



14. Mai 2024

Aufsichtsbehörden der beruflichen Vorsorge

Ertrag und Aufwand, jährliche Aufsichtsgebühren, Reserven

Aktenzeichen: PUE-451.3-40/1



Inhalt

1	Fazit	2
2	Ausgangslage	3
3	Prüfungshandlungen und Gebühren der Aufsichtsbehörden	5
3.1	Prüfungshandlungen	5
3.2	Ertrag und Aufwand pro Prüfungshandlung	6
3.3	Jährliche Aufsichtsgebühr für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge BVG	7
3.3.1	Absolute Höhe der jährlichen Aufsichtsgebühr	8
3.3.2	Relative Höhe der jährlichen Aufsichtsgebühr	11
4	Reserven	13

Ertrag und Aufwand pro Prüfungshandlung der Aufsichtsbehörden der beruflichen Vorsorge sowie die jährlichen Aufsichtsgebühren unterscheiden sich stark und sind teilweise sehr hoch. Die Reserven scheinen teilweise grösser als nötig. All diese Befunde sind aufgrund der verfügbaren Daten nicht nachvollziehbar. Der Preisüberwacher lädt die Aufsichtsbehörden ein, die Datenlage zu verbessern sowie Gebührenerhöhe und Effizienz einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

1 Fazit

Die acht regionalen Aufsichtsbehörden der beruflichen Vorsorge haben alle denselben Auftrag und führen grundsätzlich dieselben Prüfungshandlungen durch. Trotzdem unterscheiden sich Ertrag und Aufwand pro Prüfungshandlung sowie die Höhe der jährlichen Aufsichtsgebühren stark. Diese Unterschiede sind im Einzelnen nicht nachvollziehbar, insbesondere auch deshalb, weil das Reporting zu wenig transparent und aussagekräftig ist. Sie sind allerdings so gross, dass die Frage legitim erscheint, ob die teuren Aufsichtsbehörden sich an den günstigeren orientieren sollten. Jedenfalls sollten Massnahmen zur Steigerung der Effizienz geprüft werden.

Der Preisüberwacher erwartet für die Zukunft im Interesse der Beaufsichtigten:

- Die Jahresberichte der Aufsichtsbehörden werden so ausdifferenziert und standardisiert, dass daraus aussagekräftige Vergleiche und Benchmarks erstellt werden können. Insbesondere ist die Aufsichtstätigkeit einheitlich aufzuschlüsseln und transparent auszuweisen, welche Prüfungshandlungen in der jährlichen Aufsichtsgebühr inbegriffen sind bzw. mit einer spezifischen Gebühr finanziert werden.
- Die Aufsichtsbehörden hinterfragen sowohl ihren Ertrag wie ihren Aufwand kritisch. Gestützt auf Benchmarks und Best Practice senken sie die Gebühren nach Möglichkeit und steigern die Effizienz.
- In Bezug auf die jährlichen Aufsichtsgebühren vermeiden die Aufsichtsbehörden Tarifmodelle, die zu abrupten Gebührenerhöhungen beim Überschreiten eines Schwellenwerts der Bilanzsumme führen.
- Die übrigen gebührenpflichtigen Tätigkeiten (Prüfungen, Verfügungen und andere Dienstleistungen) werden in den acht Aufsichtsbehörden erheblich unterschiedlich definiert. Aus diesem Grund hat der Preisüberwacher auf eine vergleichende Analyse der für diese Tätigkeiten anfallenden Gebühren verzichtet. Er erwartet – allenfalls durch die Statuierung einer Richtlinie durch die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) –, dass diese Tätigkeiten und deren Gebühren einheitlich definiert und bepreist werden. Dies würde es ermöglichen, die Preise einem Vergleich zu unterziehen.

- Das Ziel der Reservebildung überschreitet 100 Prozent des durchschnittlichen Betriebsaufwands der jeweils letzten drei Jahre nicht. Überschüssige Reserven werden an die Vorsorgeeinrichtungen rückerstattet. Der Preisüberwacher lädt namentlich die OSTA und die BSABB ein, eine solche Rückerstattung zu prüfen.

Man könnte einwenden, der Preisüberwacher habe in seiner Analyse nicht berücksichtigt, dass die Struktur der Vorsorgeeinrichtungen in den verschiedenen Aufsichtsregionen unterschiedlich sei; grossstädtische Regionen wie Zürich, Basel und Genf, beispielsweise, hätten prozentual mehr grosse und komplexe Vorsorgeeinrichtungen, deren Aufsicht folglich aufwändiger und teurer sei. Zudem würden auch nicht in allen Regionen dieselben Löhne bezahlt. Solche Unterschiede und deren möglichen Einfluss auf Kostenstruktur und Gebührenhöhe streitet der Preisüberwacher nicht ab. Allerdings korrelieren diese Unterschiede in der Struktur der Aufsichtsregionen nicht oder nur teilweise mit den Unterschieden der analysierten Parameter. Die Einschränkungen in der Vergleichbarkeit der Aufsichtsbehörden vermögen insgesamt die festgestellten grossen Unterschiede kaum vollständig zu erklären.

2 Ausgangslage

Der Preisüberwacher hat 2023 eine Marktbeobachtung zu den Aufsichtsgebühren für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge durchgeführt. Er hat die Gebührenreglemente und die Geschäftsberichte 2022 der acht regionalen Aufsichtsbehörden analysiert und sich ein Bild über die Kostenstruktur der Aufsichtsbehörden gemacht. Auslöser dafür waren Meldungen an den Preisüberwacher aus der Bevölkerung.

Bei den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge handelt es sich einerseits um Vorsorgeeinrichtungen nach dem [Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge](#), das eine obligatorische Mindestvorsorge festlegt. Ergänzend dazu gibt es berufliche Vorsorgeeinrichtungen, die nicht im BVG-Register eingetragen sind; sie sind auf die Vor- und Ausserobligatorische Vorsorge ausgerichtet und haben die Rechtsform einer klassischen Stiftung.

Die Aufsicht über diese Vorsorgeeinrichtungen wird von öffentlich-rechtlichen Anstalten ausgeübt. Die Kantone bestimmen in ihrem Gebiet diese Aufsichtsbehörde. Sie können zu diesem Zweck auch gemeinsame Aufsichtsregionen bilden. Aktuell gibt es in der Schweiz acht regionale Direktaufsichtsbehörden (in der Folge: Aufsichtsbehörden). Sie wachen darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen die gesetzlichen Vorschriften einhalten und das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwenden. Das [BVG mit den dazugehörigen Verordnungen](#) bildet auch die rechtliche Grundlage der Aufsichtstätigkeit. Auf kantonalen Ebene werden diese Normen durch weitere Erlasse und Bestimmungen ergänzt.

Der vorliegende Bericht bezeichnet die Aufsichtsbehörden gemäss den Abkürzungen in der folgenden Tabelle.

Abkürzung	Vollständige Bezeichnung	Aufsichtsgebiet
BBSA	Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht	BE, FR
BSABB	BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel	BL, BS
BVS	BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich	SH, ZH
BVSA	BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau	AG, SO
OSTA	Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht	AI, AR, GL, GR, SG, TG, TI
ZBSA	Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht	LU, NW, OW, SZ, UR, ZG
ASFIP	Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance	GE
As-So	Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale	JU, NE, VD, VS

Tabelle 1: Abkürzungen, vollständige Bezeichnungen sowie Aufsichtsgebiet der Aufsichtsbehörden

Hinweis: Die BVS und die OSTA sollen per 1.1.2025 zur «BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin» zusammengelegt werden. Die neu geschaffene Aufsichtsbehörde wird ein überarbeitetes Gebührenreglement erhalten, das zum heutigen Zeitpunkt noch nicht bekannt ist.

Als Grössenvergleich folgt eine Gegenüberstellung der Aufsichtsbehörden bezüglich der Merkmale «Gesamtvermögen» (Total der Bilanzsummen), «Gesamtaufwand» und «Anzahl Vollzeitstellen».

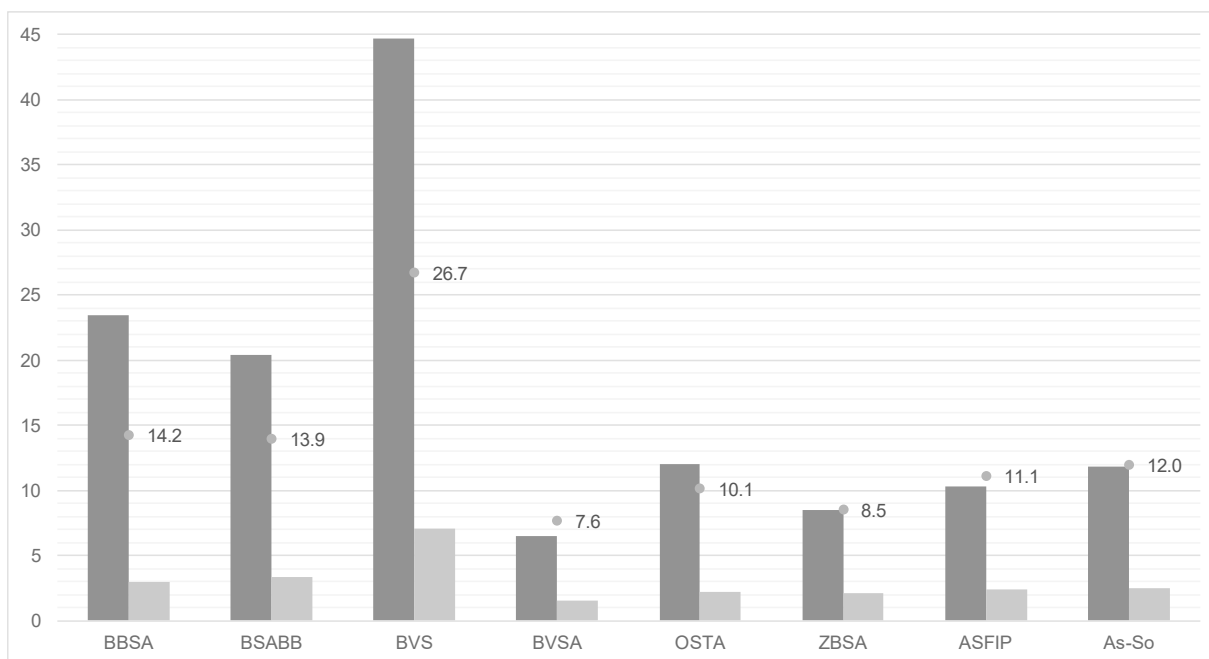


Diagramm 1: Kennzahlen der Aufsichtsbehörden. Gesamtvermögen der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen per Ende 2021 (dunkle Balken) in 10 000 Mio. CHF. Gesamtaufwand 2022 (helle Balken) in Mio. CHF. Punkte mit dazugehörigen Werten: Anzahl Vollzeitstellen 2022.

Quelle: Geschäftsberichte der Aufsichtsbehörden.

Das Gesamtvolumen der beaufsichtigten Vermögen (inkl. klassische Stiftungen) bewegt sich mehrheitlich im Bereich von rund 60 bis 120 Milliarden Franken. Die BBSA und die BSABB beaufsichtigen ein rund doppelt so grosses Vermögen, während das beaufsichtigte Vermögen der BVS nochmals rund doppelt so gross ist. Der Gesamtaufwand der Aufsichtsbehörden hängt weitgehend vom wichtigsten Kostenfaktor ab, der Anzahl Vollzeitstellen, aus der sich der Personalaufwand ergibt.

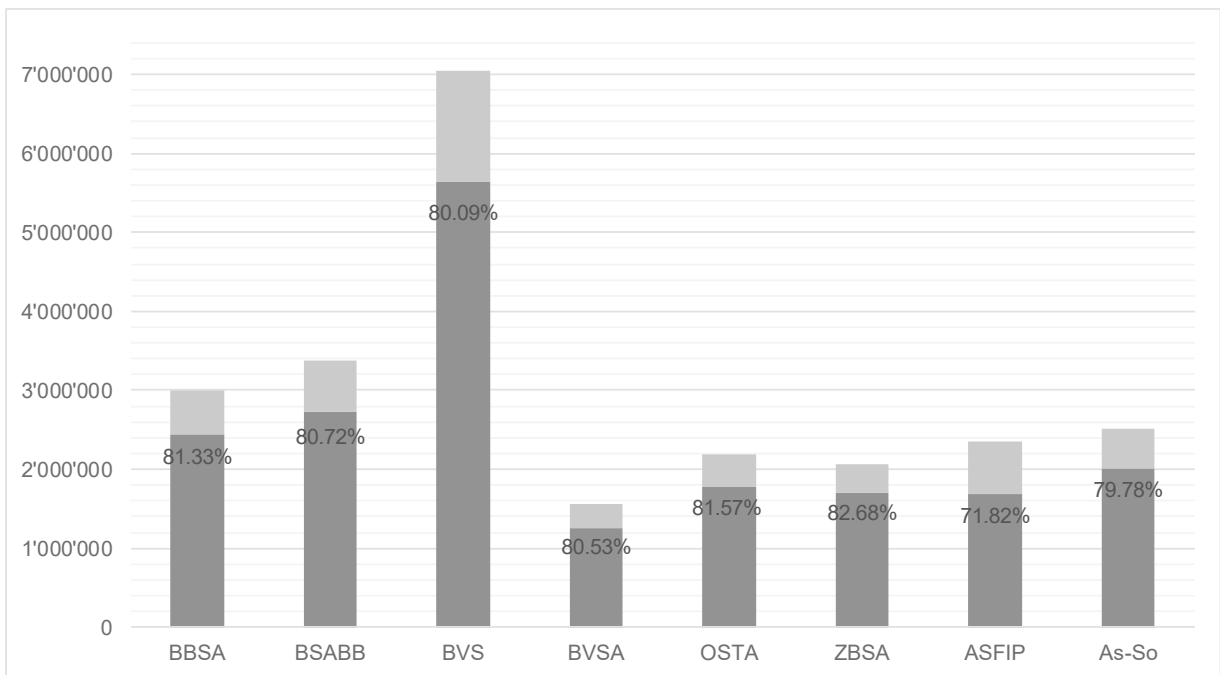


Diagramm 2: Gesamtaufwand und Personalaufwand 2022, in CHF. Gesamtaufwand (ganze Balken) und Personalaufwand (dunkler Teil) mit Angabe von dessen prozentuellem Anteil am Gesamtaufwand.

Der Personalaufwand macht fast durchgängig rund 80 Prozent des Gesamtaufwands der Aufsichtsbehörden aus. Einzig die ASFIP weist diesbezüglich einen tieferen Wert aus. Eine Aufschlüsselung des übrigen Betriebsaufwands könnte dafür eine Erklärung liefern.

Der Preisüberwacher hat einerseits Ertrag und Aufwand pro Prüfungshandlung, andererseits die jährlichen Aufsichtsgebühren verglichen (Ziffer 3). Er hat zudem die Reserven untersucht (Ziffer 4).

3 Prüfungshandlungen und Gebühren der Aufsichtsbehörden

Die Haupttätigkeiten der Aufsichtsbehörden – die Prüfungshandlungen – bestehen in der Prüfung von Berichterstattungen, der Genehmigung von Vorgängen sowie der Rechtsauskunft und -pflege. Die Prüfung von Jahresrechnungen und juristischen Reglementen macht den Grossteil der Prüfungshandlungen aus.

Für diese Aufsichtstätigkeit erheben die Aufsichtsbehörden eine pauschale jährliche Aufsichtsgebühr sowie weitere Gebühren für spezifische Dienstleistungen, die sich nach dem Aufwand richten.

3.1 Prüfungshandlungen

Mit der [Weisung 02/2012](#) gibt die OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE (OAK BV) einen Standard für die Jahresberichte der Aufsichtsbehörden vor (Ziffer 3.5): Diese sollen Angaben machen zur «Aufsichtstätigkeit (bspw. Reglementsprüfungen, Fusionen, Liquidationen, Jahresrechnungsprüfungen, Beschwerden, Administration usw.)» – allerdings nur zur prozentualen Verteilung, wobei Schätzungen zulässig sind. Zudem verlangt die OAK BV einen «Kommentar zur Aufsichtstätigkeit im Berichtsjahr sowie zu Tendenzen und Entwicklungen» und «[s]ummarische Angaben zu Spezialfällen und Rechtsstreitigkeiten». Diese Vorgaben genügen aus Sicht des Preisüberwachers nicht, um die Aufsichtsbehörden zu vergleichen und Benchmarks abzuleiten.

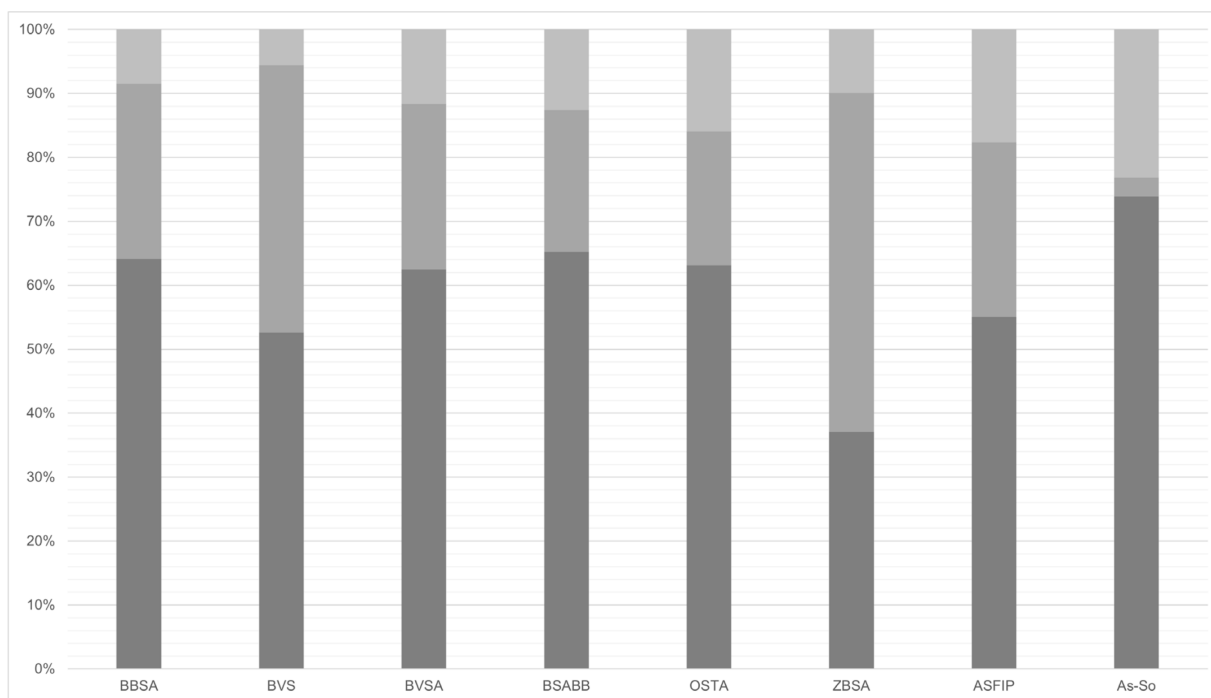


Diagramm 3: Prozentuale Aufschlüsselung der Prüfungshandlungen 2022. Prüfung der Jahresrechnungen (dunkelgrau), Prüfung von Reglementen (mittelgrau), übrige Prüfungshandlungen (hellgrau).

Die Aufsichtstätigkeit besteht – ausgenommen die ZBSA – zu mehr als der Hälfte aus der Prüfung der Jahresrechnungen. Die Prüfung von Reglementen macht den zweitgrössten Block der Aufsichtstätigkeit aus. Von der As-So abgesehen, beträgt dieser mindestens 20 Prozent. Diese beiden Haupttätigkeiten machen – mit Ausnahme der As-So – zusammen zwischen 80 und 95 Prozent der Aufsichtstätigkeit aus. Die übrigen Prüfungshandlungen betreffen spezielle Tätigkeiten und Vorgänge sowie behördliche Massnahmen und Beschwerden.

3.2 Ertrag und Aufwand pro Prüfungshandlung

Der Preisüberwacher hat keine nähere Kenntnis davon, wie stark der Aufwand für Prüfungshandlungen variieren kann. Er geht davon aus, dass die wiederkehrenden bzw. häufigen Haupttätigkeiten – die Prüfung von Jahresrechnungen und Reglementen – zu einem massgeblichen Teil standardisiert durchgeführt werden können und dass aufgrund der grossen Mengen der durchschnittliche Aufwand aller Aufsichtsbehörden – zumindest bezüglich dieser beiden Kategorien – vergleichbar sein sollte. Der Aufwand für eine einzelne Prüfungshandlung innerhalb des kleinen Anteils «übrige Prüfungshandlungen» unterscheidet sich wahrscheinlich stärker zwischen den einzelnen Aufsichtsbehörden. Auch die teilweise substantiellen Unterschiede in den Anteilen der drei Kategorien relativieren einen Vergleich. Doch immerhin macht das Massengeschäft der Prüfung von Jahresrechnungen und Reglementen in sieben von acht Aufsichtsbehörden mehr als 80 % aus. Der Preisüberwacher geht deshalb davon aus, dass – bei aller Vorsicht – der Vergleich des durchschnittlichen Ertrags und Aufwands pro Prüfungshandlung Hinweise liefern kann.

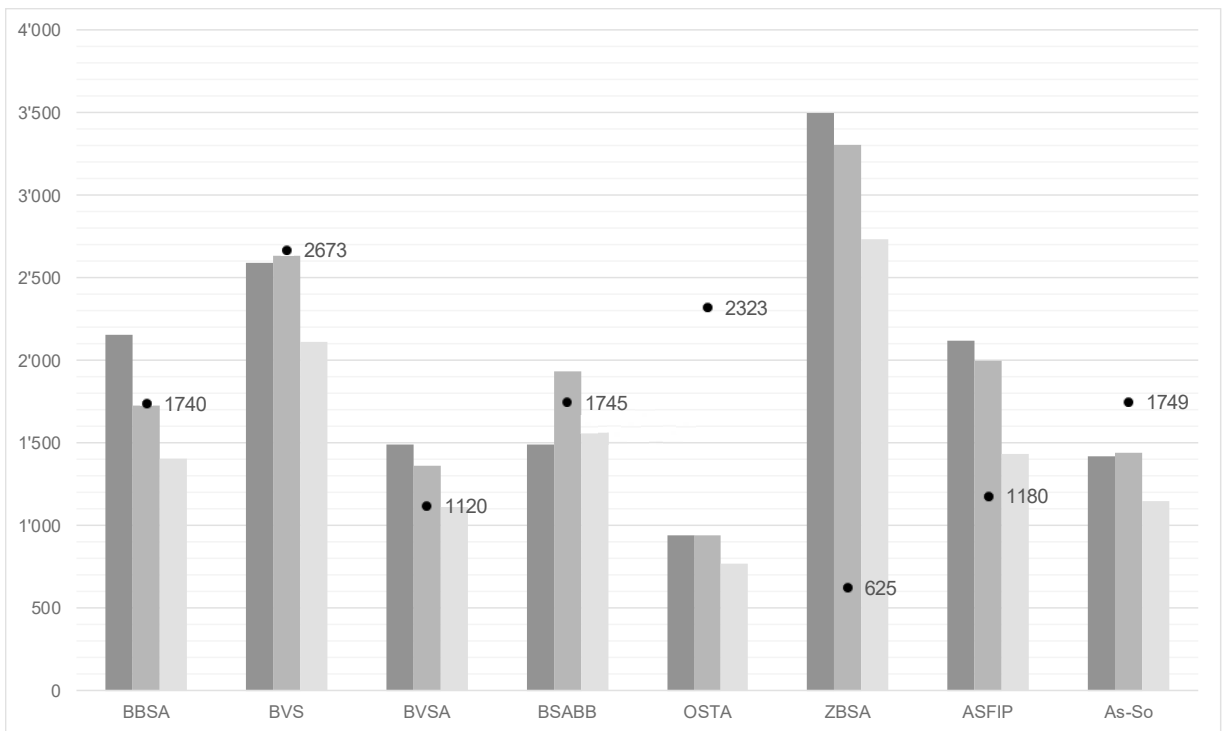


Diagramm 4: Ertrag und Aufwand im Durchschnitt pro Prüfungshandlung 2022, in CHF. Dunkelgraue Balken: Ertrag pro durchgeführte Prüfungshandlung. Mittelgraue Balken: Gesamtaufwand pro durchgeführte Prüfungshandlung. Hellgraue Balken: Personalaufwand pro durchgeführte Prüfungshandlung. Punkte mit dazugehörigen Werten: Anzahl durchgeführte Prüfungshandlungen.

Die Hälfte der Aufsichtsbehörden verbuchte im betrachteten Jahr ein Defizit, das allerdings bei den meisten gering war. Nur die BSABB weist ein negatives Jahresergebnis von mehr als einer Viertelmillion Franken aus. Sie nennt als Grund für dieses strukturelle Defizit, das sie vollumfänglich dem Reservefonds belastete, in den vergangenen Jahren getätigte Gebührensenkungen. Am anderen Ende der Skala, bei der BBSA und der ASFIP, ist pro Prüfungshandlung der Ertrag um rund 50 Prozent höher als der Personalaufwand. Die BBSA (sowie die ASFIP bei tiefen bis mittleren Bilanzsummen) gehört zugleich zu den Aufsichtsbehörden mit den höchsten jährlichen Gebühren (siehe unten Ziffer 3).

Zunächst fallen die sehr grossen Unterschiede aller Positionen auf. Sowohl der Ertrag wie der Gesamtaufwand pro Prüfungshandlung reicht von weniger als 1000 Franken bis weit über 3000 Franken. Derart grosse Unterschiede sind erklärungsbedürftig. Dazu wären standardisierte und aussagekräftigere Daten notwendig. Die Frage stellt sich, ob die Unterschiede (vollständig) mit der Aufschlüsselung der Prüfungshandlungen (Diagramm 3) und weiteren Unterschieden zwischen den Aufsichtsbehörden erklärt werden können.

Es gibt Aufsichtsbehörden mit sehr ähnlicher Aufschlüsselung der Prüfungshandlungen, deren Ertrag und Aufwand pro Prüfungshandlung sich trotzdem sehr stark unterscheiden, wie bspw. die BBSA, die BVSA, die BSABB und die OSTA: Die OSTA erledigt ihre Prüfungshandlungen im Durchschnitt mit halb so viel Personal wie die BSABB. Obschon nur von mittlerer Grösse, verzeichnet sie bei der Anzahl Prüfungshandlungen den zweithöchsten Wert. Die As-So hingegen vollzieht – bei vergleichbarer Grösse wie die OSTA – deutlich weniger Prüfungshandlungen bei durchschnittlich deutlich höherem Personalaufwand.

3.3 Jährliche Aufsichtsgebühr für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge BVG

Die Höhe der pauschalen jährlichen Aufsichtsgebühr richtet sich nach der Bilanzsumme der Vorsorgeeinrichtung. Für die Vergleichbarkeit der jährlichen Aufsichtsgebühr ist von Bedeutung, welche Prüfungshandlungen diese abdeckt. Bei vielen Prüfungshandlungen geht aus den Gebührenreglementen

jedoch nicht hervor, ob sie in der jährlichen Aufsichtsgebühr inbegriffen sind oder separat in Rechnung gestellt werden. Die Klassifizierungen der übrigen gebührenpflichtigen Tätigkeiten (Prüfungen, Verfügungen und andere Dienstleistungen) sowie die dafür erhobenen Tarife unterscheiden sich zwischen den acht Aufsichtsbehörden erheblich. Aus diesem Grund hat der Preisüberwacher auf eine vergleichende Analyse dieser Gebühren verzichtet. Trotz dieser Unschärfe erachtet der Preisüberwacher den Vergleich der jährlichen Aufsichtsgebühr für aufschlussreich. Er beschränkt sich in dieser Analyse auf die jährliche Gebühr für die BVG-Aufsicht. Die Linien zwischen den Datenpunkten dienen der besseren Lesbarkeit des Verlaufs, geben jedoch nicht die genaue Höhe der Gebühren zwischen den Datenpunkten wieder.

3.3.1 Absolute Höhe der jährlichen Aufsichtsgebühr

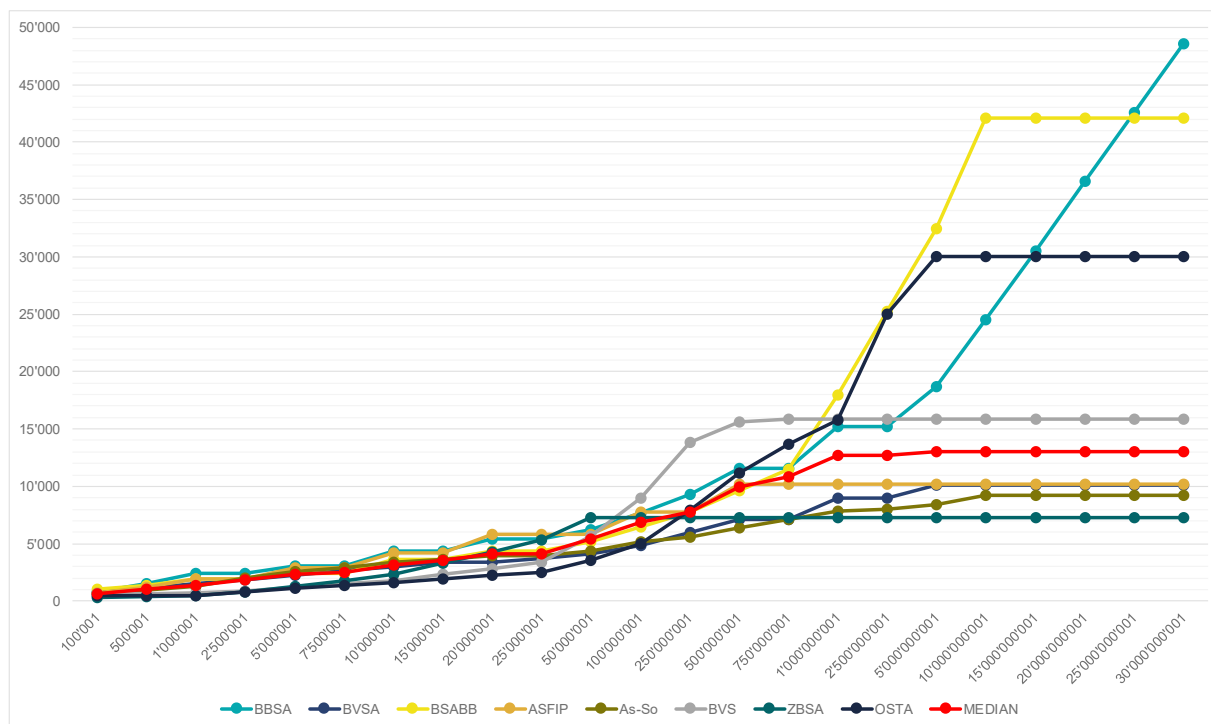


Diagramm 5: Jährliche Aufsichtsgebühr für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge BVG nach Bilanzsumme, in CHF. Quelle: Gebührenreglemente und -ordnungen der regionalen Aufsichtsbehörden.

Ab einer Bilanzsumme von hundert Millionen Franken beginnt eine deutliche Entkoppelung des Niveaus der Aufsichtsgebühren. Die Gebühr der BVS beginnt schon vorher markant zu steigen, erreicht jedoch relativ bald einen Deckel. Bis auf die BBSA plafonieren alle Aufsichtsbehörden die jährliche Aufsichtsgebühr – die BSABB und die OSTA allerdings erst bei hohen Bilanzsummen und auf einem sehr hohen Gebührenniveau. Die höchsten Gebührenmaxima (bei Bilanzsummen von 30 Milliarden Franken) erheben die folgenden drei Aufsichtsbehörden: BBSA (48 600 Franken), BSABB (42 075 Franken) und OSTA (30 000 Franken).

Zwei der drei Aufsichtsbehörden mit den höchsten Gebührenmaxima, die BBSA und die BSABB, beaufsichtigen auch grosse Gesamtvermögen (vgl. Diagramm 1). Die Aufsichtsbehörde, die das weitaus grösste Gesamtvermögen beaufsichtigt, hingegen, die BVS, erhebt bei tiefen Bilanzsummen tiefe, bei mittleren Bilanzsummen hohe, bei hohen Bilanzsummen mittlere Gebühren.

Um die Unterschiede in der Gebührenhöhe besser darstellen zu können, zeigen die folgenden drei Diagramme je einen Ausschnitt von Diagramm 5.

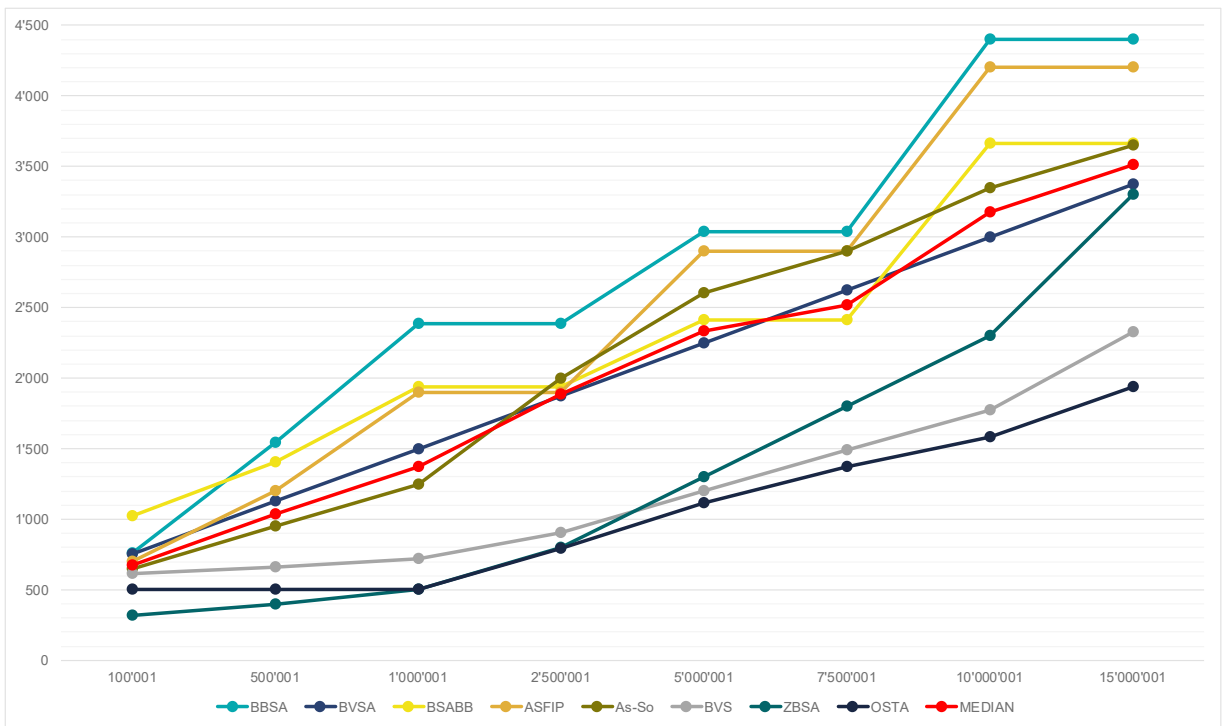


Diagramm 6: Jährliche Aufsichtsgebühr für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge BVG nach Bilanzsumme, in CHF. Bilanzsummen CHF 100'001 bis 15'000'001.

Von Vorsorgeeinrichtungen mit tiefen Bilanzsummen erheben drei Aufsichtsbehörden ausgesprochen tiefe Gebühren: BVS, ZBSA und OSTA. Ausgesprochen hohe Gebühren erheben hingegen die BBSA und die ASFIP. Die höchste Gebühr ist jeweils zwei bis vier Mal höher als die tiefste.

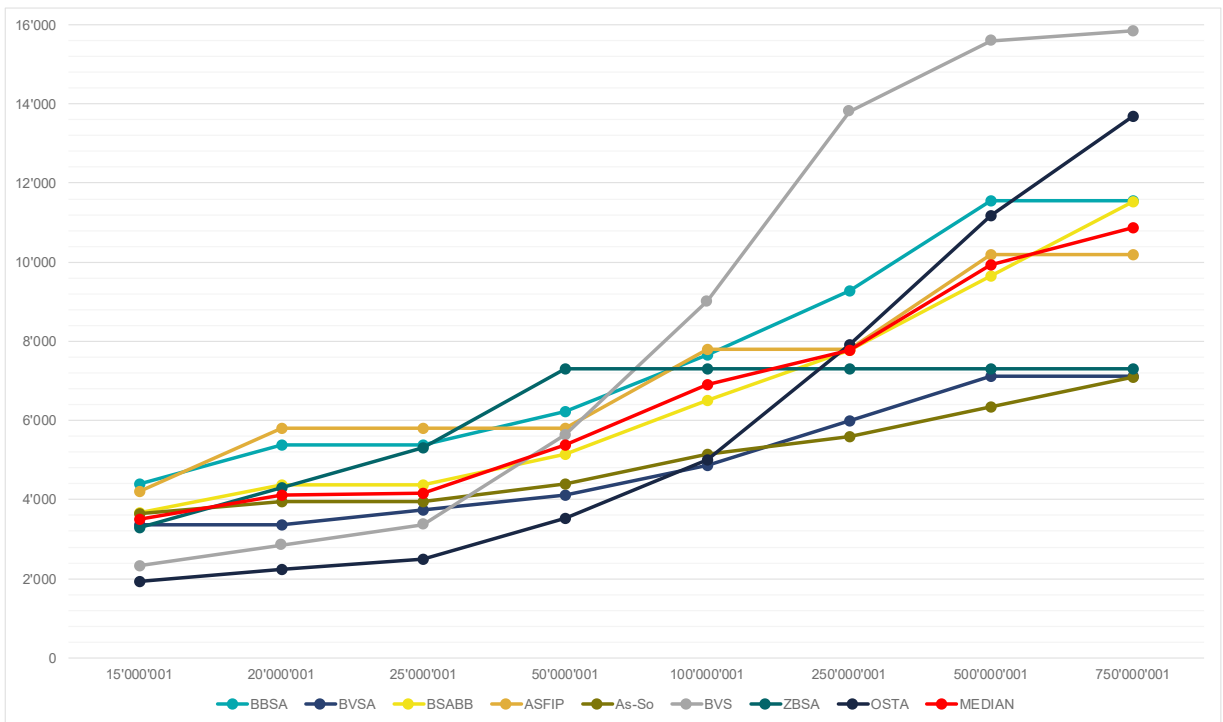


Diagramm 7: Jährliche Aufsichtsgebühr für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge BVG nach Bilanzsumme, in CHF. Bilanzsummen CHF 15'000'001 bis 750'000'001.

Die bisher tiefen Gebühren von BVS und OSTA steigen im Bereich der mittleren Bilanzsummen steil an und überholen alle anderen. Deutlich tiefere Gebühren haben ab einer Bilanzsumme von 500 Millionen die BVSA, die As-So und die ZBSA. Die ZBSA deckelt ihre Gebühr bereits ab einer Bilanzsumme von 50 Millionen Franken und weist damit das tiefste Gebührenmaximum aus. Die übrigen vier Aufsichtsbehörden belegen das Mittelfeld. Die höchste Gebühr ist jeweils zwei bis drei Mal höher als die tiefste.

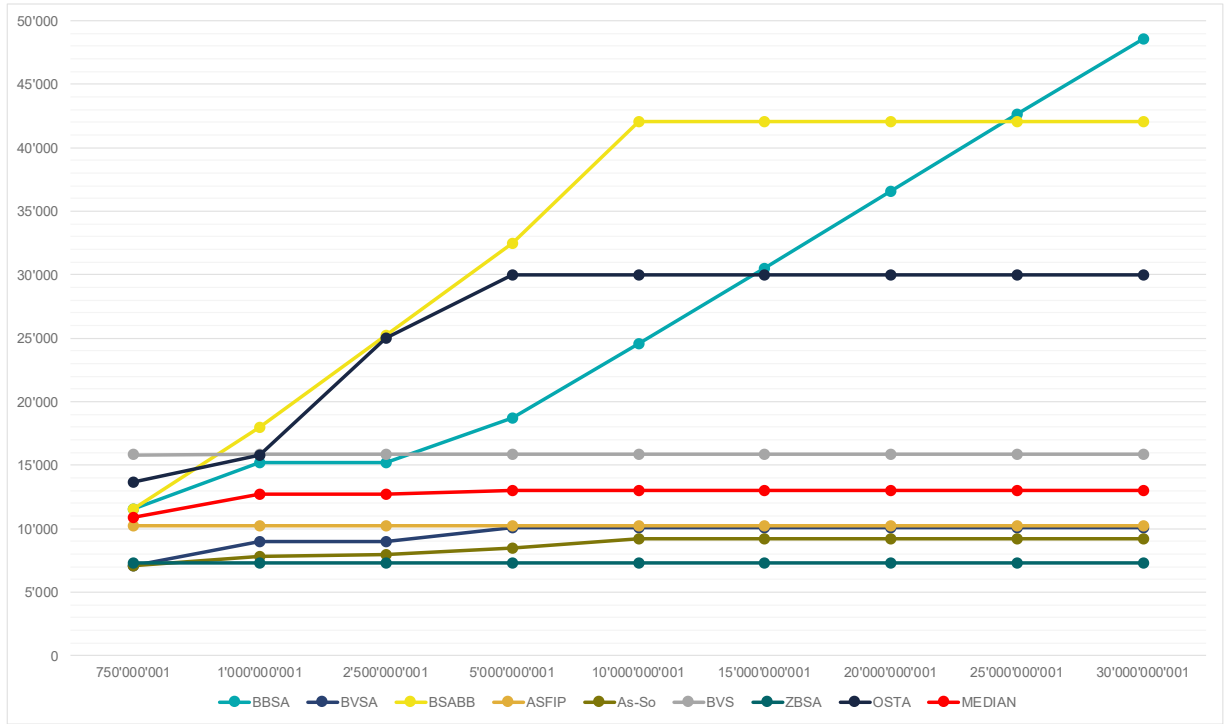


Diagramm 8: Jährliche Aufsichtsgebühr für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge BVG nach Bilanzsumme, in CHF. Bilanzsummen CHF 750'000'001 bis 30'000'000'001.

Bei Bilanzsummen ab 750 Millionen bewegen sich die Gebühren von fünf Aufsichtsbehörden kaum noch: Sie verharren auf einer Höhe zwischen 7000 und 16 000 Franken; die höchste Gebühr dieser Gruppe ist damit nach wie vor gut doppelt so hoch wie die günstigste. Die Gebühren der drei übrigen Aufsichtsbehörden, BBSA, BSABB und OSTA, steigen hingegen weiter an. Ihre Gebühren erreichen das Vier- bis Siebenfache der günstigsten Gebühr.

3.3.2 Relative Höhe der jährlichen Aufsichtsgebühr

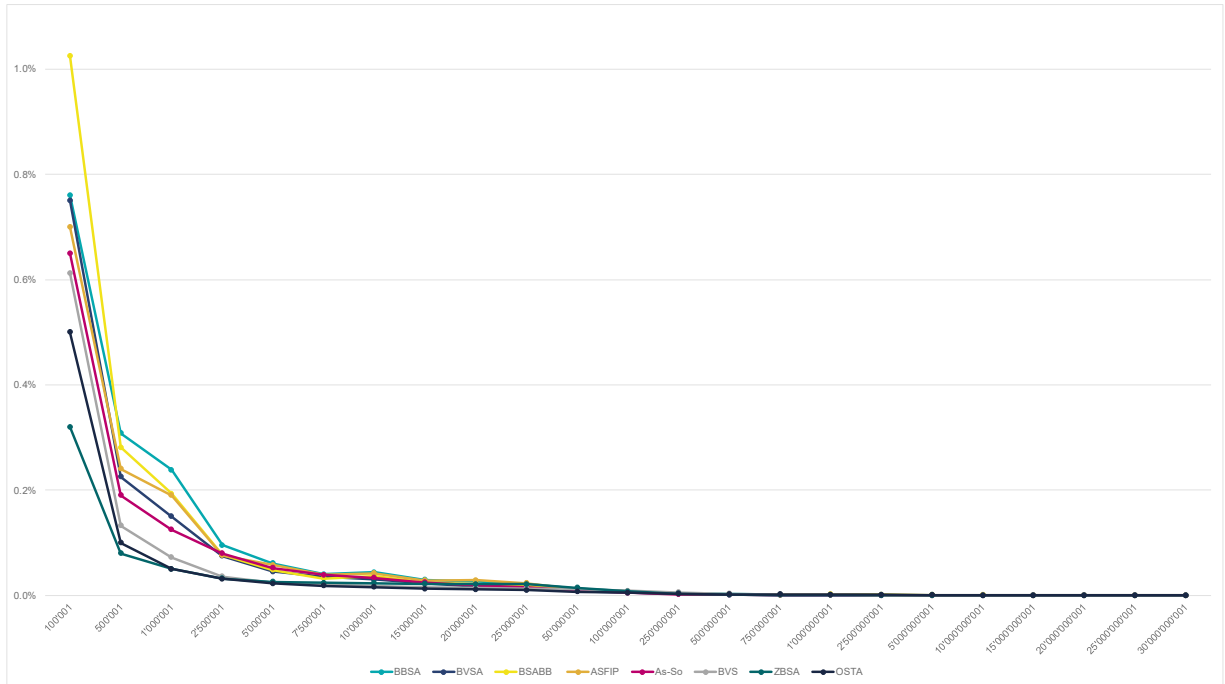


Diagramm 9: Jährliche Aufsichtsgebühr in Relation zur Bilanzsumme, in Prozent.
Gesamte Bandbreite der Bilanzsummen.

Die Höhe der jährlichen Aufsichtsgebühr relativ zur Bilanzsumme sollte degressiv gestaltet sein; denn der Aufwand der Aufsichtstätigkeit steigt nicht linear zur Bilanzsumme. Zudem sollte die Kurve einigermaßen regelmässig verlaufen; sie sollte keinen Knick aufweisen, geschweige denn plötzlich wieder ansteigen. Denn die Gebühr sollte den Aufwand der Aufsichtstätigkeit abbilden und es wäre nicht plausibel, dass dieser bei einer bestimmten Bilanzsumme plötzlich zunimmt.

Der Knick bei BBSA und ASFIP bei einer Bilanzsumme von 1 Million stellt insofern eine erste Auffälligkeit dar. Die folgenden zwei Diagramme zeigen Ausschnitte aus Diagramm 6 mit weiteren Auffälligkeiten.

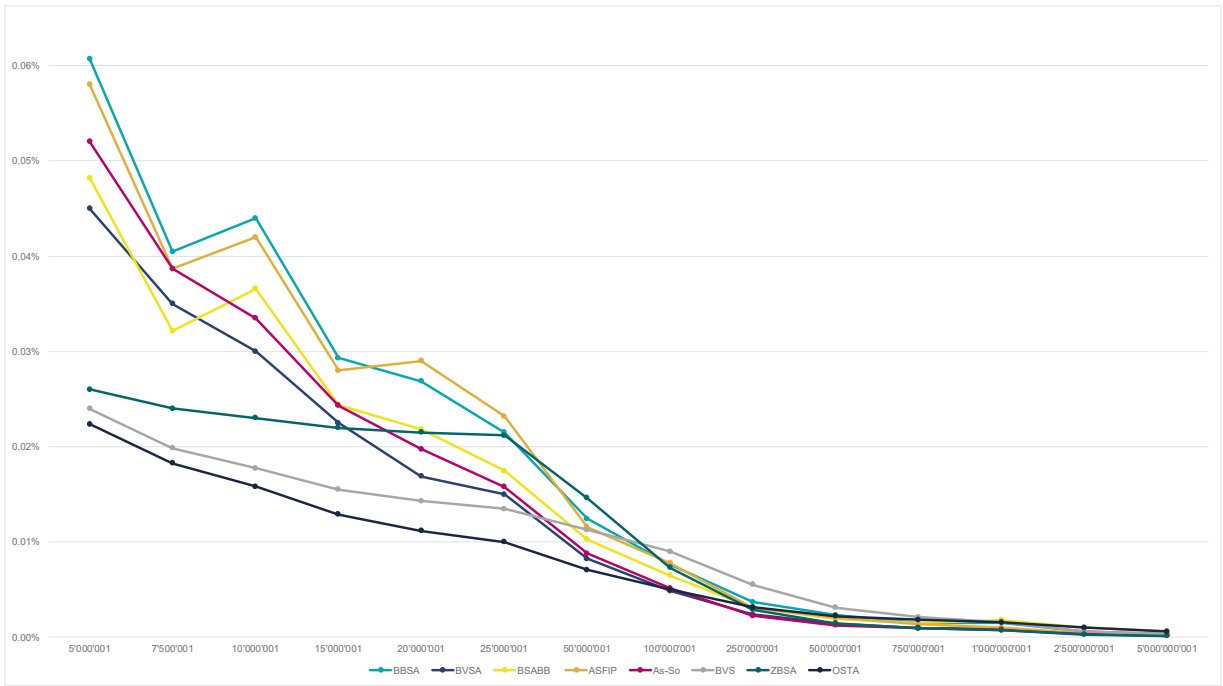


Diagramm 10: Jährliche Aufsichtsgebühr in Relation zur Bilanzsumme, in Prozent.
Bilanzsummen 5'000'001 bis 5'000'000'001 CHF.

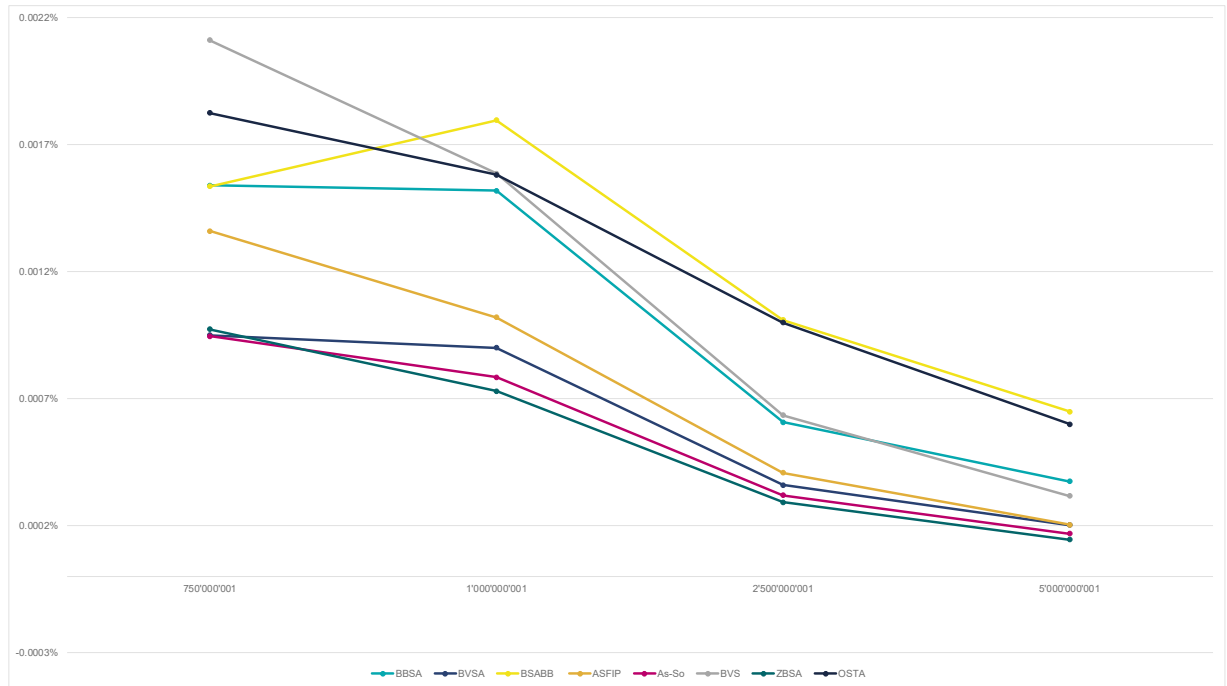


Diagramm 11: Jährliche Aufsichtsgebühr in Relation zur Bilanzsumme, in Prozent.
Bilanzsummen 750'000'001 bis 5'000'000'001 CHF.

Die Diagramme 10 und 11 zeigen Abweichungen von einem degressiven Verlauf der Aufsichtsgebühren. Die BBSA, die BSABB und die ASFIP fallen mit Kurvenverläufen auf, die bei bestimmten Bilanzsummen steigen, das heisst progressiv verlaufen. Auch ein flacher Verlauf (bspw. bei der ZBSA von 5 bis 25 Millionen) wirft Fragen auf. All diese Abweichungen sollten korrigiert werden.

4 Reserven

Grundsätzlich werden Reserven gehalten, um ein Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben zu glätten. Die Aufsichtsbehörden unterliegen bezüglich dieser Grösse den Vorgaben der Kantone. Die OAK BV, die auf Stufe Bund für eine einheitliche Aufsichtspraxis im System der beruflichen Vorsorge sorgt, macht diesbezüglich keine Vorgaben.

Die Regeln zur Reservehaltung der Aufsichtsbehörden unterscheiden sich stark, wie die folgende Tabelle zeigt.

Aufsichtsbehörde	Zielgrösse Reservefonds (minimal, wenn nicht anders bezeichnet)			Verwendung von Reserven, wenn Zielgrösse erreicht
	weniger als ein Jahresumsatz	ein Jahresumsatz	andere Bestimmungen	
BBSA		X		Anteilmässige Rückzahlung
BSABB	minimal 75 %, maximal 125 %			keine expliziten Modalitäten definiert
BVS		X		Anteilmässige Rückzahlung
BVSA		maximal X ¹		Anteilmässige Rückzahlung
OSTA			200 % eines Jahresumsatzes	keine expliziten Modalitäten definiert
ZBSA	75 %			Anteilmässige Rückzahlung
ASFIP			minimal 50 %, maximal 100 % des jährlichen <i>Betriebsaufwands</i>	keine expliziten Modalitäten definiert
As-So	90 %			überschüssige Reserven werden zur Senkung der jährlichen Gebühren verwendet

Tabelle 2: Zielgrössen zur Reservehaltung und Modalitäten zur Rückzahlung von Reserven der Aufsichtsbehörden. Quelle: Homepages der Aufsichtsbehörden, Gesetzgebung von Bund und Kantonen.

¹ Basierend auf dem 2-Jahresdurchschnitt des Jahresumsatzes.

Die Mehrheit der Aufsichtsbehörden legt als Untergrenze für die Reserven 75 bis 100 % eines Jahresumsatzes fest. Bei der OSTA hingegen liegt die Zielgrösse bei zwei Jahresumsätzen. Die ASFIP definiert das Reserveziel in Relation zum jährlichen *Betriebsaufwand*. Dies führt zu tieferen Reserven, als wenn derselbe Prozentsatz des *Jahresumsatzes* massgebend wäre.

Die Hälfte der Aufsichtsbehörden erreicht oder übertrifft ihre Reserven-Zielgrösse, wie Diagramm 12 zeigt.

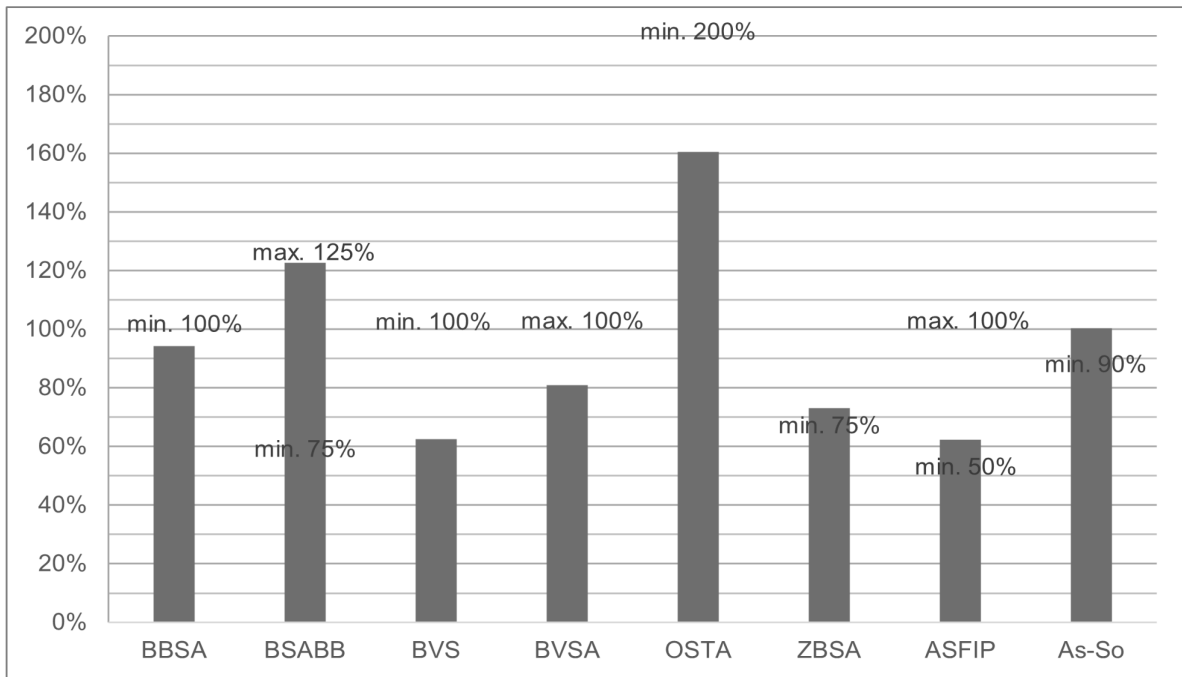


Diagramm 12: Reserven im Vergleich zu einem Jahresumsatz (ASFIP: zum jährlichen Betriebsaufwand) der Aufsichtsbehörden 2022 (Balken). Anforderungen an Reserven als Zielgrösse (Bezeichnung).

Zu hohe Anforderungen an die Höhe der Reserven begünstigen überdurchschnittlich hohe Gebühren. Es ist nicht einzusehen, dass ein Teil der Aufsichtsbehörden Reserven von bis zu zwei Jahresumsätzen hält, wenn die Mehrheit der Aufsichtsbehörden ihre Risiken mit Reserven in der Höhe von 75 bis 100 % eines Jahresumsatzes managen kann.

Grundsätzlich zu hinterfragen ist die Tatsache, dass fast alle Aufsichtsbehörden das Ziel der Reservebildung in Relation zum *Jahresumsatz* festlegen. Denn: Wenn der Jahresumsatz steigt – etwa, weil die Bilanzsummen der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen zugenommen haben –, führt dies automatisch zu einem Anstieg des Reserveziels. Falls die Aufsichtsbehörden dann die Gebühren erhöhen, um das höhere Reserveziel zu erreichen, kann die Koppelung an den Jahresumsatz zu einem Teufelskreis führen. Als Lösung bietet sich an, das Ziel der Reservebildung in Relation zum *Betriebsaufwand* (exkl. Anteil der Zuweisung zur Reserve) zu definieren, wie dies die ASFIP tut. Für die Formulierung des Ziels der Reservebildung ist es sinnvoll, den durchschnittlichen Betriebsaufwand der letzten drei Jahre zu verwenden. So können allfällige Schwankungen bei den Ausgaben geglättet werden. Zum Zweck des Risikomanagements sollte eine Reserve in der Höhe von 50 % des durchschnittlichen Betriebsaufwands der jeweils letzten drei Jahre ausreichen. Als Maximum schlägt der Preisüberwacher 100 % vor.

Diagramm 13 zeigt die Reserven sowie den Durchschnitt des Betriebsaufwands der letzten drei Jahre.

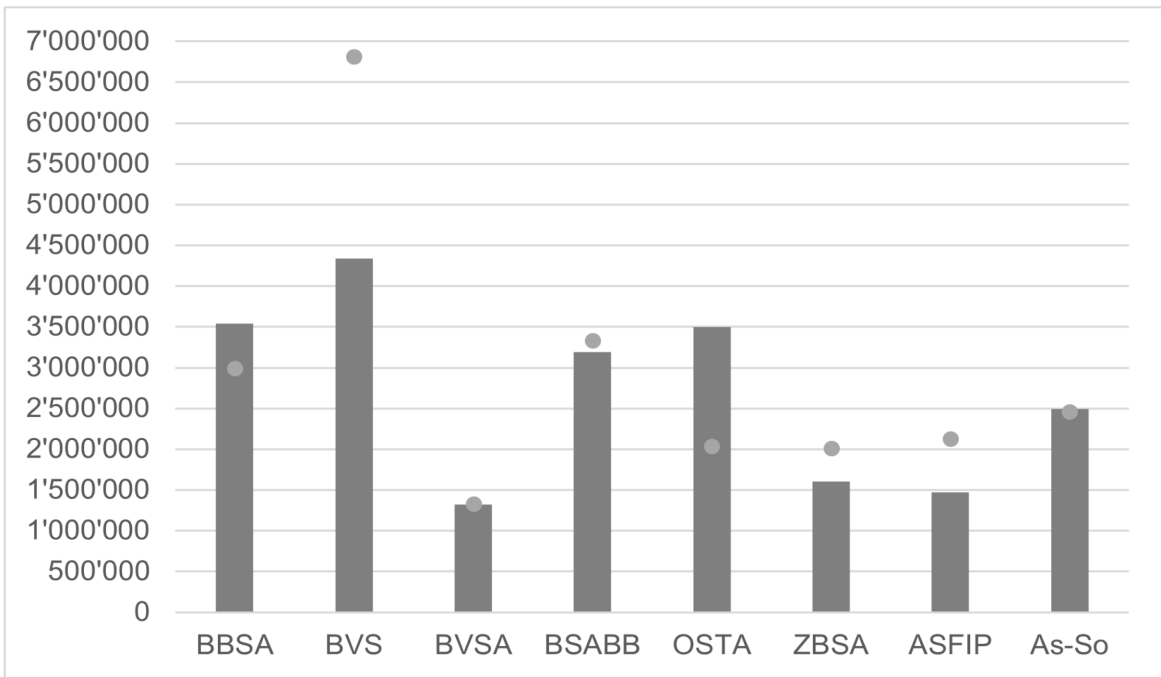


Diagramm 13: Reserven der Aufsichtsbehörden Ende 2022 (Balken) und Durchschnitt des Betriebsaufwands der letzten drei Geschäftsjahre ohne Zuweisung zu Reservefonds (Punkte), in CHF.
BVS, OSTA und As-So weisen Eigenkapital als Reservegrösse aus.

Vier Reservefonds erreichen oder übertreffen den durchschnittlichen Betriebsaufwand der letzten drei Jahre.

Im Zusammenhang mit den Regeln zur Reservehaltung stellt sich auch die Frage des Vorgehens, wenn die Zielgrösse erreicht ist. Die meisten Aufsichtsbehörden sehen lediglich eine Rückzahlung des Dotationskapitals an die Kantone vor, nicht jedoch an die Vorsorgeeinrichtungen. Die As-So gibt als einzige Aufsichtsbehörde an, dass die überschüssigen Reserven zur Senkung der Gebühren in den Folgejahren verwendet würden. Alle Aufsichtsbehörden sollten diesbezüglich verbindliche Regeln definieren. Zunächst empfiehlt es sich, die Äufnung des eigentlichen Reservefonds, der dem Risikomanagement dient, von der Finanzierung von Verpflichtungen gegenüber den Kantonen zu trennen. Vor dem Hintergrund, dass der Reservefonds mit Gebühren geäufnet wird, sollten überschüssige Reserven – nachdem das Dotationskapital an die Kantone zurückbezahlt wurde – an die Vorsorgeeinrichtungen vergütet werden. Aufsichtsbehörden, deren Reservefonds das Maximum von 100 % des durchschnittlichen Betriebsaufwands überschreitet, sollten zudem – geglättet über eine Dauer von höchstens fünf Jahren – die Gebühren senken.

Um die Regeln rund um den Reservefonds entsprechend festzuschreiben, wären allenfalls die rechtlichen Grundlagen anzupassen.