetat von 25,5 Personen. Sie wird vollständig über Abgaben und Gebühren finanziert.

2. TÄTIGKEITSGEBIETE

2.1 Systemaufsicht. Im Rahmen der Systemaufsicht nimmt die OAK BV insbesondere Massnahmen vor, die zu einer langfristigen, systemischen Sicherstellung der finanziellen Interessen der Versicherten in der zweiten Säule beitragen. So soll das Vertrauen in die berufliche Vorsorge gestärkt werden.

Wichtige Basis der Systemaufsicht ist eine möglichst aussagekräftige und aktuelle Information über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen. Hierzu hat die OAK BV im Jahr 2012 die erhobenen Kennzahlen der Vorsorgeeinrichtungen vereinheitlicht und den Prozess zu deren Erhebung massiv beschleunigt. Die Daten werden seither bereits im ersten Quartal des Folgejahrs erhoben. Mit der Erfassung des technischen Zinssatzes sowie weiterer risikoorientierter Kennzahlen wurde erstmals eine echte Vergleichbarkeit der Deckungsgrade der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen erreicht. Neben dem Deckungsgrad mit einheitlichen Grundlagen stützt sich die von der OAK BV im Rahmen der Umfrage zur finanziellen Lage eingeführte Risikobeurteilung auf die Leistungsversprechen, auf die Struktur und die Sanierungsfähigkeit der Vorsorgeeinrichtungen sowie auf ihr



PETER LEIBFRIED, PROF. DR.
OEC., CPA, INHABER DES
KPMG-LEHRSTUHL FÜR
AUDIT UND ACCOUNTING
(ACA-HSG), MITGLIED DER
OBERAUFSICHTS-
KOMMISSION BERUFLICHE
VORSORGE, UNIVERSITÄT
ST. GALLEN, ST. GALLEN

Anlagerisiko. Am 7. Mai 2013 hat die OAK BV den ersten auf dieser Grundlage erstellten Bericht zur finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen der Öffentlichkeit vorgestellt und dieses Vorgehen seither jährlich beibehalten. Der Bericht bildet mittlerweile eine anerkannte Datengrundlage zur Beurteilung der finanziellen Lage in der 2. Säule und erfährt im Rahmen der damit verbundenen Medienkonferenz stets eine breite Aufmerksamkeit.

Ein wichtiges Anliegen der OAK BV im Rahmen der systemorientierten Aufsicht ist die zunehmende Orientierung an prudenziellen, risikobasierten Ansätzen. Während der Finanzkrise hat sich gezeigt, dass risikoorientierte Aufsichtsbehörden schneller agieren und qualitativ bessere Massnahmen treffen konnten. Zusammen mit einigen regionalen Aufsichtsbehörden hat die OAK BV deshalb bereits 2012 eine Arbeitsgruppe initiiert, welche sich mit der Verwendung von Risikokennzahlen im Rahmen der Aufsichtstätigkeit befasst. Nach einem mehrstufigen Verfahren unter Einbezug zahlreicher Beteiligter wurde am 15. Juni 2017 der Entwurf einer Weisung in die Vernehmlassung gegeben. Dabei zeigte sich, dass zwar praktisch alle Beteiligten eine risikoorientierte Aufsicht wünschen, man sich aber hierzu nur ungern verpflichtet sehen möchte. Die OAK BV hat daher zunächst auf freiwilliger Basis ein Formular mit dem Titel «Risikokennzahlen» veröffentlicht, das auf dem Weisungsentwurf basiert und vom obersten Organ einer Vorsorgeeinrichtung zur Dokumentation und Steuerung eines an sich unumgänglichen Risikodialogs verwendet werden kann. Die OAK BV wird weiterhin an ihrem Ziel einer Intensivierung der Risikoorientierung in der beruflichen Vorsorge festhalten.

Die Experten für berufliche Vorsorge sind ein weiteres wichtiges Element der systemischen Aufsicht in der zweiten Säule. Entsprechend hat die OAK BV die Kompetenz, den Experten für berufliche Vorsorge Weisungen zu erteilen (Art. 64a Abs. 1 Bst. f BVG). In den letzten Jahren hat sie hiervon mehrfach Gebrauch gemacht, beispielsweise bei den Weisungen zur Unabhängigkeit des Experten für berufliche Vorsorge oder bei den Weisungen zur Erhebung der *Fachrichtlinien* (FRP) 1, 2, 5 und 6 der *Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten* (SKPE) zum Mindeststandard. Diese beinhalten Regelungen zum Deckungsgrad, zu den technischen Rückstellungen, zum versicherungstechnischen Gutachten und zu den Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge bei Unterdeckungen. Ein weiteres, noch nicht finalisiertes Thema betrifft die Empfehlung des Experten für berufliche Vorsorge zum technischen Zinssatz (FRP 4). Hervorzuheben ist, dass die Erarbeitung von Weisungen dabei stets im Einvernehmen mit dem Berufsstand erfolgt. Dies schliesst nicht aus, dass die OAK BV bei der Verfolgung ihrer Ziele unabhängig und selbstständig agiert, weswegen gelegentlich Anliegen der berufsständischen Vertreter auch einmal nicht berücksichtigt werden können.

Auch gegenüber den innerhalb der zweiten Säule tätigen Revisionsstellen hat die OAK BV die Kompetenz, Weisungen zu erteilen (Art. 64a Abs. 1 Bst. f BVG). Inhaltlich umfasste dies in den letzten Jahren insbesondere Fragen der Berichterstattung, einheitliche Vorgaben und Leitplanken für die

Durchführung der Prüfung (Prüfungshinweis PH 40[2]) sowie Mindestanforderungen an die praktische Erfahrung und Weiterbildung des leitenden Revisors. Auch hierbei gilt, dass die Erarbeitung von Weisungen zwar stets im Einvernehmen mit dem Berufsstand erfolgt, durch die OAK BV aber gelegentlich auch unterschiedliche Auffassungen durchgesetzt werden müssen.

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Revisionsstellen im Bereich berufliche Vorsorge berührt die Tätigkeit der OAK BV auch den Aufgabenbereich der *Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde* (RAB). Mit dieser findet daher ein regelmässiger Austausch statt. Im Vordergrund steht die Besprechung revisionsrelevanter Fragestellungen betreffend die Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen und anderen Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen. Thematisiert werden dabei auch Meldungen der regionalen Aufsichtsbehörden über Missstände in Revisionsunternehmen oder bei der Durchführung von Revisionsdienstleistungen. Eine wesentliche Ursache für solche Missstände stellen gemäss Einschätzung der OAK BV eine unzureichende Spezialisierung und damit einhergehend zu wenig Fachkenntnisse der verantwortlichen leitenden Revisoren dar.

Die Qualität in der Revision nach BVG ist nicht mehr nur ein Anliegen der OAK BV. Begründet durch die in diesem Zusammenhang geführten Diskussionen hat eine breite Sensibilisierung, u. a. der Berufsverbände und der RAB, stattgefunden. Basierend auf einem Expertenbericht betreffend Revisions- und Revisionsaufsichtsrecht hat der Bundesrat Ende 2017 das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, zusammen mit anderen Bundesstellen insgesamt sieben Empfehlungen vertieft zu prüfen. Eine davon betrifft die Frage, ob für die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisionsstelle einer Vorsorgeeinrichtung gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Über diese sich regelmässig wiederholenden Tätigkeiten und Fragestellungen hinaus greift die OAK BV im Rahmen der Systemaufsicht auch Einzelthemen auf, bei denen systemische Wirkungen zu erwarten sind. Bislang behandelte Sachverhalte sind beispielsweise Teilliquidationen, die Aufsicht über Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die Unabhängigkeit der regionalen Aufsichtsbehörden von den Regierungen ihrer Trägerkantone, Rentnerkassen, Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge sowie die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften.

2.2 Oberaufsicht über die regionalen Aufsichtsbehörden. Die OAK BV hat mittels Weisungen Vorgaben für die Jahresberichte der Aufsichtsbehörden erlassen. Diese tragen dazu bei, die Anforderungen an die Transparenz der Aufsichtstätigkeit zu erhöhen und zu vereinheitlichen. Sie dienen somit einem der zentralen Ziele der Strukturreform BVG. Als naheliegende operative Aufsichtsmassnahme überprüft die OAK BV daher, ob die geltenden Regelungen eingehalten sind. Aktuelle Schwerpunkte sind die Anforderungen an die regionalen Behörden, den eigenen Aufwand und Ertrag aus der Aufsichtstätigkeit im Bereich der beruflichen Vorsorge separat von den Aufwendungen und Erträgen anderer

Aufsichtstätigkeiten offenzulegen sowie eine detaillierte Beschreibung der Organisation der Aufsicht, des internen Kontrollsystems und der Qualitätskontrollen vorzunehmen.

Neben der Prüfung der Jahresberichte bildet die Durchführung von Inspektionen bei den regionalen Aufsichtsbehörden ein zentrales Element der operativen Aufsichtstätig-

in der Praxis verankerte transparente Ausweis der Vermögensverwaltungskosten in der zweiten Säule (TER-Kostenkonzept). Weitere Themen betrafen unter anderem die Vergabe von Eigenhypotheken oder die Zulässigkeit von Vorsorgelösungen von Berufsverbänden innerhalb einer Sammeleinrichtung.

«Die OAK BV wird in ihrer Regulierungstätigkeit das Kosten-Nutzen-Verhältnis sehr genau im Auge behalten und sich dabei an der langfristigen Wirksamkeit der Massnahmen orientieren.»

keit der OAK BV. Die Inspektionen dauern in der Regel mehrere Tage und werden mit wechselnden Schwerpunkten vorgenommen. Nach den bisherigen Erfahrungen handelt es sich bei den Inspektionen um ein wirksames Instrument, um die Aufsichtstätigkeit in der beruflichen Vorsorge zu vereinheitlichen.

Neben der Kontrolle der Jahresberichte und den Inspektionen ist für die OAK BV der laufende Austausch mit den Aufsichtsbehörden von grosser Bedeutung. Mehrmals jährlich treffen Vertreter der OAK BV mit Vertretern sämtlicher Aufsichtsbehörden zusammen. An diesen Treffen hat die OAK BV die Gelegenheit, Weisungsentwürfe vorzustellen und über deren praktische Auswirkungen zu diskutieren. Damit werden sowohl der gegenseitige Informationsaustausch als auch die Kooperation gefördert.

2.3 Governance und Transparenz. Governance-Bestimmungen sind ein zentrales Element der Strukturreform in der beruflichen Vorsorge. Sie gehen einher mit der grundsätzlichen Forderung nach Transparenz, welche die Überprüfung der Einhaltung von Regelungen sowohl durch die Aufsicht als auch durch die verantwortlichen Organe von Vorsorgeeinrichtungen erst möglich macht. Die OAK BV befasst sich regelmässig mit entsprechenden Fragestellungen, welche alle an der Durchführung der beruflichen Vorsorge beteiligten Personen und Institutionen betreffen.

Fragestellungen betreffend Governance und Transparenz treten wiederkehrend im Zusammenhang mit der Zulassung von Experten für die berufliche Vorsorge und der Zulassung von unabhängigen Vermögensverwaltern in der beruflichen Vorsorge auf, wobei Letztere in absehbarer Zeit einer laufenden Aufsicht durch die Eidg. Finanzmarktaufsicht (Finma) unterstellt werden dürften [3]. Im Zusammenhang mit diesen Aufgaben der OAK BV werden die Anforderungen regelmässig überprüft und aktualisiert (z. B. Unabhängigkeit), die eingehenden Gesuche bearbeitet und ein öffentlich zugängliches Verzeichnis geführt. Immer wieder sind auch Einzelthemen zu bearbeiten. Eine grössere von der OAK BV initiierte Neuerung war beispielsweise der mittlerweile fest

2.4 Direktaufsicht. Die OAK BV pflegt einen intensiven Kontakt mit den direkt von ihr beaufsichtigten Anlagestiftungen, dem Sicherheitsfonds BVG und der Stiftung Aufwangeinrichtung BVG. Dabei ist es ihre Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Beaufsichtigten die gesetzlichen Bestimmungen einhalten und das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird (Art. 62 BVG). Ziel der OAK BV ist es, Tendenzen und Marktentwicklungen in einem sich rasch verändernden Umfeld möglichst frühzeitig zu erkennen und angemessen zu begleiten. Hierzu finden regelmässige Treffen mit den Beaufsichtigten und anderen Anspruchsgruppen statt, und es werden falls notwendig Weisungen erlassen, die beispielsweise qualitative Anforderungen an die Organisation von Anlagestiftungen stellen. Die OAK BV ist gegenwärtig insbesondere bei der Gründung von Anlagestiftungen und der Zulassung neuer Anlagegruppen gefordert; da aufgrund der Anlagesituation an den Finanzmärkten in den letzten Jahren ein grosses Interesse an unterschiedlichen Anlagemöglichkeiten zu verzeichnen ist.

3. REGULIERUNG MIT AUGENMASS

Die Regulierung in der beruflichen Vorsorge hat in den vergangenen Jahren verhältnismässig stark zugenommen. Die OAK BV ist sich sehr wohl bewusst, dass zusätzliche Regulierung immer auch mit Aufwand und Kosten für die Beaufsichtigten verbunden sein kann und die Kosten letztlich durch die Versicherten getragen werden müssen. Die OAK BV wird deshalb in ihrer Regulierungstätigkeit das Kosten-Nutzen-Verhältnis sehr genau im Auge behalten und sich dabei an der langfristigen Wirksamkeit der Massnahmen orientieren. Dass hierbei nicht immer alle Beteiligten über dasselbe Augenmass verfügen, ist zu erwarten, und gelegentliche Meinungsunterschiede mit anderen Akteuren der beruflichen Vorsorge müssen in Kauf genommen werden. Die in der zweiten Säule gebundenen Vorsorgewerte sind jedoch für jeden Einzelnen und auch für die Volkswirtschaft insgesamt sehr bedeutend, und die Verhältnisse in den rund 2000 Einrichtungen der beruflichen Vorsorge so heterogen und komplex, dass die Notwendigkeit einer zunehmenden Vereinheitlichung und einer Fortentwicklung der regulatorischen Rahmenbedingungen durch die OAK BV sich als sinnvoll und zielführend erwiesen hat. ■

Anmerkungen: 1) Der Beitrag ist teilweise an Formulierungen aus den Tätigkeitsberichten der OAK BV aus den Jahren 2012 bis 2017 angelehnt, vgl. <https://www.oak-bv.admin.ch/de/die-oak-bv/taetigkeitsberichte/>. 2) Verbindlichkeitserklärung des Schweizer Prüfungshinweises PH 40, Prüfung und Berichterstattung des Abschlussprüfers einer Vorsorgeeinrichtung (28. Oktober 2013, mit letzter Änderung vom 9. März 2018) von Expertsuisse. 3) Vgl. Botschaft zum Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) und zum Finanzinstitutengesetz (FINIG) vom 15. November 2015.