

# Evaluation der Strukturreform BVG

## Projekt «Aufsicht»



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Département fédéral de l'intérieur DFI  
**Bundesamt für Sozialversicherungen BSV**  
**Office fédéral des assurances sociales OFAS**

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe «Beiträge zur Sozialen Sicherheit» konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

#### **Autorinnen/Autoren**

Christian Rüefli  
Büro Vatter AG  
Gerberngasse 27, CH-3011 Bern  
+41 (0)31 312 65 75, info@buerovatter.ch  
www.buerovatter.ch

#### **Auskünfte**

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20, CH-3003 Bern

Geschäftsfeld ABEL, Bereich Finanzierung Berufliche Vorsorge  
Jean-François Rudaz  
+41 (0)58 462 87 63, jean-francois.rudaz@bsv.admin.ch

Geschäftsfeld MAS, Bereich Forschung und Evaluation  
Malte Flachmeyer  
+41 (0)58 465 12 02, malte.flachmeyer@bsv.admin.ch

#### **ISSN**

1663-4659 (eBericht)  
1663-4640 (Druckversion Deutsch)

#### **Copyright**

Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern  
Wiedergabe unter Angabe der Quelle für nichtkommerzielle Nutzung gestattet.

#### **Vertrieb**

BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern  
www.bundespublikationen.admin.ch

#### **Bestellnummer**

318.010.4/26D

#### **Publikationsdatum und Auflage**

April 2026, 1. Auflage

#### **Finalisierter Schlussbericht**

Dezember 2023

# **Evaluation der Strukturreform BVG**

## **Projekt «Aufsicht»**

## **Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen**

Sind die Ziele der Strukturreform des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge erreicht worden? Wie könnte die Reform mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen der beruflichen Vorsorge weiterentwickelt werden? Das sind im Wesentlichen die Fragestellungen der Postulate 21.3968 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates « Zielerreichung der Strukturreform BVG evaluieren » sowie 21.3877 Mettler « Evaluation der Strukturreform BVG ». Beide Postulate verlangen eine Evaluation durch eine unabhängige Expertise. Vor diesem Hintergrund beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherungen mehrere externe Büros mit der Analyse der drei zentralen Reformthemen: Governance, Aufsicht und Transparenz.

Das Büro Vatter für Politikanalyse, Forschung, Evaluation und Beratung befasste sich mit dem Thema Aufsicht.

Der Evaluationsbericht stellt fest, dass die Umsetzung der Strukturreform im Bereich Aufsicht innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens erfolgte. Die Kantone haben die direkte Aufsicht eigenständigen Behörden übertragen. Durch mehrere Zusammenschlüsse hat sich die Zahl der Aufsichtsregionen von 15 auf 8 reduziert. Die Zuständigkeiten von Direkt- und Oberaufsicht wurden entflochten, die Oberaufsicht mit der Schaffung der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV strukturell gestärkt und die Aufgaben und Instrumente der Direktauf sicht präzisiert. Die Expertinnen und Experten der beruflichen Vorsorge sowie die Revisionsstellen sind nun stärker in die Aufsicht eingebunden. Die Strukturreform hat somit zu einer klaren Aufgabenverteilung zwischen Direkt- und Oberaufsicht geführt und die Oberaufsicht gestärkt.

Neben den Fortschritten, die seit dem Inkrafttreten der Strukturreform im Jahr 2012 erzielt wurden, bestehen laut der Analyse weiterhin Probleme. So werden die Weisungen der OAK BV von den Adressaten als wenig praktikabel angesehen, und die OAK BV moniert ihrerseits, dass ihr die rechtlichen Mittel fehlen, um sie durchzusetzen. Deshalb konnte die Aufsichtspraxis nur teilweise vereinheitlicht werden. Das Büro Vatter zeigt zudem auf, dass die Aufsichtsbehörden ihre Kompetenzen zur Informationsbeschaffung unterschiedlich intensiv nutzen.

Den Schlussfolgerungen des Forschungsbüros zufolge braucht es zwischen den Aufsichtsebenen eine bessere, vertrauensvollere Zusammenarbeit. In Bezug auf die Direktauf sicht würden eine stärkere Vereinheitlichung und Risikoorientierung ihrer Tätigkeit, die Bündelung der dazu nötigen Fachkompetenzen, stärkere Aufsichtsmittel sowie die konsequentere Nutzung der bestehenden Instrumente die Funktionsweise verbessern. Auf Ebene der Revisionsstellen sollte eine Erweiterung ihrer Aufgaben und die Einführung einer speziellen Zulassung in Betracht gezogen werden.

Das Büro Vatter liefert mit dem Evaluationsbericht und den Verbesserungsvorschlägen interessante Denkanstösse für die weitere Entwicklung der Strukturreform. Die Ansätze dienen als nützliche Grundlage für den Bericht des Bundesrates in Erfüllung der beiden Postulate.

Colette Nova  
Vizedirektorin  
Leiterin Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL

## **Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales**

Est-ce que les objectifs de la réforme structurelle de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité ont été atteints ? Comment la réforme pourrait être développée au vu des défis actuels de la prévoyance professionnelle ? C'est en substance les questions posées par les postulats 21.3968 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN « évaluer la réalisation des objectifs de la réforme structurelle LPP » et 21.3877 Mettler « évaluation de la réforme structurelle LPP ». Les deux postulats ayant demandé que l'évaluation soit réalisée par des experts indépendants, l'Office fédéral des assurances sociales a mandaté plusieurs bureaux externes pour analyser les trois thèmes principaux de la réforme : la gouvernance, la surveillance et la transparence.

Le bureau d'analyse politique, de recherche d'évaluation et de conseil Büro Vatter s'est penché sur le thème de la surveillance.

Son rapport d'évaluation constate que la mise en œuvre de la réforme structurelle en matière de surveillance s'est déroulée dans les délais prévus. Les cantons ont organisé la surveillance directe en autorités autonomes. Plusieurs fusions ont abouti à une réduction du nombre de régions de surveillance qui sont passées de quinze à huit. Les compétences de la surveillance directe et de la haute surveillance ont été désenchevêtrées, la structure de la haute surveillance a été renforcée avec la création de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle CHS PP, les tâches et instruments de la surveillance directe ont été précisés. Les experts en prévoyance professionnelle et les organes de révision sont désormais davantage impliqués dans la surveillance. Ainsi, la réforme structurelle a conduit à une répartition claire des tâches entre la surveillance directe et la haute surveillance et cette dernière a été renforcée.

A côté des progrès réalisés depuis l'entrée en vigueur en 2012 de la réforme structurelle, des problèmes subsistent selon l'analyse. Les directives de la CHS PP sont considérées comme peu praticables par leurs destinataires et la CHS PP se plaint de son côté de ne pas disposer de moyens juridiques pour les faire appliquer. Il en résulte que l'uniformisation de la pratique de la surveillance n'a été que partiellement atteinte. Büro Vatter a en outre relevé que les autorités de surveillance font un usage de leurs compétences en matière de collecte d'informations avec une intensité variable.

Büro Vatter aboutit à la conclusion qu'il faudrait améliorer la collaboration entre les deux niveaux de surveillance et la baser sur la confiance. Concernant la surveillance directe, renforcer l'uniformisation, orienter la pratique sur les risques, concentrer les connaissances spécialisées, consolider les instruments de surveillance et utiliser plus rigoureusement les outils existants améliorerait son fonctionnement. Pour ce qui concerne les organes de révision, un élargissement de leurs tâches et la mise sur pied d'un agrément spécifique devraient être envisagés.

Le contenu du rapport d'évaluation et les propositions d'amélioration de Büro Vatter fournissent des pistes de réflexion intéressantes pour les développements futurs de la réforme structurelle. Ces pistes serviront de base utile pour alimenter le rapport du Conseil fédéral en réponse aux deux postulats.

Colette Nova

Vice-directrice

Responsable du domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC

## **Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali**

Gli obiettivi della riforma strutturale della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità sono stati raggiunti? Alla luce delle attuali sfide nel settore della previdenza professionale, in che modo si potrebbe sviluppare la riforma? Sono queste, in sostanza, le domande poste dal postulato della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale 21.3968 « Valutare il raggiungimento degli obiettivi della riforma strutturale della LPP » e dal postulato Mettler 21.3877 « Valutazione della riforma strutturale della LPP ». Poiché entrambi i postulati chiedevano che la valutazione fosse realizzata da periti indipendenti, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha incaricato diversi uffici esterni di analizzare i tre temi principali della riforma, ovvero governance, vigilanza e trasparenza.

L'istituto di ricerca e consulenza politica Büro Vatter si è occupato del tema della vigilanza.

Nel suo rapporto di valutazione ha constatato che l'attuazione della riforma strutturale in materia di vigilanza si è svolta entro i termini previsti. I Cantoni hanno organizzato la vigilanza diretta in autorità autonome. Grazie a diverse fusioni, il numero delle regioni di vigilanza è passato da 15 a 8. Le competenze della vigilanza diretta e dell'alta vigilanza sono state separate, la struttura dell'alta vigilanza è stata rafforzata con la creazione della Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP) e i compiti e gli strumenti della vigilanza diretta sono stati definiti con maggiore precisione. I periti in materia di previdenza professionale e gli uffici di revisione hanno ora un ruolo più importante nella vigilanza. La riforma strutturale ha così consentito una chiara ripartizione dei compiti tra vigilanza diretta e alta vigilanza e quest'ultima è stata rafforzata.

Al di là dei progressi compiuti dall'entrata in vigore della riforma strutturale nel 2012, secondo l'analisi continuano a sussistere alcuni problemi. Le direttive della CAV PP sono considerate poco praticabili dai loro destinatari e, dal canto suo, la Commissione denuncia la mancanza di mezzi legali per imporne l'applicazione. Ne consegue che l'uniformazione della prassi di vigilanza è stata solo parzialmente raggiunta. L'istituto Büro Vatter ha inoltre rilevato che le autorità di vigilanza esercitano le loro competenze in materia di raccolta di informazioni con differenti gradi di intensità.

L'analisi giunge alla conclusione che sarebbe opportuno migliorare la collaborazione tra i due livelli di vigilanza, basandola sulla fiducia. Per quanto riguarda la vigilanza diretta, il suo funzionamento potrebbe essere migliorato rafforzando l'uniformazione, orientando l'attività ai rischi, concentrando le conoscenze specialistiche, consolidando gli strumenti di vigilanza e utilizzando in modo più rigoroso gli strumenti esistenti. Per quanto riguarda gli organi di revisione, si dovrebbe considerare l'eventualità di ampliare i loro compiti e di istituire un'abilitazione specifica.

Il contenuto del rapporto di valutazione e le proposte di miglioramento dell'istituto Büro Vatter forniscono spunti di riflessione interessanti per il futuro sviluppo della riforma strutturale, che saranno utili come base per il rapporto del Consiglio federale in adempimento dei due postulati.

Colette Nova

Vicedirettrice

Capo dell'Ambito AVS, previdenza professionale e PC

## **Foreword by the Federal Social Insurance Office**

Has the structural reform of the Federal Act on Occupational Old Age, Survivors' and Invalidity Pension Provision (OPA) achieved its stated objectives? Given the challenges currently facing the occupational pension system, are further reforms needed? These are the core questions posed by Postulate 21.3968 'Impact Assessment of the OPA Structural Reform', submitted by the Social Security and Health Committee of the National Council, and the Mettler Postulate 21.3877 'Evaluation of the OPA Structural Reform'. As both stipulate that the evaluations should be carried out by independent experts, the Federal Social Insurance Office commissioned three external consultancy firms to analyse the impact on the three main areas targeted by the reform.

Büro Vatter, a political analysis, evaluation research, and consulting firm, analysed the effects of the reform package on pension fund supervision.

Its evaluation report notes that the supervision-related measures in the structural reform package were implemented promptly. The cantons spun off direct supervision into organisationally independent authorities, while several mergers of regional supervisory authorities reduced their numbers from 15 to 8. The responsibilities of the direct and overall supervisory authorities have been unbundled. At the same time, the creation of the Occupational Pension Supervisory Commission (OPSC) has strengthened the overall supervision framework at the structural level. The tasks and instruments of the direct supervisory authorities are now defined more clearly and pension actuaries and auditors are more closely involved in the supervision process.

Despite the progress made since 2012 when the structural reform came into effect, the analysis shows that problems remain. OPSC directives are deemed rather impractical by their addressees and the Commission itself is critical of the lack of legal means at its disposal to enforce them. As a result, supervisory practices are still not fully harmonised. The Büro Vatter analysis also finds that the use of information-gathering powers varies across supervisory authorities.

Büro Vatter concludes that better and trust-based cooperation is needed between the two supervisory levels. Proposals to optimise the operational performance of the direct supervision system on greater harmonisation and stronger risk orientation of its supervisory practices; the pooling of the requisite expertise; the consolidation of existing supervisory resources; and the systematic use of existing instruments. The authors also recommend expanding the mandate of auditors working in the occupational pension sector and introducing a specific licence for them.

The findings and recommendations of the Büro Vatter evaluation offer a number of interesting avenues to explore with regard to future structural reforms. They will also serve as a useful source of information for the Federal Council report on the two postulates.

Colette Nova  
Deputy Director FSIO  
Head of OASI, Occupational Pensions and Supplementary Benefits



# **Evaluation der Strukturreform BVG: Projekt «Aufsicht»**

## **Schlussbericht**

Christian Rüefli

### Wissenschaftliche Mitarbeit:

Madleina Ganzeboom

Claudine Morier

### Fachliche Beratung:

Prof. Dr. Hato Schmeiser

Geschäftsführender Direktor,  
Institut für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen

Bern, 8. Dezember 2023

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>V</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>V</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>VII</b>
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>IX</b>
<b>Résumé.....</b>	<b>XV</b>
<b>Riassunto .....</b>	<b>XXI</b>
<b>Summary .....</b>	<b>XXVII</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage .....	1
1.2 Massnahmen der Strukturreform BVG .....	2
1.2.1 Neue Strukturen für Direkt- und Oberaufsichtsbehörden.....	2
1.2.2 Entflechtung der Aufsichtszuständigkeiten .....	4
1.2.3 Klarere Regelung der Aufgaben, Kompetenzen und Instrumente der Direktauf­sicht.....	5
1.2.4 Aufgabendefinition und Qualitätssicherung der Revisionsstellen und Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge .....	6
1.2.5 Umsetzung der empfohlenen Umgestaltung der Aufsicht in ein prudentielles Aufsichtssystem .....	6
1.2.6 Weitere Massnahmen der Strukturreform.....	7
1.3 Ziele und Fragestellungen der Evaluation.....	8
1.4 Aufbau des Berichts .....	11
<b>2 Das System der Aufsicht über die berufliche Vorsorge .....</b>	<b>13</b>
2.1 Übersicht.....	13
2.2 Direktauf­sicht.....	16
2.3 Oberaufsicht.....	18
2.3.1 Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) .....	18
2.3.2 Trennung in Fachaufsicht und Dienstaufsicht über die Aufsichtsbehörden.....	20
<b>3 Evaluationsdesign, methodisches Vorgehen und Datenquellen.....</b>	<b>23</b>
3.1 Konzeptionelle Grundlagen der Untersuchung.....	23
3.1.1 Analytische Grundlagen.....	23
3.1.2 Beurteilungskriterien und Evaluationsdesign .....	23
3.2 Datenquellen und empirisches Vorgehen.....	24
3.2.1 Grundlagendokumente und Fachliteratur zur Strukturreform.....	24
3.2.2 Explorative Gespräche .....	24
3.2.3 Auswertung von Dokumenten.....	25

3.2.4	Recherchen zur Organisation der Direktaufichtsbehörden.....	27
3.2.5	Leitfadengestützte Interviews mit Direktaufichtsbehörden (inkl. standardisierte Vorbefragung) und OAK BV.....	27
3.2.6	Befragung von Vorsorgeeinrichtungen und Revisionsstellen .....	28
3.3	Grenzen des methodischen Vorgehens und der Evaluation .....	29
<b>4</b>	<b>Anpassung der Aufsichtsstrukturen .....</b>	<b>31</b>
4.1	Umsetzung der Bestimmungen zur Direktauficht und zur Oberaufsicht.....	31
4.1.1	Direktauficht: Verselbstständigung und Regionalisierung der Aufsichtsbehörden.....	32
4.1.2	Bildung und Aufbau der OAK BV .....	35
4.1.3	Zulassung und Register von Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge .....	36
4.2	Unterschiede des Vorgehens und der Geschwindigkeit auf Ebene der Direktauficht.....	37
4.3	Schwierigkeiten bei der Anpassung der Aufsichtsstrukturen.....	38
4.3.1	Übertragung der Direktauficht über nationale Einrichtungen an kantonale/regionale Aufsichtsbehörden .....	38
4.3.2	Verselbstständigung und Regionalisierung der kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden	39
4.3.3	Personalrekrutierung beim Aufbau der OAK BV und ihres Sekretariats .....	40
4.3.4	Neue Rolle und Kompetenzen der Oberaufsicht .....	40
4.3.5	Abgrenzung der Aufgaben zwischen Direkt- und Oberaufsicht .....	40
4.4	Auswirkungen der Anpassung der Aufsichtsstrukturen .....	41
4.4.1	Weiterhin unterschiedliche personelle Kapazitäten der Aufsichtsbehörden .....	41
4.4.2	Uneinheitliche Aufsicht über national tätige Vorsorgeeinrichtungen .....	44
4.4.3	Fehlende Durchsetzungsmöglichkeit fachlicher Weisungen an Aufsichtsbehörden .....	45
<b>5</b>	<b>Klarheit und Verständnis von Zuständigkeiten, Kompetenzen und Zielen der verschiedenen Akteure .</b>	<b>47</b>
5.1	Übersicht .....	47
5.2	Unklarheiten und Uneinigkeit bezüglich der Kompetenzen und der Rolle der OAK BV.....	49
5.3	Unterschiede in der Auslegung der Rolle und Prüfpflichten der Aufsichtsbehörden .....	50
5.3.1	Unterschiede in Aufsichtsverständnis und -praxis.....	50
5.3.2	Aufsicht über die Tätigkeit der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge.....	52
<b>6</b>	<b>Informationsgrundlagen und Umsetzung der Aufsicht.....</b>	<b>53</b>
6.1	Informations- und Meldeflüsse gemäss BVG .....	53
6.2	Informationsgrundlagen und Prüftätigkeit der Aufsichtsbehörden.....	53
6.2.1	Eingang von zu prüfenden Unterlagen und Angaben .....	53
6.2.2	Prüfung der Unterlagen von Vorsorgeeinrichtungen.....	55
6.2.3	Prüfung der Berichte von Expertinnen/Experten und Revisionsstellen.....	57
6.2.4	Meldungen von Revisionsstellen, Expertinnen und Experten .....	61
6.2.5	Beurteilung der Informationsbasis für die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen.....	63
6.3	Einsatz der Aufsichtsmittel.....	66

6.3.1	Häufigkeit des Einsatzes der Aufsichtsmittel .....	66
6.3.2	Weisungen .....	69
6.4	Informationen an die OAK BV .....	70
6.4.1	Informationen von Vorsorgeeinrichtungen, Expertinnen und Experten sowie Revisionsstellen an die OAK BV .....	70
6.4.2	Informationen der Aufsichtsbehörden an die OAK BV .....	71
<b>7</b>	<b>Vereinheitlichung und Weiterentwicklung der Aufsichtspraxis .....</b>	<b>73</b>
7.1	Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis .....	73
7.1.1	Massnahmen und Gefässe zur Vereinheitlichung durch die OAK BV .....	73
7.1.2	Bedeutung der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden .....	76
7.1.3	Beurteilung der Einheitlichkeit der Aufsichtspraxis.....	77
7.2	Übergang zu risikoorientierter Aufsicht.....	79
7.2.1	Bemühungen der OAK BV .....	79
7.2.2	Massnahmen der Aufsichtsbehörden.....	82
7.3	Schwierigkeiten bei der Vereinheitlichung .....	83
<b>8</b>	<b>Verhältnis zwischen OAK BV und Direktauf sicht.....</b>	<b>87</b>
8.1	Informationsaustausch und Zusammenarbeit .....	87
8.1.1	Beurteilung der Informationsflüsse und der Zusammenarbeit .....	87
8.1.2	Auswirkungen der bestehenden Schwierigkeiten .....	91
8.1.3	Bemühungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit .....	92
8.2	Weisungen der OAK BV.....	92
8.2.1	Von der OAK BV erlassene Weisungen .....	93
8.2.2	Beurteilung der Weisungen .....	93
8.2.3	Wirksamkeit der Weisungen .....	97
<b>9</b>	<b>Beurteilung der Wirksamkeit und Verbesserungsmassnahmen .....</b>	<b>101</b>
9.1	Wirksamkeit der Massnahmen der Strukturreform .....	101
9.1.1	Informationslage zur Beurteilung der Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen .....	101
9.1.2	Vereinheitlichung von Regeln und Anweisungen .....	104
9.1.3	Sicherheit und Zuverlässigkeit des Systems der beruflichen Vorsorge .....	105
9.1.4	Beseitigung struktureller Probleme im Aufsichtssystem .....	106
9.2	Verbesserungsmassnahmen aus Sicht der verschiedenen Akteure .....	108
9.2.1	Bei der Aufsicht ansetzende Massnahmenvorschläge .....	108
9.2.2	Bei beaufsichtigten Akteuren ansetzende Massnahmenvorschläge .....	117
<b>10</b>	<b>Fazit zur Strukturreform aus Sicht des Evaluationsteams .....</b>	<b>121</b>
10.1	Umsetzung der Massnahmen zur Verbesserung der Direktauf sicht und der Oberaufsicht (Evaluationsziel A).....	121

10.2	Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Massnahmen zur Stärkung der Direktauf­sicht und der Oberaufsicht (Evaluationsziel B).....	122
10.3	Auswirkungen der Massnahmen zur Stärkung der Direktauf­sicht und der Oberaufsicht (Evaluationsziel C) .....	125
10.4	Evaluation der langfristigen Wirksamkeit der Massnahmen zur Stärkung der Direktauf­sicht und der Oberaufsicht (Evaluationsziel D) .....	128
10.5	Erfassung allfälliger ergänzender/korrigierender Massnahmen (Evaluationsziel E) .....	128
	<b>Dokumente und Literatur.....</b>	<b>131</b>
	<b>Anhang 1: Vergleich der kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden .....</b>	<b>135</b>
	<b>Anhang 2: Interviewte Personen .....</b>	<b>138</b>
	<b>Anhang 3: Erhebungsinstrumente .....</b>	<b>140</b>
	<b>Anhang 4: Informationsgrundlagen der Aufsichtstätigkeit und Meldeflüsse der Aufsichtsakteure.....</b>	<b>155</b>
	<b>Anhang 5: Unterscheidung Weisungen und Mitteilungen .....</b>	<b>159</b>
	<b>Anhang 6: Von den Akteuren geäusserte Verbesserungsvorschläge.....</b>	<b>160</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufsichts- und Kontrollsystem gemäss BVG.....	16
Abbildung 2: Entwicklung des Personalbestands der Aufsichtsbehörden 2012-2021 .....	43
Abbildung 3: Beitrag verschiedener Instrumente und Organe an die Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis ..	75
Abbildung 4: Organe und Instrumente der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und OAK BV .....	88
Abbildung 5: Schwierigkeiten für die Aufsichtsbehörden bei der Umsetzung von Weisungen der OAK BV .....	94
Abbildung 6: Beitrag von Weisungen der OAK BV an verschiedene Ziele (Beurteilung Aufsichtsbehörden)....	97
Abbildung 7: Entwicklung des Personalbestands (total) der Aufsichtsbehörden 2012-2021 .....	136
Abbildung 8: Grössenprofile der Direktaufichtsbehörden (2021).....	136
Abbildung 9: Profile der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen (2021).....	137
Abbildung 10: Entwicklung der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen 2012-2021 .....	137

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuständigkeiten der Direktaufsicht vor und nach Inkrafttreten der Strukturreform.....	4
Tabelle 2: Ziele und Fragestellungen des Projekts «Aufsicht» der Evaluation Strukturreform BVG .....	9
Tabelle 3: Rollen und Aufgaben bei der Prüfung von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge gemäss BVG ...	14
Tabelle 4: Gesichtete schriftliche Quellen und Informationsbeitrag.....	25
Tabelle 5: Merkmale der in den Projekten «Transparenz» und «Governance» interviewten 26 Vorsorgeeinrichtungen.....	29
Tabelle 6: Gesetzesbestimmungen zur Anpassung der Aufsichtsstrukturen .....	31
Tabelle 7: Verselbständigung und Regionalisierung der Aufsichtsbehörden .....	33
Tabelle 8: Kantonale Finanzierung, oberste Organe und kantonale Aufsicht der Aufsichtsbehörden.....	34
Tabelle 9: Mitarbeitende und Vollzeitstellen der kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden (2021).....	42
Tabelle 10: Beurteilung der Klarheit der Aufgaben der Aufsichtsakteure durch die Aufsichtsbehörden .....	47
Tabelle 11: Beurteilung der Informationsflüsse zwischen Vorsorgeeinrichtungen und Aufsichtsbehörden ....	54
Tabelle 12: Disziplin beaufsichtigter Akteure beim Nachreichen von Auskünften an die Aufsichtsbehörden..	56
Tabelle 13: Beurteilung der Informationsbasis für die Aufsichtstätigkeit über Expertinnen und Experten .....	57
Tabelle 14: Beurteilung der Informationsbasis für die Aufsichtstätigkeit über Revisionsstellen .....	58
Tabelle 15: Funktionieren der Meldungen von Expertinnen/Experten und Revisionsstellen an Aufsichtsbehörden .....	62
Tabelle 16: Beurteilung der Informationsbasis für die Aufsichtstätigkeit über die Vorsorgeeinrichtungen .....	64
Tabelle 17: Einsatz der gesetzlichen Aufsichtsmittel durch die Aufsichtsbehörden seit 2012.....	68

Tabelle 18: Gemäss OAK BV von den Aufsichtsbehörden zu beurteilende Risiken .....	80
Tabelle 19: Beurteilung von Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen OAK BV und Aufsichtsbehörden durch die Aufsichtsbehörden .....	88
Tabelle 20: Von den Weisungen der OAK BV betroffene Akteure .....	93
Tabelle 21: Bilanz der Umsetzung der Massnahmen der Strukturreform .....	121
Tabelle 22: Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Massnahmen der Strukturreform .....	123
Tabelle 23: Mitarbeitende, Vollzeitstellen und Aufsichtsvolumen der kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden (2021) .....	135
Tabelle 24: Explorative Gespräche mit Personen mit Systemübersicht .....	138
Tabelle 25: Vorgespräche mit Personen aus Aufsichtsbehörden .....	138
Tabelle 26: Interviewte Personen seitens der Direktaufsichtsbehörden und der OAK BV .....	138
Tabelle 27: Informations- und Meldeflüsse zwischen den Akteuren des Aufsichtssystems gemäss Rechtsgrundlagen und Weisungen der OAK BV .....	155
Tabelle 28: Unterscheidung Weisungen und Mitteilungen der OAK BV .....	159
Tabelle 29: In den Erhebungen geäusserte, bei der Aufsicht ansetzende Vorschläge zur Systemverbesserung .....	160
Tabelle 30: In den Erhebungen geäusserte, bei den beaufsichtigten Akteuren ansetzende Vorschläge zur Systemverbesserung .....	162

## Abkürzungsverzeichnis

aBVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (SR 831.40), Stand am 1. Juni 2009
aBVV 1	Verordnung über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen vom 29. Juni 1983 (SR 831.435.1; in Kraft bis 31.12.2011)
ALM	Asset liability management (Bilanzstrukturmanagement)
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASFIP	Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance, Genève
As-So	Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale
BBSA	Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BSABB	BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (SR 831.40)
BVS	BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich
BVSA	BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau
BVV 1	Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge vom 10. und 22. Juni 2011 (SR 831.435.1)
BVV 2	Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 (SR 831.4441.1)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FRP	Fachrichtlinie (der SKPE)
IOPS	International Organisation of Pension Fund Supervisors
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
OBSA	Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
SKPE	Schweizerische Kammer der Pensionskassenexperten
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
ZBSA	Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)



## Zusammenfassung

### Evaluation Strukturreform BVG: Projekt «Aufsicht»

#### Ausgangslage

Einrichtungen der beruflichen Vorsorge haben sicherzustellen, dass die von ihnen verwalteten Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet werden, dass ihre finanzielle Stabilität gewährleistet ist und dass die kollektiven Interessen der Versicherten geschützt sind. Die Hauptverantwortung dafür liegt beim obersten Organ einer Vorsorgeeinrichtung. Es wird unterstützt von Expertinnen bzw. Experten, die sie in versicherungstechnischen Fragen beraten, und muss sich jährlich von einer Revisionsstelle prüfen lassen. Von den Kantonen bezeichnete Aufsichtsbehörden überwachen die Tätigkeit dieser Akteure (Direktaufsicht). Die Aufsichtsbehörden wiederum unterstehen einer Oberaufsicht. Die 2012 in Kraft getretene Strukturreform, eine Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), hatte unter anderem zum Ziel, die Aufsicht strukturell zu entflechten, zu stärken, zu vereinheitlichen und vorausschauend auszugestalten. Sie umfasste folgende Massnahmen:

- Umwandlung der Direktaufichtsbehörden in weisungsungebundene öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, in Kombination mit der Möglichkeit, überkantonale Aufsichtsregionen zu bilden;
- Übertragung der Oberaufsicht und der Direktauficht über Anlagestiftungen, den Sicherheitsfonds BVG und die Auffangeinrichtung BVG vom BSV an die neu geschaffene unabhängige Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV);
- Übertragung der Direktauficht über Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter vom BSV an die Direktaufichtsbehörden;
- Klarere Regelung der Aufgaben, Kompetenzen und Instrumente der Direktauficht: u.a. neue Aufgabe, auch die Tätigkeit der Expertinnen bzw. Experten und der Revisionsstellen zu überwachen;
- Klarere Definition der Aufgaben der Revisionsstellen und Expertinnen und Experten, Erfordernis einer Zulassung für die Tätigkeit in der beruflichen Vorsorge.

Die mit der Strukturreform angestrebte prudentielle Ausrichtung der Aufsicht wurde nicht explizit im Gesetz festgehalten, sie floss implizit in die Definition der Verantwortlichkeiten und Aufgaben des obersten Organs, der Expertinnen/Experten und Revisionsstellen ein. Aufsichtsbehörden haben die Aufgabe zu prüfen, ob diese wahrgenommen werden.

Des Weiteren beinhaltete die Strukturreform Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Governance der Vorsorgeeinrichtungen.

Zehn Jahre nach Inkrafttreten verlangte ein Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom Bundesrat, die Strukturreform extern evaluieren zu lassen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) vergab in der Folge drei miteinander verknüpfte Evaluationsmandate zu den Themen Aufsicht, Governance und Transparenz in der zweiten Säule.

## Ziele und Fragestellungen der Evaluation

Das Projekt «Aufsicht» der Evaluation der Strukturreform verfolgte fünf Ziele:

- Ziel A: Überprüfung, ob und wie die Massnahmen zur Verbesserung der Direktauf- sicht und der Oberaufsicht umgesetzt wurden
- Ziel B: Ermittlung von Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung der Massnahmen zur Stärkung der Direktauf- sicht und der Oberaufsicht aufgetreten sind
- Ziel C: Evaluation der Auswirkungen der Massnahmen zur Stärkung der Direktauf- sicht und der Oberaufsicht
- Ziel D: Evaluation der langfristigen Wirksamkeit der Massnahmen zur Stärkung der Di- rektauf- sicht und der Oberaufsicht (Informationsgrundlagen zur Beurteilung der finanzi- ellen Stabilität; Vereinheitlichung; Sicherheit und Zuverlässigkeit des Systems der beruf- lichen Vorsorge)
- Ziel E: Erfassung allfälliger ergänzender/korrigierender Massnahmen, die gemäss den direkt betroffenen Akteuren die aktuelle und künftige Situation im Bereich der Direktauf- sicht und der Oberaufsicht verbessern könnten.

## Datenquellen und empirisches Vorgehen

Die Evaluation stützt sich grösstenteils auf qualitative Informationen aus folgenden Quellen:

- Grundlegendokumente und Fachliteratur zur Strukturreform
- Explorative Gespräche mit Personen mit Übersicht über das Vorsorge- und Aufsichts- system (Verbände von Vorsorgeeinrichtungen, Expertinnen/Experten und Revisions- stellen, BSV, Sicherheitsfonds, Revisionsaufsichtsbehörde)
- Schriftliche Quellen: Tätigkeitsberichte, Weisungen, diverse interne Dokumente der OAK BV; Tätigkeitsberichte der Aufsichtsbehörden; interne Dokumente der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden
- Schriftliche Befragung und leitfadengestützte Interviews mit den Leitungen aller acht Aufsichtsbehörden
- Leitfadengestützte Interviews mit drei Vertreterinnen und Vertretern der OAK BV
- Interviews mit 26 Vorsorgeeinrichtungen und 3 Revisionsstellen (durchgeführt von den Projektteams der Projekte «Transparenz» und «Governance»)

## Ergebnisse

### Anpassung der Aufsichtsstrukturen

Die einmaligen strukturellen Massnahmen der Strukturreform wurden fristgerecht umgesetzt. Die Kantone gliederten die Direktauf- sicht in organisatorisch selbständige Behörden aus. Es kam zu verschiedenen Zusammenschlüssen, so dass sich die Anzahl der Aufsichtsregionen von 15 zunächst auf 9, mit dem Zusammenschluss der Aufsichtsbehörden von Aargau und Solothurn auf 8 reduzierte. Zur Entflechtung der Zuständigkeiten übernahmen diese Behörden auch vom

BSV die Aufsicht über national und international tätige Vorsorgeeinrichtungen. Die OAK BV und ihr Sekretariat nahmen sich ihren verschiedenen vorgesehenen Aufgaben an.

### **Klarheit und Verständnis von Zuständigkeiten und Rollen**

Die Aufteilung der Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure in Bezug auf die Informations-, Prüf- und Interventionspflichten ist den meisten Beteiligten weitestgehend klar. Eine Ausnahme betrifft die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten von Expertinnen und Experten von jenen der Revisionsstellen und von Anlageberatungen bei der Prüfung des finanziellen Gleichgewichts von Vorsorgeeinrichtungen. Die Erhebungen zeigten Unklarheiten bezüglich der Auslegung und Tragweite einzelner Zuständigkeiten: Die Aufsichtsbehörden unterscheiden sich darin, wie sie ihren gesetzlichen Auftrag inhaltlich interpretieren. Die Mehrheit von ihnen sieht sich primär dazu verpflichtet, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu prüfen (Rechtsaufsicht). Zwei Aufsichtsbehörden pflegen darüber hinaus einen explizit prudentiellen Ansatz und nehmen eine systematische Prüfung finanzieller und nicht-finanzieller Risiken vor. Zudem besteht zwischen der Direkt- und der Oberaufsicht Uneinigkeit über die Zuständigkeiten und Kompetenzen der OAK BV gegenüber den Aufsichtsbehörden bei Weisungen und Inspektionen.

### **Informationsgrundlagen und Umsetzung der Aufsichtspraxis**

Die Aufsichtsbehörden stützen sich bei ihrer Tätigkeit auf die Unterlagen, die ihnen die Vorsorgeeinrichtungen unterbreiten. Bei Bedarf können sie zusätzliche Informationen einholen. In der Praxis nutzen sie diese Kompetenz allerdings auf verschiedene Weise und unterschiedlich konsequent. In ihrer eigenen Einschätzung sind die Aufsichtsbehörden ausreichend in der Lage, die gesetzlichen Prüfaufträge wahrzunehmen. Sie können jedoch die Korrektheit und materielle Qualität der Prüfstate der Revisionsstellen und der Expertengutachten nicht überprüfen und müssen sich in der Regel auf diese verlassen. Informationslücken bestehen vor allem bezüglich der von den Revisionsstellen geprüften Aspekte der Organisation, Geschäftsführung und Vermögensanlage sowie der Kostenstrukturen von Vorsorgeeinrichtungen. Dies akzentuiert sich bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen; bei diesen fehlen den Behörden zudem Einblicke in die einzelnen angeschlossenen Vorsorgewerke. Die neue Aufgabe, die Tätigkeit von Revisionsstellen und Expertinnen/Experten zu überwachen, üben die Aufsichtsbehörden jeweils unterschiedlich intensiv aus. Einem Teil von ihnen fehlt nach eigener Aussage das Fachwissen, um eine substantielle Beurteilung vornehmen zu können. Die mit der Strukturreform neu eingeführte Verpflichtung von Revisionsstellen und Expertinnen bzw. Experten, potenziell kritische Sachverhalte den Aufsichtsbehörden zu melden, kam bisher noch wenig zum Tragen. Es gehen nur sehr wenige solche Meldungen ein.

### **Vereinheitlichung und Weiterentwicklung der Aufsichtstätigkeit**

Die Aufsichtsbehörden haben vor allem über Arbeitsgruppen ihrer seit 1969 bestehenden privatrechtlichen Konferenz eine gewisse Vereinheitlichung der Auslegung von Rechtsfragen erreicht und gemeinsame Praktiken im Umgang mit verschiedenen Sachfragen entwickelt. Unterschiede der Aufsichtspraxis bestehen dagegen weiterhin vor allem in der Überwachung der finanziellen

Führung der Vorsorgeeinrichtungen und in der Regelung von Teilliquidationen. Die OAK BV hat sich von Beginn ihrer Tätigkeit weg unter Einbezug der Aufsichtsbehörden um die Vereinheitlichung und stärkere Risikoorientierung von deren Aufsichtstätigkeit bemüht. Die direkten und indirekten Adressatinnen schätzen den Beitrag der Weisungen der OAK BV an die Vereinheitlichung jedoch als gering ein. Viele von ihnen beurteilen diese Weisungen als unklar und wenig praktikabel. Zur Durchsetzung ihrer Weisungen an die Aufsichtsbehörden fehlen der OAK BV die rechtlichen Mittel; sie ist diesbezüglich auf deren Kooperation angewiesen.

Der von der OAK BV angestrebte Harmonisierungsprozess gestaltet sich somit aus verschiedenen Gründen schwierig und ist deshalb noch nicht weit fortgeschritten. Es bestehen zwischen den Aufsichtsebenen unterschiedliche Vorstellungen über die Ziele, Inhalte, Tragweite und Möglichkeiten einer Harmonisierung sowie über den Weg, wie diese erreicht werden soll. Der gesetzliche Auftrag der OAK BV reibt sich mit der nicht formalisierten Funktion der Konferenz der Aufsichtsbehörden. Die Mehrheit der Aufsichtsbehörden trägt die inhaltliche Stossrichtung der Risikoorientierung nicht mit. Aus ihrer Sicht fehlt eine explizite gesetzliche Grundlage für einen solchen Wandel der Aufsichtspraxis. Ein solcher erfordert zudem organisatorische und personelle Anpassungen, zu denen nicht alle Aufsichtsbehörden bereit und finanziell in der Lage sind.

### **Austausch und Zusammenarbeit zwischen Direkt- und Oberaufsicht**

Sowohl die Aufsichtsbehörden als auch die OAK BV sind mit dem Informationsaustausch und der Zusammenarbeit zwischen ihnen unzufrieden. Die Aufsichtsbehörden äusserten Vertrauensprobleme und Enttäuschung über die Tätigkeit der OAK BV. Die OAK BV ortet eine verbreitete Abwehrhaltung gegen den von ihr angestrebten Kulturwandel der Aufsicht und Widerstände gegen ihre entsprechenden Impulse. Das bilaterale Verhältnis zwischen der OAK BV und den einzelnen Aufsichtsbehörden in konkreten Sachfragen wird jedoch beidseits als gut beschrieben. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Aufsichtsebenen erweist sich vor allem bei grundsätzlichen Themen mit strategischer und politischer Tragweite als schwierig. Konkrete Probleme zeigten sich in Zusammenhang mit Inspektionen der OAK BV bei den Aufsichtsbehörden. Deren inhaltliche Tragweite und die Einsichtsrechte der OAK BV in Dossiers wurden teilweise bestritten.

Zur Klärung der Grundlagen und mit dem Ziel, ein gemeinsames Verständnis darüber zu entwickeln, erarbeitete die OAK BV verschiedene Arbeits- und Positionspapiere und startete ab 2020 einen Prozess zur Verbesserung der Zusammenarbeit und zur Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsverständnisses. Das Vorhaben einer informellen Zusammenarbeitsvereinbarung scheiterte jedoch an Differenzen in operativen Fragen. 2023 befasste sich eine gemischte Arbeitsgruppe mit dem Verhältnis der beiden Aufsichtsebenen; dieser Prozess war zum Zeitpunkt des Abschlusses der Evaluation noch in Gang.

### **Wirksamkeit der Strukturreform**

In Bezug auf die Neuordnung der Organisation der Aufsicht hat die Strukturreform ihre Ziele erreicht. Die Zuständigkeiten von Direkt- und Oberaufsicht wurden entflochten, die

Oberaufsicht wurde strukturell gestärkt, und die Aufgaben und Instrumente der Direktauf­sicht präzisiert. Expertinnen und Experten sowie Revisionsstellen sind stärker in die Aufsicht einbezogen. Im Verhältnis zwischen Direkt- und Oberaufsicht besteht jedoch Bedarf zur Verbesserung der Zusammenarbeit. Es braucht mehr Verständigung über die inhaltliche Auslegung der Aufträge der beiden Aufsichtsebenen. Die neue Rolle und die neuen Funktionen der Oberaufsicht konnten deshalb bisher erst beschränkt Wirkungen entfalten.

Aus Sicht der Aufsichtsakteure hat sich die Qualität der Arbeit der Expertinnen und Experten und der Revisionsstellen erhöht. Die Qualifikations- und Zulassungsanforderungen, klarere Vorgaben und deren Überprüfung, aber auch eine Marktkonzentration seitens dieser Akteure haben demgemäss zu einer Professionalisierung geführt.

Die Heterogenität der Aufsichtspraktiken hat sich durch die Reduktion von 15 auf 8 Aufsichtsregionen strukturell reduziert. Eine gewisse Harmonisierung unter den Aufsichtsbehörden findet statt, ist jedoch noch nicht weit fortgeschritten. Die Harmonisierungsbemühungen der OAK BV stossen auf Akzeptanzschwierigkeiten sowie an Grenzen der Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen und ihrer gesetzlichen Kompetenzen.

Die Informationslage für die Direktauf­sicht hat sich insgesamt verbessert, viele potenzielle Risiken können Aufsichtsbehörden allerdings weiterhin nicht erkennen. Die zentralen Risiken werden im Bereich der Governance und der Kostentransparenz gesehen, insbesondere bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Deren Bedeutung hat sich aufgrund einer Konzentration der Vorsorgelandschaft seit 2012 stark erhöht. Insgesamt beurteilen die verschiedenen Akteure die Stabilität des Vorsorgesystems weitestgehend als gut und krisenresistent. Im betrachteten Zeitraum seit 2012 seien praktisch keine gravierenden Problemfälle bekannt geworden, bei denen Versicherte zu Schaden gekommen sind.

### **Verbesserungsmassnahmen**

Die befragten Akteure äusserten verschiedene Massnahmenvorschläge zur Verbesserung des Aufsichtssystems. In Bezug auf dessen Organisation regten einige u.a. eine weitere Reduktion der Anzahl Aufsichtsregionen und die formale Aufwertung der Rolle der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden an. Die Aufgaben und Kompetenzen und Mittel der OAK BV sollten geklärt werden, und es wurde ein gewisser Bedarf nach Anpassung ihrer Rolle artikuliert. Allgemein wird eine bessere, vertrauensvollere Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsebenen gewünscht. Vorschläge zur Direktauf­sicht betreffen eine stärkere Vereinheitlichung und Risikoorientierung ihrer Tätigkeit, die Bündelung der dazu nötigen Fachkompetenzen, stärkere Aufsichtsmittel sowie die konsequentere Nutzung der bestehenden Instrumente. Mehrfach angemahnt wurden Massnahmen im Bereich der Revisionsstellen: Deren Auftrag könnte um eine Aufsichtsprüfung und eine inhaltlich umfassendere Berichterstattung erweitert werden, und eine spezifische Zulassung zur Revisionstätigkeit im Bereich der beruflichen Vorsorge würde begrüsst. Des Weiteren wurde empfohlen, die Rolle und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure bei der Erstellung und Prüfung der Jahresrechnungen der Vorsorgeeinrichtungen für alle Beteiligten zu klären.



## Résumé

Évaluation de la réforme structurelle de la LPP : Projet « Surveillance »

### Contexte

Les institutions de la prévoyance professionnelle doivent veiller à ce que la fortune de prévoyance qu'elles gèrent soit utilisée de manière pertinente, que leur stabilité financière soit assurée et que les intérêts collectifs des assurés soient protégés. La responsabilité en incombe en premier lieu à l'organe suprême de chaque institution. Celui-ci est soutenu par des experts qui le conseillent sur les questions actuarielles et doit être contrôlé chaque année par un organe de révision. Les activités de tous ces intervenants sont surveillées par les autorités de surveillance désignées par les cantons (surveillance directe). Ces autorités sont elles-mêmes soumises à une haute surveillance. La réforme structurelle introduite en 2012 avec une révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP) avait notamment pour but de désenchevêtrer les structures de surveillance, de renforcer et d'unifier les activités de surveillance, ainsi que de leur donner un caractère plus prospectif. Elle comportait les mesures suivantes :

- la conversion des autorités de surveillance directe en établissements de droit public entièrement indépendants dotés d'une personnalité juridique propre, ainsi que la possibilité de créer des régions de surveillance supracantoniales,
- le transfert de la haute surveillance et de la surveillance directe des fondations de placement, du fonds de garantie LPP et de l'institution supplétive LPP de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) à la commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP), organisme indépendant nouvellement créé,
- le transfert de la surveillance directe des institutions de prévoyance à caractère national et international de l'OFAS aux autorités de surveillance directe,
- une réglementation plus claire des tâches, compétences et instruments de la surveillance directe avec, entre autres, l'introduction de la surveillance des activités des experts et des organes de révision,
- une définition plus claire des tâches des organes de révision et des experts, désormais soumis à agrément pour toute activité dans la prévoyance professionnelle.

L'orientation prudentielle de la surveillance visée par la réforme structurelle n'a pas été expressément inscrite dans la loi, mais a été intégrée implicitement dans la définition des tâches et responsabilités de l'organe suprême, des experts et des organes de révision. Les autorités de surveillance ont le devoir de vérifier que ces tâches et responsabilités sont effectivement assumées par toutes les parties.

La réforme structurelle comportait également des mesures visant à améliorer la transparence et la gouvernance des institutions de prévoyance professionnelle.

Dix ans après son entrée en vigueur, un postulat de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national chargeait le Conseil fédéral de soumettre cette réforme à

l'évaluation d'experts indépendants. L'OFAS a donc attribué trois mandats d'évaluation connexes consacrés à la surveillance, à la gouvernance et à la transparence dans le 2<sup>e</sup> pilier.

## Objectifs et questions de l'évaluation

Le projet « Surveillance » de l'évaluation de la réforme structurelle poursuivait cinq objectifs :

- Objectif A : vérifier si et comment les mesures visant à améliorer la surveillance directe et la haute surveillance ont été mises en œuvre ;
- Objectif B : identifier les problèmes apparus lors de la mise en œuvre de ces mesures ;
- Objectif C : évaluer l'impact des mesures ;
- Objectif D : évaluer l'efficacité à long terme des mesures (bases d'information pour l'évaluation de la stabilité financière, uniformisation, sécurité et fiabilité du système de prévoyance professionnelle) ;
- Objectif E : répertorier auprès des divers acteurs directement concernés les mesures complémentaires / correctrices qui permettraient d'améliorer la situation actuelle et future en matière de surveillance directe et de haute surveillance.

## Source des données et procédure empirique

Cette évaluation repose principalement sur des données qualitatives tirées des sources suivantes :

- documents de base et littérature spécialisée relatifs à la réforme structurelle,
- entretiens exploratoires avec des personnes ayant un aperçu sur les systèmes de prévoyance et de surveillance (associations d'institutions de prévoyance, experts et organes de révision, OFAS, fonds de garantie, autorité fédérale de surveillance en matière de révision),
- sources écrites : rapports d'activité, directives, divers documents internes de la CHS PP, rapports d'activité des autorités de surveillance, documents internes de la Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations,
- enquête écrite et entretiens guidés avec les directions des huit autorités de surveillance,
- entretiens guidés avec trois représentants de la CHS PP,
- entretiens (menés par les équipes des projets « Transparence » et « Gouvernance ») avec 26 institutions de prévoyance professionnelle et 3 organes de révision.

## Résultats

### Modification des structures de surveillance

Les mesures uniques de la réforme structurelle ont été mises en œuvre dans les délais prévus. Les cantons ont organisé la surveillance directe en autorités autonomes. Plusieurs fusions ont abouti à une réduction du nombre de régions de surveillance de 15 à 9, puis à 8 avec la fusion des autorités de surveillance des cantons d'Argovie et de Soleure. Afin de délimiter clairement les compétences, la surveillance d'institutions de prévoyance actives aux niveaux national et

international a également été transférée de l'OFAS à ces autorités de surveillance. La CHS PP et son secrétariat ont assumé les diverses tâches prévues dans le cadre de leurs fonctions.

### **Clarté et compréhension des rôles et responsabilités**

La répartition des compétences entre les différents acteurs concernant les devoirs d'information, de contrôle et d'intervention est désormais claire pour la plupart des intervenants. La délimitation entre la responsabilité des experts, celle des organes de révision et celle des conseillers en placements concernant le contrôle de l'équilibre financier des institutions de prévoyance professionnelle constitue cependant une exception. Les enquêtes ont mis en évidence plusieurs incertitudes quant à l'interprétation et à la portée de certaines compétences : Les autorités de surveillance diffèrent par l'interprétation de leur mandat légal. La majorité d'entre elles se considèrent avant tout comme tenues de vérifier que les dispositions légales soient respectées (surveillance juridique). Deux autorités de surveillance pratiquent aussi explicitement une approche prudentielle et procèdent à un contrôle systématique des risques financiers et non-financiers des institutions. De plus, la surveillance directe et la haute surveillance ne s'accordent pas sur les responsabilités et compétences de la CHS PP vis-à-vis des autorités de surveillance en matière de directives et d'inspections.

### **Bases d'information et mise en œuvre de la surveillance**

L'activité des autorités de surveillance se fonde sur les documents que leur fournissent les institutions de prévoyance. Au besoin, les autorités peuvent demander des informations supplémentaires. Mais dans la pratique, il s'avère qu'elles utilisent cette compétence de différentes manières et avec plus ou moins de cohérence. De leur propre aveu, les autorités de surveillance s'estiment en mesure d'assumer adéquatement leur mandat légal de contrôle. En revanche, elles se disent incapables de vérifier l'exactitude et la qualité matérielle des attestations de contrôle des organes de révision et des expertises actuarielles, et doivent en général se fier à leur contenu. En matière d'information, les lacunes portent principalement sur les aspects d'organisation, de gestion et de placement examinés par l'organe de révision, ainsi que sur la structure des coûts des institutions de prévoyance. Ces lacunes sont plus importantes dans le cas des institutions collectives ou communes : les autorités de surveillance manquent en particulier d'informations sur les caisses de pension individuelles des employeurs affiliés à ces institutions. Les autorités n'exercent pas toutes avec la même rigueur leur nouveau mandat de surveillance des organes de révision et des experts en prévoyance. Certaines disent manquer de connaissances techniques pour pouvoir procéder à un examen approfondi. L'obligation pour les organes de révision et les experts de signaler aux autorités de surveillance les faits potentiellement critiques ne s'est que peu concrétisée depuis son introduction avec la réforme structurelle. Les autorités ont en effet reçu très peu de signalements de cette nature.

### **Harmonisation et développement continu des activités de surveillance**

Grâce aux groupes de travail de leur Conférence de droit privé, active depuis 1969, les autorités de surveillance sont arrivées à une certaine uniformité dans leur interprétation des questions

juridiques et ont développé des pratiques communes sur diverses questions techniques. Toutefois, leurs pratiques diffèrent toujours dans la surveillance de la gestion financière des institutions de prévoyance et dans la réglementation des liquidations partielles. Dès ses débuts, la CHS PP s'est efforcée, en impliquant les autorités de surveillance, d'uniformiser leur activité et de l'orienter davantage sur les risques. Les acteurs directement ou indirectement concernés estiment toutefois que ses directives n'ont que peu contribué à l'harmonisation des pratiques de surveillance. Nombre d'entre eux jugent ses directives pas claires et peu pratiques. La CHS PP manque de leviers juridiques pour imposer ses directives aux autorités de surveillance, elle dépend donc de leur coopération.

Ainsi, pour un ensemble de raisons, le processus d'harmonisation recherché par la CHS PP s'avère difficile et progresse lentement. Les divers niveaux de surveillance ont des visions différentes des objectifs, du contenu, de la portée et des possibilités de ce processus, ainsi que des moyens à déployer pour y parvenir. Le mandat légal de la CHS PP est en friction avec le rôle informel de la Conférence des autorités cantonales de surveillance. La plupart des autorités de surveillance n'adhèrent pas à la notion d'une surveillance axée sur les risques. Selon elles, cette modification de leurs activités ne repose sur aucune base légale explicite. De plus, cette modification exige d'adapter leur organisation et leur personnel, ce que toutes ne veulent ou, faute de moyens financiers, ne peuvent pas faire.

### **Échanges et collaboration entre surveillance directe et haute surveillance**

Tant les autorités de surveillance que la CHS PP se disent insatisfaites de leur collaboration et de leur échange d'informations. Les autorités de surveillance ont fait état de problèmes de confiance, et d'une certaine déception par rapport aux activités de la CHS PP. La CHS PP constate que le changement de culture auquel elle aspire et les impulsions qu'elle lance en ce sens se heurtent à une résistance généralisée. Cependant, les échanges bilatéraux entre la CHS PP et les autorités de surveillance individuelles sur des questions techniques concrètes sont qualifiés de bons de part et d'autre. La collaboration entre les deux niveaux de surveillance s'avère difficile, surtout sur des questions fondamentales de portée stratégique et politique. Les inspections de la CHS PP auprès des autorités de surveillance ont soulevé un certain nombre de problèmes concrets. La portée technique de ces inspections et le droit d'accès de la CHS PP à de dossiers ont été en partie remis en question.

Dans le but de poser une base claire aux activités de surveillance et une approche commune à toutes les parties impliquées, la CHS PP a élaboré plusieurs documents de travail et de prises de position, et a initié depuis 2020 un processus visant à améliorer la collaboration et à unifier la vision de la surveillance. Le projet d'accord informel de collaboration a cependant échoué en raison de divergences sur les questions opérationnelles. En 2023, un groupe de travail mixte représentatif des différents niveaux de surveillance s'est attelé une nouvelle fois à la tâche, mais le processus n'était pas achevé au moment de conclure la présente évaluation.

## **Efficacité de la réforme structurelle**

La réforme structurelle a atteint ses objectifs de réorganisation de la surveillance. Les compétences de la surveillance directe et de la haute surveillance ont été clairement définies, la structure de la haute surveillance a été renforcée et les tâches et instruments de la surveillance directe ont été précisés. Les experts en prévoyance et les organes de révision sont désormais plus impliqués dans la surveillance. Une amélioration de la collaboration entre la surveillance directe et la haute surveillance reste néanmoins nécessaire, ainsi qu'une meilleure entente mutuelle sur le mandat de chaque niveau de surveillance. C'est en effet ce qui a empêché le nouveau rôle et les nouvelles fonctions de la haute surveillance de déployer entièrement leurs effets. Tous les acteurs de la surveillance s'accordent à dire que la qualité du travail des experts et des organes de révision s'est améliorée. Les exigences de qualification et d'agrément, l'introduction de prescriptions précises et le contrôle de leur réalisation, combinés à une concentration du marché de ces acteurs, ont entraîné une plus grande professionnalisation.

La réduction du nombre de régions de surveillance, qui sont passées de 15 à 8, a permis d'atténuer l'hétérogénéité des pratiques de surveillance. Le processus d'harmonisation entre les autorités de surveillance est en cours, mais il progresse lentement. Les efforts de la CHS PP sont mal reçus et se heurtent aux limites dictées par la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et par sa propre compétence légale.

Même si la qualité des informations obtenues par la surveillance directe s'est améliorée, les autorités de surveillance peinent toujours à identifier de nombreux risques. Les domaines de la gouvernance et de la transparence des frais de gestion, notamment chez les institutions collectives et communes, sont particulièrement concernés. Ces institutions ont pris une importance considérable, au vu de la concentration qui s'est opérée dans la prévoyance professionnelle depuis 2012. Dans l'ensemble, les différents acteurs de la prévoyance estiment que le système est stable et capable de résister à une crise. Depuis 2012, il ne s'est présenté pratiquement aucun événement grave ayant occasionné des dommages aux assurés.

## **Mesures d'amélioration**

Les acteurs sondés ont formulé diverses propositions de mesures pour améliorer le système de surveillance. Concernant l'organisation, certains ont suggéré de réduire encore le nombre de régions de surveillance, et de revaloriser formellement le rôle de la Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations. Les tâches, compétences et moyens de la CHS PP devraient être mieux définis, et certains participants ont évoqué la nécessité de modifier son rôle. De manière générale, il serait souhaitable d'améliorer la collaboration entre les deux niveaux de surveillance et de la baser plus sur la confiance. Concernant la surveillance directe, certains ont proposé de renforcer l'uniformisation et l'orientation sur les risques de ses activités, de concentrer les connaissances spécialisées nécessaires, de renforcer les instruments de surveillance et d'utiliser plus rigoureusement les instruments existants. Pour ce qui est des organes de révision, les mesures suivantes ont été évoquées favorablement à plusieurs reprises : extension de leur mandat pour y intégrer un audit de surveillance et un reporting plus complet, introduction d'un agrément

spécifique aux activités de révision dans la prévoyance professionnelle. Par ailleurs, il a été recommandé de définir plus précisément le rôle et la responsabilité des différents acteurs impliqués dans la présentation et la vérification des comptes annuels des institutions de prévoyance.

## Riassunto

### Valutazione della riforma strutturale LPP: progetto «Vigilanza»

#### Situazione iniziale

Gli istituti della previdenza professionale devono garantire l'impiego dei patrimoni di previdenza da loro amministrati secondo gli scopi previsti, la propria stabilità finanziaria e la tutela degli interessi collettivi degli assicurati. Tale responsabilità spetta principalmente all'organo supremo dell'istituto di previdenza. L'organo supremo è sostenuto da periti riconosciuti in materia di previdenza professionale che gli offrono consulenza per le questioni attuariali ed è sottoposto a una verifica annuale da parte di un ufficio di revisione. Le autorità di vigilanza nominate dai Cantoni sorvegliano le attività di questi operatori (vigilanza diretta). Le autorità di vigilanza sottostanno a loro volta a un'alta vigilanza. La revisione della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) del 2012 (riforma strutturale), si prefiggeva tra l'altro di separare strutturalmente, rafforzare e uniformare la vigilanza e renderla più prospettica. La riforma comprendeva le seguenti misure:

- Trasformazione delle autorità di vigilanza diretta in istituti autonomi di diritto pubblico non vincolati a istruzioni e con una propria personalità giuridica, in combinazione con la possibilità di creare regioni di vigilanza sovracantonali;
- Trasferimento dell'alta vigilanza e della vigilanza diretta sulle fondazioni di investimento, sui fondi di garanzia LPP e sull'istituto collettore LPP dall'UFAS a una nuova commissione indipendente, la Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP);
- Trasferimento della vigilanza diretta sugli istituti di previdenza attivi a livello nazionale e internazionale dall'UFAS alle autorità di vigilanza diretta;
- Regolamentazione più chiara dei compiti, delle competenze e degli strumenti della vigilanza diretta: tra gli altri nuovi compiti si trovano ora anche la sorveglianza dell'attività dei periti e degli uffici di revisione;
- Definizione più chiara dei compiti degli uffici di revisione e dei periti, necessità di un'abilitazione per esercitare un'attività nel settore della previdenza professionale;

L'orientamento prudenziale della vigilanza previsto dalla riforma strutturale non è stato sancito esplicitamente nella legge ma è implicito nella definizione delle responsabilità e dei compiti dell'organo supremo, del perito e dell'ufficio di revisione. Le autorità di vigilanza hanno il compito di verificare che siano svolti con professionalità.

Inoltre la riforma strutturale conteneva misure per il miglioramento della trasparenza e della *governance* degli istituti di previdenza.

Dieci anni dopo l'entrata in vigore, un postulato della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale ha incaricato il Consiglio federale di far eseguire una valutazione esterna della riforma strutturale. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha quindi

commissionato tre mandati di valutazione interconnessi tra loro sui temi della vigilanza, della governance e della trasparenza nel secondo pilastro.

## Scopo e domande di ricerca della valutazione

Il progetto «vigilanza» della valutazione della riforma strutturale perseguiva cinque obiettivi:

- Obiettivo A: verificare se e come le misure di miglioramento della vigilanza diretta e dell'alta vigilanza siano state attuate
- Obiettivo B: accertare le difficoltà sorte durante l'attuazione delle misure per il rafforzamento della vigilanza diretta e dell'alta vigilanza
- Obiettivo C: valutare gli effetti delle misure per il rafforzamento della vigilanza diretta e dell'alta vigilanza
- Obiettivo D: valutare l'efficacia a lungo termine delle misure per il rafforzamento della vigilanza diretta e dell'alta vigilanza (basi informative per la valutazione della stabilità finanziaria; uniformazione; sicurezza e affidabilità del sistema della previdenza professionale)
- Obiettivo E: rilevamento delle eventuali misure complementari e correttive che, secondo gli attori direttamente coinvolti, potrebbero migliorare la situazione presente e futura nel settore della vigilanza diretta e dell'alta vigilanza.

## Fonti di dati e procedimento empirico

La valutazione si basa principalmente su informazioni qualitative provenienti dalle seguenti fonti:

- Documenti di base e letteratura specialistica sulla riforma strutturale
- Colloqui esplorativi con persone con una visione d'insieme sul sistema di previdenza e vigilanza (associazioni di istituti di previdenza, periti e uffici di revisione, UFAS, fondo di garanzia, autorità di sorveglianza dei revisori)
- Fonti scritte: rapporti di attività, direttive, diversi documenti interni della CAV PP; rapporti di attività delle autorità di vigilanza; documenti interni della Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza LPP e delle fondazioni
- Inchiesta scritta e intervista guidata con le direzioni di tutte le otto autorità di vigilanza
- Intervista guidata con tre rappresentanti della CAV PP
- Intervista con 26 istituti di previdenza e 3 uffici di revisione (effettuate dal team dei progetti «trasparenza» e «governance»)

## Risultati

### Modifica delle strutture di vigilanza

Le misure uniche della riforma strutturale sono state attuate nei termini previsti. I Cantoni hanno affidato la vigilanza diretta ad autorità indipendenti dal punto di vista organizzativo. Sono state attuate numerose fusioni e il numero di regioni di vigilanza è passato da 15 a 9 per poi ridursi a 8 con la fusione delle autorità di vigilanza di Argovia e Soletta. Ai fini della separazione delle

competenze, queste autorità hanno anche rilevato dall'UFAS la vigilanza sugli istituti di previdenza attivi a livello nazionale e internazionale. La CAV PP e la sua segreteria hanno assunto i loro vari compiti previsti.

### **Chiarezza e comprensione delle responsabilità e dei ruoli**

La separazione delle competenze tra i differenti attori per quanto riguarda gli obblighi di informazione, verifica e intervento è perlopiù chiara alla maggior parte degli interessati. Un'eccezione è costituita dalla delimitazione delle responsabilità dei periti da quella degli uffici di revisione e dei consulenti in investimenti nell'ambito della verifica dell'equilibrio finanziario degli istituti di previdenza. Le indagini hanno sottolineato una mancanza di chiarezza per quanto riguarda l'interpretazione e la portata di singole competenze: le autorità di vigilanza si differenziano per come interpretano il contenuto del loro mandato legale. La maggior parte ritiene di essere tenuta primariamente a verificare il rispetto delle disposizioni di legge (vigilanza giuridica). Due autorità di vigilanza applicano inoltre un approccio esplicitamente prudenziale ed eseguono una verifica sistematica dei rischi finanziari e non finanziari. Sono state inoltre rilevate divergenze tra vigilanza diretta e alta vigilanza in merito alle responsabilità e competenze della CAV PP nei confronti delle autorità di vigilanza per quanto riguarda l'emanazione di istruzioni e le ispezioni.

### **Informazioni di base e attuazione della prassi di vigilanza**

Per le loro attività, le autorità di vigilanza si basano sui documenti che vengono loro trasmessi dagli istituti di previdenza. Se necessario, possono richiedere informazioni supplementari. Nella prassi, queste competenze vengono tuttavia sfruttate in modi diversi e con differenti gradi di coerenza. Le autorità di vigilanza ritengono di poter garantire in maniera sufficiente lo svolgimento dei mandati di verifica previsti dalla legge. Non possono tuttavia verificare la correttezza e la qualità materiale dei rapporti di verifica degli uffici di revisione o delle perizie degli esperti e devono generalmente fare affidamento su di essi. Le lacune informative sussistono in particolare per quanto riguarda gli aspetti dell'organizzazione, della gestione e dell'investimento patrimoniale verificati dagli uffici di revisione nonché la struttura dei costi degli istituti di previdenza. Le lacune si accentuano nel caso degli istituti collettivi e comuni; per quanto riguarda questi ultimi, alle autorità mancano inoltre informazioni in merito alle singole casse pensioni affiliate. Il nuovo compito di sorveglianza dell'attività degli uffici di revisione e dei periti viene svolto con differenti gradi di intensità dalle diverse autorità di vigilanza. A una parte di esse, per loro stessa ammissione, mancano le conoscenze specialistiche per poter effettuare una valutazione sostanziale. Introdotto con la riforma strutturale, l'obbligo per gli uffici di revisione e i periti di segnalare fatti potenzialmente critici alle autorità di vigilanza ha avuto finora un effetto marginale. Sono state effettuate solo poche segnalazioni di questo tipo.

### **Uniformazione e sviluppo ulteriore dell'attività di vigilanza**

Principalmente tramite i gruppi di lavoro della loro conferenza di diritto privato fondata nel 1969, le autorità di vigilanza hanno raggiunto una certa uniformazione nell'interpretazione delle questioni giuridiche e sviluppato prassi comuni per la gestione di differenti questioni materiali.

Differenze nella prassi di vigilanza sono state rilevate tuttavia soprattutto nella sorveglianza della gestione finanziaria degli istituti di previdenza e nella regolamentazione delle liquidazioni parziali. Dall'inizio della sua attività, la CAV PP, con il coinvolgimento delle autorità di vigilanza, si è concentrata sull'uniformazione e sul maggiore orientamento al rischio dell'attività di vigilanza. I destinatari diretti e indiretti giudicano tuttavia esiguo il contributo delle direttive della CAV PP all'uniformazione. Molti ritengono che queste direttive siano poco chiare e difficilmente attuabili. La CAV PP non dispone dei mezzi legali per imporre le proprie direttive alle autorità di vigilanza e deve quindi fare affidamento sulla loro collaborazione.

Per svariati motivi, il processo di armonizzazione auspicato dalla CAV PP risulta quindi difficoltoso e avanza lentamente. I vari livelli di vigilanza hanno opinioni differenti su obiettivi, contenuti, portata e possibilità di un'armonizzazione nonché sul modo in cui questa dovrebbe essere realizzata. Il mandato legale della CAV PP collide con la funzione, non formalizzata, della conferenza delle autorità di vigilanza. La maggior parte delle autorità di vigilanza non condivide l'indirizzo generale dell'orientamento al rischio. Dal loro punto di vista, manca una base legale esplicita per un simile cambiamento della prassi di vigilanza. La svolta richiederebbe inoltre modifiche a livello organizzativo e di personale e non tutte le autorità di vigilanza sono disposte a compiere tale sforzo e finanziariamente in grado sostenerlo.

### **Interazione e collaborazione tra vigilanza diretta e alta vigilanza**

Sia le autorità di vigilanza che la CAV PP non sono soddisfatte dello scambio di informazioni e della collaborazione reciproci. Le autorità di vigilanza hanno espresso problemi di fiducia e delusione per l'attività della CAV PP. La CAV PP constata invece un diffuso atteggiamento di chiusura contro il da lei auspicato cambiamento di mentalità nella vigilanza e una resistenza ai suoi impulsi in tale direzione. Tuttavia, il rapporto bilaterale tra la CAV PP e le singole autorità per quanto riguarda questioni materiali viene tuttavia descritto come buono. La collaborazione tra i livelli di vigilanza si dimostra complicata soprattutto su temi di fondo con portata strategica e politica. Problemi concreti si sono manifestati nell'ambito delle ispezioni della CAV PP presso le autorità di vigilanza. I contenuti e la portata di tali ispezioni nonché i diritti di consultazione della CAV PP sono spesso oggetto di controversie.

Per chiarire le basi e con l'obiettivo di sviluppare un'intesa comune al riguardo, la CAV PP ha elaborato numerosi documenti di lavoro e prese di posizione e dal 2020 ha avviato un processo volto a migliorare la collaborazione e a sviluppare una concezione unitaria della vigilanza. Il progetto di un accordo informale di collaborazione si è però scontrato con differenze su questioni operative. Nel 2023 è stato formato un gruppo di lavoro misto con rappresentanti di entrambi i livelli di vigilanza; il processo era tuttavia ancora in corso al momento della conclusione della presente valutazione.

### **Efficacia della riforma strutturale**

Per quanto riguarda la riorganizzazione della vigilanza, la riforma strutturale ha raggiunto i suoi obiettivi. Le competenze della vigilanza diretta e dell'alta vigilanza sono state ridefinite, l'alta

vigilanza è stata rafforzata dal punto di vista strutturale e sono stati precisati gli strumenti e i compiti della vigilanza diretta. I periti e gli uffici di revisione sono maggiormente coinvolti nella vigilanza. Occorre tuttavia migliorare la collaborazione tra la vigilanza diretta e l'alta vigilanza. Serve una migliore comprensione reciproca dell'interpretazione dei compiti di entrambi i livelli di vigilanza. Per questo motivo, finora gli effetti del nuovo ruolo e della nuova funzione dell'alta vigilanza sono stati piuttosto modesti.

Per quanto riguarda gli operatori del sistema di vigilanza, la qualità del lavoro dei periti e degli uffici di revisione è migliorata. I requisiti di qualificazione e abilitazione, le direttive più chiare e le relative verifiche, ma anche una concentrazione del mercato di questi operatori hanno portato a una professionalizzazione.

L'eterogeneità delle prassi di vigilanza è diminuita per ragioni strutturali, grazie alla riduzione del numero delle regioni di vigilanza da 15 a 8. È in corso un'armonizzazione tra le autorità di vigilanza, che tuttavia non ha ancora fatto grandi progressi. Le difficoltà di accettazione, la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e le loro competenze legali pongono dei limiti agli sforzi di armonizzazione del CAV PP.

Il livello delle informazioni disponibili per la vigilanza diretta è generalmente migliorato ma le autorità di vigilanza continuano a non essere in grado di riconoscere molti potenziali rischi. I principali rischi vengono rilevati nell'ambito della governance e della trasparenza dei costi, in particolare per quanto riguarda gli istituti collettivi e comuni. La loro importanza è aumentata notevolmente dal 2012 a causa del processo di concentrazione in atto nel panorama previdenziale. In generale, i diversi attori ritengono che il sistema previdenziale sia molto stabile e resistente alle crisi. Nel periodo analizzato a partire dal 2012 non è stato rilevato praticamente nessun problema grave che abbia causato danni agli assicurati.

### **Misure di miglioramento**

Gli attori interrogati hanno proposto numerose misure per il miglioramento del sistema di vigilanza. Per quanto riguarda la sua organizzazione, alcuni hanno proposto un'ulteriore riduzione del numero di regioni di vigilanza e un riconoscimento formale del ruolo della Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza LPP e delle fondazioni. I compiti, le competenze e gli strumenti della CAV PP devono essere chiariti ed è stata segnalata una certa necessità di modificarne il ruolo. In generale, è auspicata una migliore collaborazione, basata maggiormente sulla fiducia, tra i vari livelli della vigilanza. Le proposte per la vigilanza diretta includono una maggiore uniformazione e orientamento al rischio della loro attività, il raggruppamento delle competenze specialistiche necessarie a tal fine, strumenti di vigilanza più efficaci nonché un utilizzo più rigoroso degli strumenti esistenti. Sono state menzionate più volte anche misure nell'ambito degli uffici di revisione i cui compiti potrebbero essere ampliati per includere un audit di vigilanza e una presentazione dei conti più ampia. Sarebbe inoltre accolta favorevolmente un'abilitazione specifica per le attività di revisione nel settore della previdenza professionale. È stato infine raccomandato di chiarire per tutti gli interessati i ruoli e le responsabilità dei differenti attori per quanto riguarda la redazione e la verifica dei conti annuali degli istituti di previdenza.



## Summary

### Evaluation of OPA structural reform: project ‘Supervision’

#### Background

Occupational pension funds must ensure the appropriate allocation of the pension assets under their management, safeguard the financial stability of these assets, and protect the collective interests of the insured. These duties fall primarily to the supreme governing body (the pension fund board). This board is supported by experts (pension actuaries) who provide it with actuarial advice and is subject to a yearly external audit by a licenced auditor. Supervisory authorities, which are appointed by the cantons, monitor these actors’ compliance with rules and regulations (direct supervision). These authorities are themselves subject to the oversight of the Occupational Pension Supervisory Commission (overall supervision). One of the aims of the structural reform, a revision of the Occupational Pensions Act (OPA) which came into effect in 2012, was to structurally unbundle, strengthen and harmonise the supervision of pension funds and to introduce a prudential approach. To this purpose, the reform included the following measures:

- converting the direct supervisory authorities into public law institutions that have their own legal personality and are not bound by directives, with the option of creating regional supervisory authorities that encompass more than one canton.
- transferring overall and direct supervision of investment foundations, the OPA Guarantee Fund and the Substitute Occupational Benefit Institution from the FSIO to the newly created, independent Occupational Pension Supervisory Commission (OPSC).
- transferring the direct supervision of pension funds of a national and international nature from the FSIO to the direct supervisory authorities.
- articulating more clearly the tasks, powers and instruments of the direct supervisory authorities, including their new additional supervisory responsibility for pension actuaries and auditors.
- clearly defining the tasks of auditors and pension actuaries and introducing an accreditation requirement for these experts.

Although the revised legislation does not explicitly express the desired shift towards prudential supervision, it is implicit in the definition of the responsibilities and tasks of the supreme governing body, pension actuaries and auditors. It falls to the supervisory authorities to check that these parties are fulfilling their prudential duties.

The structural reform also included measures to improve pension fund transparency and governance.

Ten years after the structural reform was introduced, a postulate from the National Council’s Social Security and Health Committee called on the Federal Council to commission an external evaluation. The Federal Social Insurance Office (FSIO) subsequently awarded three separate but

interlinked research contracts to evaluate the impact of the structural reform's supervision, governance and transparency measures.

## Evaluation objectives and questions

The 'Supervision' project of the structural reform evaluation had five objectives:

- A: review of whether and how the measures introduced by the reform to improve direct and overall supervision have been implemented;
- B: identification of difficulties encountered during the implementation of the measures introduced by the reform to strengthen direct and overall supervision;
- C: evaluation of the impact of the measures introduced by the reform to strengthen direct and overall supervision;
- D: evaluation of the long-term effectiveness of the measures introduced by the reform to strengthen direct and overall supervision (informational basis for financial stability assessments; harmonisation; security and reliability of the occupational pension system);
- E: identification of supplementary/corrective measures that the relevant actors believe would improve direct and overall supervision activities now and in the future.

## Data sources and empirical approach

The evaluation primarily draws on qualitative information from the following sources:

- official documents and specialist literature on the OPA structural reform;
- exploratory discussions with individuals with a sound working knowledge of the occupational pension system and supervisory structures (pension fund associations, pension actuaries and auditors, FSIO, OPA guarantee fund, audit oversight authority);
- written sources: OPSC activity reports, directives and internal documents; activity reports of the supervisory authorities; internal documents from the Conference of Cantonal Supervisory Authorities for Occupational Pension Funds and Foundations;
- written survey and semi-structured interviews with the heads of all eight direct supervisory authorities;
- semi-structured interviews with three OPSC representatives;
- interviews with 26 pension funds and three auditors (conducted by the 'Transparency' and 'Governance' evaluation teams)

## Results

### Structural adjustments to the supervisory framework

The one-time structural measures in the OPA revision were implemented in due time. The cantons spun off direct supervision into organisationally independent authorities, and several regional supervisory authorities merged, which reduced their number from 15 to 9. Following a later merger of the supervisory authorities of the cantons of Aargau and Solothurn, there are now 8 regional supervisory authorities. In order to unbundle responsibilities, the direct supervisory

authorities also took oversight responsibility from the FSIO for pension funds of a national and international nature. The OPSC and its secretariat took on their tasks as planned.

### **Clarity and understanding of roles and responsibilities**

Most respondents considered that the division of information, auditing and intervention responsibilities among occupational pension actors is, by and large, clearly defined. One exception is the assignment of responsibilities for evaluating the financial health of pension funds among pension actuaries, auditors and investment advisors. The surveys exposed ambiguities regarding the interpretation and scope of certain responsibilities: The supervisory authorities do not have a uniform understanding of their legal mandate; most consider that their primary obligation is to check compliance with the legal provisions (regulatory oversight). Two supervisory authorities also take an explicitly prudential approach and systematically review financial and non-financial risks. The surveys also revealed that the direct and overall supervisory authorities disagree on OSPC powers and responsibilities with regard to the inspection of the direct supervisory authorities and issuing them with directives.

### **Information basis for and implementation of supervisory practices**

The supervisory authorities base their activities on the documents provided by the pension funds. They can also seek additional information where necessary. In practice, however, they exercise this power differently and with varying degrees of consistency. The supervisory authorities self-reported that they are sufficiently capable of fulfilling their statutory verification obligations. However, they pointed out that they are unable to verify the accuracy and substantive quality of the reports issued by the auditors and the pension actuaries and must therefore generally work on the assumption that the information provided by these parties is correct. There are information gaps, particularly with regard to pension fund cost structures and the organisational, management and asset investment aspects addressed in the external audits. Information is particularly lacking for collective and joint institutions ('Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen', SGE). The authorities also have little information on the single pension funds that are affiliated to these schemes. The fulfilment of the new obligation to monitor auditor and pension actuary activities varies from one direct supervisory authority to another, with some stating that they do not have the requisite expertise to perform a substantive assessment. With regard to the new obligation brought in by the structural reform that requires auditors and pension actuaries to notify potential critical issues to the supervisory authorities, very few reports have been submitted to date.

### **Harmonisation and further development of supervisory practices**

The supervisory authorities have somewhat harmonised their interpretation of legal matters and established common practices for handling substantive issues. These advances are largely due to the efforts of the working groups within the Conference of Cantonal OPA and Foundation Supervisory Authorities, established in 1969 under private law. However, there are still differences in supervisory practice, particularly with regard to the monitoring of pension fund financial management and partial liquidation arrangements. From the outset, the OPSC, in dialogue with the

direct supervisory authorities, has pushed to harmonise supervisory practices and orientate these practices more strongly towards the oversight of financial risks. However, the direct and indirect addressees consider that the OPSC directives have not made a major contribution to harmonisation, and many find them impractical and vague. It should also be noted that the OPSC does not have the legal means to enforce its directives; their implementation relies on the cooperation of the direct supervisory authorities.

The harmonisation process sought by the OPSC is therefore proving difficult for various reasons and has made little progress. The direct and overall supervisory authorities disagree on the objectives, content, scope and possibilities of harmonisation and how to resolve these issues. The statutory mandate of the OPSC is at odds with the non-formalised function of the Conference of Cantonal OPA and Foundation Supervisory Authorities. Most supervisory authorities do not support the general move towards a more risk-oriented approach in supervision; they consider that there is no explicit legal basis for this change in supervisory practice. Such a change also requires organisational and personnel adjustments, which not all supervisory authorities have the willingness or financial wherewithal to make.

### **Information-sharing and cooperation between the OPSC and the direct supervisory authorities**

Both the supervisory authorities and the OPSC are dissatisfied with how they share information and cooperate. The direct supervisory authorities expressed a lack of trust in the OPSC and disappointment with its activities. The OPSC noted that there was a widespread defensiveness with regard to efforts to change the supervisory culture and resistance to its inputs to the process. At the same time, both the OPSC and the individual supervisory authorities rate the bilateral relations between them as good on specific issues. Cooperation between the two supervisory levels is proving difficult, particularly on fundamental issues with strategic and political implications. Specific problems arose in connection with OPSC inspections of the direct supervisory authorities. In some cases, the scope of these inspections and the OPSC's rights to access certain documents were disputed.

With a view to clarifying the basic principles of supervision, developing a uniform understanding of them and improving cooperation, the OPSC prepared several working and position papers and launched a process in 2020. However, plans for an informal cooperation agreement failed due to operational differences. In 2023, a joint working group addressed the relationship between the two supervisory levels; this process was still ongoing when the evaluation was completed.

### **Effectiveness of the structural reform**

The structural reform has achieved its objectives with regard to the reorganisation of the supervisory framework. The responsibilities of the direct and overall supervisory authorities have been unbundled and the overall supervision framework has been strengthened at the structural level. Also, the tasks and instruments of the direct supervisory authorities are now defined more clearly and pension actuaries and auditors are more closely involved in the supervision process.

However, cooperation between the direct and overall supervisory authorities should be improved. Greater consensus is needed on the substantive interpretation of their respective mandates. Due to inadequate cooperation and a lack of consensus, the new role and functions of the overall supervisory authority have had a limited impact to date.

The supervisory authorities stated that the work of pension actuaries and auditors had improved. They attribute the increasing professionalisation of their work to the introduction of qualification and accreditation requirements, clearer regulations (and auditing of them), and greater market concentration.

Supervisory practices are less heterogeneous than they were before the structural changes, due to the reduction of the regional supervisory authorities from 15 to 8. There is a move towards harmonisation, but progress has been slow. A lack of acceptance, the distribution of powers and responsibilities between the Confederation and the cantons, and the scope of the OPSC's own statutory powers set limits to the OPSC's efforts in this regard.

The direct supervisory authorities generally have more information at their disposal than before the structural reform, but many are still unable to recognise many potential risks. They see the main risks in the areas of governance and cost transparency of pension funds, particularly among collective and joint institutions whose share of the market has grown since 2012 due to consolidation in the industry. Overall, the actors in the supervisory system consider that the pension system is largely very stable and has a high degree of crisis resilience. In the period studied (since 2012), there have been practically no reports of serious cases which have had a substantial negative effect on the pension assets of the insured.

### **Proposed improvements**

Respondents suggested measures to improve the supervisory system. Some were structural in nature, such as a further reduction in the number of regional supervisory authorities and a formally stronger role for the Conference of Cantonal OPA and Foundation Supervisory Authorities. The tasks, powers and resources of the OPSC require greater clarification, and certain respondents suggested that its role might need some adjustment. In general, respondents expressed a wish for better and more trustful cooperation between the direct and overall supervisory authorities. Suggestions for improving direct supervision centre on greater harmonisation and stronger risk orientation of supervisory practices; the pooling of the requisite expertise; more powerful supervisory instruments; and the more consistent use of the existing instruments. A number of respondents suggested auditor-specific measures: expansion of their mandate to include regulatory audits, more comprehensive reporting and the introduction of a specific licence for auditors working in the occupational pension field. A further recommendation was the clarification of the roles and responsibilities of all parties involved in the preparation and auditing of pension funds' annual financial statements.



# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Im Anschluss an die Senkung des Mindestzinssatzes in der beruflichen Vorsorge im Jahr 2002 beauftragten National- und Ständerat den Bundesrat im selben Jahr, das System der beruflichen Vorsorge zu überprüfen und zu optimieren, u.a. im Bereich der Aufsicht. Gestützt auf die Berichte zweier Expertenkommissionen legte der Bundesrat 2007 eine Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) vor. Diese sogenannte Strukturreform enthielt Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Governance bei der Führung und Vermögensverwaltung von Vorsorgeeinrichtungen sowie zur Stärkung und Entflechtung der Aufsicht über die berufliche Vorsorge (Bundesrat 2007). Sie wurde am 19. März 2010 vom Parlament verabschiedet und trat in zwei Etappen 2011 bzw. 2012 in Kraft (Brechtbühl 2012; Brosi 2011; Kucera/Ruppen 2011). Im Bereich der Aufsicht sollte die Strukturreform verschiedene Schwächen beheben, namentlich Unklarheiten bezüglich der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure, den eher reaktiven Charakter der Aufsicht, Verflechtungen zwischen Direkt- und Oberaufsicht sowie die auf den Erlass technischer Weisungen beschränkte Rolle der Oberaufsicht (Bundesrat 2007). Bereits 2004 hatte eine Expertenkommission Schwächen der dezentralen Aufsichtsstruktur geortet, darunter kantonal unterschiedliche Praktiken bei der Umsetzung bundesrechtlicher Vorschriften, eine personell nur schwach dotierte und deshalb kaum greifende Koordination durch die Oberaufsicht und einen Bedarf an mehr spezialisiertem Personal mit umfassenderem Fachwissen in der Direktaufaufsicht (Expertenkommission «Optimierung» 2004: 44). Aus der Botschaft des Bundesrates (2007: 5682f.) lassen sich bezüglich der Aufsicht folgende Ziele der Strukturreform ableiten:

- Aufsicht vorausschauend ausgestalten und die Akteure (Vorsorgeeinrichtungen, Expertin/Experte für berufliche Vorsorge, Revisionsstelle) vermehrt ins System einbinden;
- Entflechtung von Direkt- und Oberaufsicht mit klarer Abgrenzung der Zuständigkeiten;
- Stärkung der Stellung der Aufsichtsbehörden durch Präzisierung ihrer Aufgaben, Kompetenzen und Aufsichtsinstrumente;
- Stärkung sowie aktivere und regulatorisch weitergehende Funktion der Oberaufsicht: Qualitätssicherung durch Standards (Expertinnen/Experten und Revisionsstellen), einheitliche Grundsätze für die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden.

Hauptziel war die Sicherstellung der Stabilität des Vorsorgesystems, d.h. der Erfüllbarkeit der finanziellen Leistungsverpflichtungen der Vorsorgeeinrichtungen (Schmeiser et al. 2010: 4).

Rund zehn Jahre nach Inkrafttreten der Strukturreform hat der Nationalrat im September 2021 ein Postulat seiner Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (21.3968) überwiesen, das den Bundesrat beauftragt, die Strukturreform BVG durch eine unabhängige Expertengruppe evaluieren zu lassen. Es soll geprüft werden, ob die Ziele der Strukturreform erreicht wurden und wie die Reform angesichts der aktuellen Herausforderungen der beruflichen Vorsorge

weiterentwickelt werden könnte. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat in der Folge drei miteinander verknüpfte Evaluationsmandate zu den Themen Aufsicht, Governance und Transparenz ausgeschrieben. Der vorliegende Bericht präsentiert die Ergebnisse des Projekts «Aufsicht».

## 1.2 Massnahmen der Strukturreform BVG

Die vorliegende Evaluation betrachtet die im Rahmen der Strukturreform getroffenen Massnahmen zur Stärkung der Aufsicht über die berufliche Vorsorge:

- Neue Strukturen für Direkt- und Oberaufsichtsbehörden
- Entflechtung der Aufsichtszuständigkeiten
- Klarere Regelung der Aufgaben, Kompetenzen und Instrumente der Direktauf sicht
- Aufgabendefinition und Qualitätssicherung der Revisionsstellen und Expertinnen und Experten

Die nachfolgenden Abschnitte 1.2.1 bis 1.2.4 erläutern diese Massnahmen kurz. Die Strukturreform zielte auch darauf ab, die Aufsicht in ein prudentiell, d.h. vorausschauend ausgerichtetes System umzugestalten (Bundesrat 2007: 5682). Obwohl dieses Ziel nicht explizit Eingang ins BVG fand, ist es für die Analyse der Umsetzung der Strukturreform von Bedeutung und wird deshalb in Abschnitt 1.2.5 behandelt. Abschnitt 1.2.6 beschreibt die ebenfalls in der Strukturreform enthaltenen Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Governance.

### 1.2.1 Neue Strukturen für Direkt- und Oberaufsichtsbehörden

Das zentrale Element der Strukturreform bilden die neuen Strukturen der für die Direkt- und die Oberaufsicht zuständigen Behörden. Diese sollten es ermöglichen, die Qualität der Aufsicht über die berufliche Vorsorge auf verschiedenen Ebenen zu verbessern und sicherzustellen.

#### Direktauf sicht

Die Direktauf sicht erfuhr folgende Änderungen (Caminada 2012: 104ff.):

- **Explizite Möglichkeit zur Regionalisierung der Aufsicht:** Der Bundesrat erwartete, «dass sich die Kantone zu Aufsichtsregionen zusammenschliessen, um über ein für eine professionelle Aufsichtstätigkeit notwendiges minimales Aufsichtsvolumen (...) und die entsprechenden Ressourcen» verfügen zu können (Bundesrat 2007: 5685). Art. 61 Abs. 2 BVG hält diese Möglichkeit explizit fest.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Die Innerschweizer Kantone (Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri und Zug) hatten bereits per 2006 mittels eines Konkordats eine gemeinsame Aufsichtsbehörde geschaffen (Caminada 2012: 215ff.). Die Ostschweizer Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, St. Gallen und Thurgau per 2008. Der Kanton Schaffhausen hatte die Aufsicht über die im Kanton ansässigen Einrichtungen der beruflichen Vorsorge auf den 1. Januar 2007 an den Kanton Zürich übertragen (Bundesrat 2007: 5685).

- **Verselbständigung der Aufsichtsbehörden:** Art. 61 Abs. 3 BVG hält fest, dass die kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit organisiert sein müssen, die in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen unterliegen. Ziel dieser Bestimmung ist es, die rechtliche, finanzielle und administrative Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden sicherzustellen. Deren Aufsichtstätigkeit sollen nicht von politischen Interessen beeinflusst sein und unparteiisch erfolgen (Bundesrat 2007: 5703f.). Die Aufsicht sollte zudem von den für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen zuständigen staatlichen Behörden entkoppelt werden (Caminada 2012: 106).

## Oberaufsicht

Vor 2012 war gemäss dem damaligen Art. 64 BVG der Bundesrat für die Oberaufsicht zuständig. Dieser hatte diese Aufgabe an das Bundesamt für Sozialversicherungen delegiert (Bundesrat 2007: 5685f.; Caminada 2012: 57f.). Im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion hatte der Bundesrat seit 1985 drei technische Weisungen erlassen. Das BSV publizierte zudem Mitteilungen über die berufliche Vorsorge, die jedoch keinen Weisungscharakter haben. Es tut dies auch nach der Strukturreform noch.<sup>2</sup>

Der Bundesrat sah sich nicht als geeignetes Organ für die Ausübung der Oberaufsicht an. Er konnte erst bei relativ grossen Problemen und entsprechend spät eingreifen, während das BSV Befugnisse in technischen Fragestellungen hatte, ihm jedoch die Ressourcen für eine effiziente Oberaufsicht fehlten. Der Bundesrat wollte deshalb die Oberaufsicht stärken. Sie sollte in der Lage versetzt werden sicherzustellen, dass «das System der beruflichen Vorsorge als Ganzes sicher und zuverlässig funktioniert» (Bundesrat 2007: 5687). Mit der Strukturreform wurde die Oberaufsicht vom BSV an die zu diesem Zweck neu geschaffene unabhängige Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) übertragen (Bundesrat 2007: 5687ff.; Caminada 2012: 158ff.).<sup>3</sup> Der Bundesrat wählt jeweils deren Mitglieder, kann ihr jedoch keine Weisungen erteilen. Die Zusammensetzung und Stellung der Kommission sind in Art. 64 BVG festgelegt. Sie verfügt über ein ständiges, administrativ dem BSV angegliedertes Sekretariat (Art. 64b BVG). Die OAK BV übt eine Systemaufsicht aus. Sie beaufsichtigt die Aufsichtsbehörden sowie den Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen. Art. 64a BVG beschreibt ihre Aufgaben (vgl. Abschnitt 2.3).

---

<sup>2</sup> <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/f/5578>. Zwischen 1986 und 2011 publizierte das BSV 125 Mitteilungen (durchschnittlich 5 pro Jahr), zwischen 2012 und 2023 36 (3.3 pro Jahr).

<sup>3</sup> Die Expertenkommission Strukturreform hatte in ihrem Bericht (2004) drei Varianten der institutionellen Angliederung der Oberaufsichtsbehörde geprüft und die Option einer Kommission ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung mit angegliedertem Sekretariat bevorzugt.

### 1.2.2 Entflechtung der Aufsichtszuständigkeiten

Bis 2012 standen Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter<sup>4</sup> unter der Aufsicht des Bundes, konkret des Kompetenzzentrums Aufsicht Berufliche Vorsorge im BSV (Caminada 2012: 24f.). Somit waren je nach Art der Einrichtung sowohl kantonale als auch Bundesstellen für die Direktauf sicht über die Vorsorgeeinrichtungen zuständig und hatte das BSV sowohl Aufgaben der Direkt- als auch der Oberaufsicht inne. Mit der Strukturreform ging die Direktauf sicht über alle Vorsorgeeinrichtungen an die kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden über.<sup>5</sup> Die Zuständigkeit für die Direktauf sicht über Anlagestiftungen<sup>6</sup>, den Sicherheitsfonds BVG und die Auffangeinrichtungen blieben hingegen auf Bundesebene und gingen vom BSV an die OAK BV über. Tabelle 1 zeigt die Zuständigkeiten vor und nach der Strukturreform.

**Tabelle 1:** Zuständigkeiten der Direktauf sicht vor und nach Inkrafttreten der Strukturreform

Direktauf sicht über	bis Ende 2011	ab 2012
Vorsorgeeinrichtungen inkl. Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen (Freizügigkeitsstiftungen, Säule 3a-Stiftungen)	kantonale/regionale Aufsichtsbehörden	kantonale/regionale Aufsichtsbehörden
Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter	BSV	für den Sitzkanton der Einrichtung zuständige kantonale/regionale Aufsichtsbehörde <sup>1</sup>
Anlagestiftungen	BSV	OAK BV
Sicherheitsfonds BVG	BSV	OAK BV
Auffangeinrichtung BVG	BSV	OAK BV

Quellen: Bundesrat (2007); Caminada (2012).

Bemerkung: 1 Die Überführung in die kantonale/regionale Direktauf sicht hatte bis Ende 2015 zu erfolgen.

Ziel dieser Zuständigkeitsverlagerung war es, die Aufgabenbereiche der Direktauf sichtsbehörden und der neuen Oberaufsichtsbehörde klar zu trennen. Die parallelen Zuständigkeiten des BSV und der Kantone für die direkte Aufsicht und die Doppelfunktion des BSV als Aufsichts- und

<sup>4</sup> Das BSV legte per Verfügung fest, ob eine Einrichtung diesen Charakter aufwies (Art. 3 Abs. 6 aBVG 1).

<sup>5</sup> Gemäss Caminada (2012: 105) standen im Jahr 2010 202 Einrichtungen der beruflichen Vorsorge unter der Direktauf sicht des BSV.

<sup>6</sup> Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, die Aufsicht über Anlagestiftungen der Finanzmarktauf sicht FINMA zu übertragen (Bundesrat 2007: 5682). Das Parlament entschied jedoch in der Beratung der Strukturreform, die OAK BV mit dieser Aufgabe zu betrauen (Caminada 2012: 79).

Oberaufsichtsbehörde sollten entflochten werden (Expertenkommission Optimierung 2004: 44).<sup>7</sup>

### 1.2.3 Klarere Regelung der Aufgaben, Kompetenzen und Instrumente der Direktauf sicht

Bis 2012 hatten die Aufsichtsbehörden<sup>8</sup> den Auftrag, darüber zu wachen, «dass die Vorsorgeeinrichtung sowie die Einrichtung, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dient, die gesetzlichen Vorschriften einhalten» (Art. 62 Abs. 1 aBVG). Ihre Interventionsmöglichkeiten waren in einer Generalklausel festgehalten – sie sollten «die Massnahmen zur Behebung von Mängeln» treffen. Die konkreten Massnahmen waren in der jeweiligen kantonalen Gesetzgebung bzw. den Konkordaten oder ihren Ausführungserlassen geregelt (Brechtbühl 2012: 112; Caminada 2012: 141). Die Strukturreform umfasste folgende Elemente bezüglich der Aufgaben, Kompetenzen und Instrumente der Direktauf sicht:

- **Erweiterung des Aufgabenbereichs der Direktauf sicht:** Seit der Strukturreform 2012 haben die Aufsichtsbehörden gemäss Art. 62 Abs. 1 BVG auch darüber zu wachen, dass
  - neben den Vorsorgeeinrichtungen auch die Expertinnen bzw. Experten für berufliche Vorsorge und die Revisionsstellen die gesetzlichen Vorschriften einhalten,
  - neben den Reglementen auch die Statuten der Vorsorgeeinrichtungen mit den gesetzlichen Vorschriften übereinstimmen.
- **Gesetzliche Regelung der Aufsichtsmittel:** Der neue Art. 62a BVG definiert die Aufsichtsmittel, die den Aufsichtsbehörden zur Verfügung stehen in der Reihenfolge des Schweregrads des Eingriffs in die Kompetenz der einzelnen betroffenen Organe (Bundesrat 2007: 5705; vgl. Kapitel 7).
- **Einschränkung der aufschiebenden Wirkung bei Beschwerden:** Art. 74 BVG wurde dahingehend ergänzt, dass eine Beschwerde gegen eine Verfügung der Aufsichtsbehörde nur aufschiebende Wirkung hat, wenn das Bundesverwaltungsgericht sie auf Begehren einer Partei verfügt. Diese Massnahme sollte verhindern, dass Rechtsmittelverfahren die Umsetzung von Anordnungen der Aufsichtsbehörden so lange verzögern, dass sich Schäden für Vorsorgeeinrichtungen und die Versicherten nicht mehr abwenden lassen (Brechtbühl 2012: 112f.; Bundesrat 2007: 5683). Die Wirksamkeit der Aufsicht sollte so gestärkt werden.

---

<sup>7</sup> Die Expertenkommission Optimierung (2006) hatte verschiedene Modelle zur Organisation der Aufsicht diskutiert (zentralisierte Bundesaufsicht mit Zweigstellen, dezentrale Aufsicht auf regionaler Basis mit Oberaufsicht; Integration der Aufsicht über die berufliche Vorsorge mit der Versicherungsaufsicht) und sich knapp für das letztlich so umgesetzte dezentrale Modell auf regionaler Konkordatsbasis ausgesprochen.

<sup>8</sup> Im vorliegenden Bericht ist mit «Aufsichtsbehörde» stets die kantonale/regionale Direktauf sichtsbehörde gemeint.

- **Prüfung bei der Gründung einer Vorsorgeeinrichtung:** Die im Zuge der Strukturreform neu gefasste BVV 1<sup>9</sup> regelt in Art. 12-14, dass die Aufsichtsbehörde bei Neugründungen von Vorsorgeeinrichtungen diverse Aspekte zu prüfen hat und welche Unterlagen die Vorsorgeeinrichtungen zu diesem Zweck vor der Gründung einzureichen haben (vgl. ausführlich Caminada 2012: 115ff.). Diese Sicherheitsprüfung von Vorsorgeeinrichtungen stellt ein Element der prudentiellen Aufsicht (vgl. Abschnitt 1.2.5) dar.

#### **1.2.4 Aufgabendefinition und Qualitätssicherung der Revisionsstellen und Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge**

Mit der Strukturreform wurden die bisher auf Verordnungsstufe geregelten Aufgaben der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle im Gesetz (Art. 52*e* und Art. 52*e* BVG) verankert, präziser gefasst und ergänzt (Bundesrat 2007: 5684, 5699 und 5701). Expertinnen und Experten haben der Aufsichtsbehörde zu melden, wenn das oberste Organ seiner Empfehlung nicht folgt und dadurch die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung gefährdet erscheint; die Revisionsstelle hat zu prüfen, ob die Anlagetätigkeit auf das Gleichgewicht zwischen Anlagevermögen und Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung ausgerichtet ist. Sowohl Revisionsstellen als auch Expertinnen und Experten müssen zudem neu über eine Zulassung verfügen, um im Bereich der beruflichen Vorsorge tätig sein zu können (Art. 52*b* und 52*d* BVG). Für die Zulassung der Revisionsstellen ist die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) gestützt auf das Revisionsaufsichtsgesetz (SR 221.302) zuständig. Die Zulassung von Expertinnen und Experten obliegt der neu geschaffenen OAK BV, die auch ein Register über diese führt und ihnen Weisungen erteilen kann (Art. 64*a* BVG). Zum Zweck der Qualitätssicherung erhielt die OAK BV zudem die Kompetenz, Standards zu erlassen und den Revisionsstellen sowie den Expertinnen und Experten Weisungen allgemeiner Art zu erteilen (Bundesrat 2007: 5682).

#### **1.2.5 Umsetzung der empfohlenen Umgestaltung der Aufsicht in ein prudentielles Aufsichtssystem**

Die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission Optimierung hatte gestützt auf eine umfassende analytische Auslegeordnung empfohlen, die Aufsicht durch prudentielle<sup>10</sup> Elemente zu ergänzen. Diese Elemente, z.B. aufeinander abgestimmten Standards und Controllingkonzepte, sollten die notwendigen Vorkehrungen für eine risikoadäquate Bewirtschaftung der Vorsorgegelder durch die Vorsorgeeinrichtungen sicherstellen. Es sollte gewährleistet sein, dass die Anlagestrategie auf die Risikotragfähigkeit der Vorsorgeeinrichtung abgestimmt ist, und

---

<sup>9</sup> Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge vom 10. und 22. Juni 2011 (SR 831.435.1)

<sup>10</sup> «Prudentiell» bedeutet, dass die Aufsicht nicht (nur) retrospektiv kontrollierend agiert, sondern vorausschauend, präventiv. Prudentielle Aufsicht ist auf Vorsicht in Bezug auf die bei einer Vorsorgeeinrichtung potenziell eintretenden Risiken ausgerichtet (Schmeiser et al. 2010: 108). Dieser Ansatz nimmt insbesondere die Anlagetätigkeit in den Blick und misst der Transparenz und der Corporate Governance stärkere Bedeutung zu (Expertenkommission Optimierung 2004, Anhang 3, S. 20).

Vorsorgeeinrichtungen sollten ausreichende Wertschwankungsreserven bereithalten. Vorsorgeeinrichtungen, Expertinnen/Experten und Revisionsstellen sowie die Aufsicht sollten gemäss ihrer jeweiligen Rolle entsprechende Vorkehren treffen: «Damit die in der beruflichen Vorsorge versicherten Leistungen auch erbracht werden können, müssen grundsätzlich alle wesentlichen Risiken im Rahmen eines integralen Risiko-Managements mit der entsprechenden Fachkompetenz und Sorgfalt identifiziert, überwacht und proaktiv gesteuert werden» (Expertenkommission Optimierung 2004: 31f.).

Die mit der Ausarbeitung der Gesetzesrevision beauftragte Expertenkommission Strukturreform griff diese Empfehlungen auf. Sie empfahl dem Bundesrat, die prudentielle Aufsicht im Rahmen eines Systems der überwachten Selbstregulierung umzusetzen, das auf dem eigenverantwortlichen Handeln der verschiedenen Akteure aufbaut. Die Verantwortung für das Risikomanagement sollte grundsätzlich beim obersten Organ der Vorsorgeeinrichtungen liegen (Expertenkommission Strukturreform 2006: 26). Zugleich müssten Aufsichtsbehörden und die Oberaufsicht «in die Lage versetzt werden, Risiken für die von den Vorsorgeeinrichtungen verwalteten Versichertenkapitalien rechtzeitig zu identifizieren, um so frühzeitig Massnahmen ergreifen zu können, die den drohenden Schaden abzuwenden oder zumindest zu minimieren vermögen». (Expertenkommission Strukturreform 2006: 10). Den obersten Organen, Expertinnen/Experten und Revisionsstellen kommt so grössere Verantwortung zu (Expertenkommission Strukturreform 2006: 54).

In der Botschaft des Bundesrates (2007) werden die Begriffe «Risiko» und «prudentielle Aufsicht» kaum mehr erwähnt; eine verstärkte Risikoorientierung des Vorsorge- und Aufsichtssystems ist nicht explizit als Ziel der Strukturreform deklariert. Ein einziger Satz hält fest, die Aufsicht solle «vorausschauend» ausgestaltet werden (Bundesrat 2007: 5682). In den verabschiedeten Gesetzesbestimmungen (AS 2011 3393) kommen die Begriffe nicht vor. Die von der Expertenkommission Optimierung vorgesehenen prudentiellen Elemente wurden hauptsächlich über die Definition der Verantwortlichkeiten des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtungen für die Vermögensverwaltung und eine griffige Umschreibung der Anforderungen an die Anlagesicherheit in Art. 51a BVG, über die Definition der Aufgaben der Expertinnen/Experten, Revisionsstellen und Aufsichtsbehörden und über die Qualitätssicherung bei diesen Akteuren umgesetzt (vgl. Abschnitte 1.2.3 und 1.2.4). Ein expliziter Auftrag, die Aufsicht prudentiell bzw. risikoorientiert auszurichten, ergibt sich aus den gesetzlichen Bestimmungen nicht bzw. höchstens implizit: Die Direktaufsicht hat zu prüfen, ob das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtungen, die Expertinnen/Experten und die Revisionsstellen ihre teilweise neu definierten Verantwortlichkeiten wahrgenommen haben (vgl. Abschnitt 2.1).

### **1.2.6 Weitere Massnahmen der Strukturreform**

Die Strukturreform beinhaltet weitere Massnahmen, die nicht die Strukturen der Aufsicht betreffen und deshalb nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts sind. Sie haben jedoch Auswirkungen auf die Aufsichtstätigkeit und werden deshalb hier erwähnt:

- **Sondernormen für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen:** Art. 65 Abs. 4 BVG gab dem Bundesrat die Kompetenz, Minimalanforderungen an Anfangsvermögen und Garantieleistungen von neu gegründeten Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die dem Freizügigkeitsgesetz (FZG; SR 831.42) unterstehen, zu fixieren (Brechtbühl 2012: 116ff.; Caminada 2012: 182ff.).<sup>11</sup> In Art. 46 BVV 2<sup>12</sup> legte der Bundesrat zudem fest, dass Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen bei nicht voll geäußerten Wertschwankungsreserven nur unter bestimmten Bedingungen Leistungsverbesserungen gewähren dürfen (Brechtbühl 2012: 118f.).
- **Verbesserung der Governance von Vorsorgeeinrichtungen:** Neue Bestimmungen zielten darauf ab, die Führung und Kontrolle von Vorsorgeeinrichtungen zu verbessern, um auf diese Weise bessere Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die finanziellen Interessen der Versicherten zu jedem Zeitpunkt gewährt sind (Brechtbühl 2012: 120ff.; Brosi 2011). Sie decken folgende Bereiche ab: Umschreibung der Aufgaben des obersten Organs (Art. 51a BVG); Umschreibung von Funktionsvoraussetzungen für jede in einer Vorsorgeeinrichtung wahrzunehmende Verantwortung; Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten (Art. 53a BVG, Art. 51b BVG; Art. 48b-i BVV 1); Verbesserung der Beratung und Kontrolle durch Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge und Revisionsstellen.
- **Verbesserung der Transparenz:** Mit dem Ziel, die Umsetzung der in der 1. BVG-Revision 2005 eingeführten Anforderungen an die Transparenz über das Beitragssystem, die Finanzierung, die Kapitalanlagen und die Rechnungslegung der beruflichen Vorsorge zu verbessern, wurden im Zuge der Strukturreform gewisse Ausführungsbestimmungen in der BVV 2 angepasst (Brosi 2011: 22; Kucera/Ruppen 2011: 7): Vorsorgeeinrichtungen müssen die Verwaltungskosten präziser ausweisen (Art. 48a Abs. 1 und 2 BVV 2). Sammeleinrichtungen müssen jedes Vorsorgewerk über Beiträge und Überschüsse, differenziert nach Spar-, Risiko- und Kostenanteil, informieren (Art. 48b BVV 2). Vorsorgeeinrichtungen müssen beigezogene Expertinnen und Experten, Anlageberater und -manager im Jahresbericht mit Namen und Funktion aufführen (Art. 51c Abs. 4 BVG).

### 1.3 Ziele und Fragestellungen der Evaluation

Das Projekt «Aufsicht» der Evaluation der Strukturreform verfolgte fünf Evaluationsziele:

- Ziel A: Umsetzung der Massnahmen zur Verbesserung der Direktaufsicht und der Oberaufsicht überprüfen
- Ziel B: Schwierigkeiten ermitteln, die bei der Umsetzung der Massnahmen zur Stärkung der Direktaufsicht und der Oberaufsicht aufgetreten sind

---

<sup>11</sup> Diese Anforderungen sind in Art. 15ff. BVV 1 festgelegt.

<sup>12</sup> Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 (SR 831.4441.1)

- Ziel C: Die Auswirkungen der Massnahmen zur Stärkung der Direktauf- sicht und der Oberaufsicht evaluieren
- Ziel D: Die langfristige Wirksamkeit der Massnahmen zur Stärkung der Direktauf- sicht und der Oberaufsicht evaluieren
- Ziel E: allfällige ergänzende/korrigierende Massnahmen, die gemäss den direkt betroffe- nen Akteuren die aktuelle und künftige Situation im Bereich der Direktauf- sicht und der Oberaufsicht verbessern könnten, erfassen

Zur Präzisierung dieser Ziele formulierte das BSV eine Reihe von Evaluationsfragestellungen (Tabelle 2).

**Tabelle 2:** Ziele und Fragestellungen des Projekts «Aufsicht» der Evaluation Strukturreform BVG

**Ziel A: Überprüfung, ob und wie die Massnahmen zur Verbesserung der Direktauf- sicht umgesetzt wurden**

- 1) Wann und wie wurden die Bestimmungen zur Direktauf- sicht und zur Oberaufsicht umgesetzt?
- 2) Falls auf Ebene der Direktauf- sicht Unterschiede beim Vorgehen und bei der Geschwindigkeit zu be- obachten sind, worauf sind diese zurückzuführen?
- 3) In welcher Form und inwieweit verlangt die OAK BV Informationen von den Vorsorgeeinrichtungen, den Revisionsstellen, den Expertinnen und Experten sowie den Direktauf- sichtsbehörden? Inwiefern ist der Informationsaustausch institutionalisiert?
- 4) In welcher Form geben die kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden dem obersten Organ der be- troffenen Vorsorgeeinrichtungen, den Expertinnen und Experten sowie den Revisionsstellen Anwei- sungen? Wie überprüfen sie die Umsetzung ihrer Anweisungen und setzen diese gegebenenfalls durch?
- 5) Inwieweit überprüft die regionale/kantonale Direktauf- sicht die Berichte der Expertinnen bzw. Exper- ten und der Revisionsstellen sowie weitere Dokumente (beispielsweise Reglemente, Vermögensstra- tegien oder ALM-Studien)? Welche Kapazitäten sind dafür bei den Direktauf- sichtsbehörden verfü- gbar? Wie reagieren die Direktauf- sichtsbehörden, wenn eine Überprüfung auf Schwierigkeiten hindeu- tet?
- 6) Inwiefern wurden die Weisungen der OAK BV zur Vereinheitlichung der Direktauf- sicht umgesetzt?
- 7) Welche Massnahmen haben die kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden getroffen, um von einer retrospektiven Aufsicht auf eine prospektive, risikoorientierte Aufsicht zu wechseln? Inwiefern be- dingt dieser Übergang eine Änderung der Strukturen und Organisationsprozesse innerhalb der Vorsor- geeinrichtungen?

**Ziel B: Ermittlung von Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung der Massnahmen zur Stärkung der Direk- taufsicht und der Oberaufsicht aufgetreten sind**

- 8) Welche unerwarteten Schwierigkeiten sind aus der Sicht der verschiedenen Akteure bei der Umset- zung der Massnahmen zur Entflechtung der Aufgaben und Zuständigkeiten sowie zur Stärkung der Di- rektauf- sicht und der Oberaufsicht aufgetreten?
- 9) Welche Schwierigkeiten sind spezifisch im Zusammenhang mit der Umsetzung der Anforderungen an den Informationsaustausch und an die Standardisierung/Vereinheitlichung der Direktauf- sicht aufge- treten?

**Ziel C: Evaluation der Auswirkungen der Massnahmen zur Stärkung der Direktauf- sicht und der Oberauf- sicht**

- 10) Inwiefern sind sich die verschiedenen Akteure ihrer eigenen Zuständigkeiten und jener der anderen Akteure bewusst, wenn es um die Berichts-, Kontroll- und Interventionspflichten geht?

- 11) Inwieweit haben die betroffenen Akteure ein übereinstimmendes oder unterschiedliches Verständnis der Kompetenzen und Ziele der Oberaufsicht, der Direktaufsicht, der Revisionsstellen sowie der Expertinnen und Experten?
- 12) In welchem Zeitabstand liefern die Vorsorgeeinrichtungen, die Revisionsstellen sowie die Expertinnen und Experten den Aufsichtsbehörden die gesetzlich verlangten Angaben? Werden diese Angaben rechtzeitig und detailliert genug geliefert, um die Aufsicht auszuüben?
- 13) Wie hoch ist die Anzahl/Häufigkeit der von den Revisionsstellen an die Aufsichtsbehörden übermittelten Meldungen zu Unregelmässigkeiten oder Ereignissen, die für die betreffende Vorsorgeeinrichtung möglicherweise schädlich sind?
- 14) Wie häufig melden die Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge den Aufsichtsbehörden Fälle, in denen die Vorsorgeeinrichtung bei einer Unterdeckung nicht ihren Empfehlungen folgt? Lassen sich konkrete (anonymisierte) Beispiele anführen?
- 15) Inwiefern haben die Weisungen der OAK BV die Direktaufsicht vereinheitlicht und standardisiert? Haben sich Grenzen der Standardisierung gezeigt und wenn ja, welche?
- 16) Inwiefern verfügen die Direktaufichtsbehörden über einen ausreichenden Überblick über die Tätigkeit der Vorsorgeeinrichtungen? Was ist ihre Einschätzung? Lassen sich im Falle einer negativen Beurteilung konkrete (anonymisierte) Beispiele für die unbefriedigende Situation nennen?
- 17) Inwieweit sind die Angaben der Vorsorgeeinrichtungen genügend umfassend, systematisch und einheitlich, um von den Direktaufichtsbehörden verglichen und beurteilt werden zu können?
- 18) Inwiefern gehen die kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden nun einheitlich vor? Wenden sie einheitliche Kontroll- und Interventionsmechanismen an? Wenn nicht, aus welchen Gründen?
- 19) Inwieweit werden der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Direktaufichtsbehörden und der Oberaufsicht von den verschiedenen Akteuren als ausreichend und sachdienlich wahrgenommen? Mit welchen konkreten (und anonymisierten) Beispielen lässt sich dies belegen?
- 20) Inwiefern sind die Weisungen der OAK BV für die regionalen/kantonalen Aufsichtsbehörden verständlich, kohärent und anwendbar? Bereitet die Umsetzung dieser Weisungen durch die anderen Akteure manchmal Schwierigkeiten und wenn ja, welche?

**Ziel D: Evaluation der langfristigen Wirksamkeit der Massnahmen zur Stärkung der Direktaufsicht und der Oberaufsicht**

- 21) Inwiefern verfügen die Aufsichtsbehörden über die nötigen Informationen, um die Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen und das System der beruflichen Vorsorge als Ganzes evaluieren zu können?
- 22) Inwieweit wurden die Regeln bzw. Anweisungen stärker standardisiert/vereinheitlicht? Wird die stärkere Standardisierung/Vereinheitlichung von den Akteuren als angemessen erachtet?
- 23) Inwiefern funktioniert das System der beruflichen Vorsorge als Ganzes gemäss den Direktaufichtsbehörden und der Oberaufsicht nun sicher und zuverlässig?

**Ziel E: Erfassung allfälliger ergänzender/korrigierender Massnahmen, die gemäss den direkt betroffenen Akteuren die aktuelle und künftige Situation im Bereich der Direktaufsicht und der Oberaufsicht verbessern könnten.**

- 24) Inwiefern haben die Massnahmen betreffend die Direktaufsicht und die Oberaufsicht die vor der Reform festgestellten Probleme, beispielsweise die Aufgabenverflechtung zwischen den Akteuren und die schlecht definierten Zuständigkeiten, im Wesentlichen beseitigt? Wie lässt sich dies konkret messen?
- 25) Welche ergänzenden/korrigierenden Massnahmen könnten das System der Direktaufsicht und der Oberaufsicht der beruflichen Vorsorge nach Einschätzung der verschiedenen Akteure weiter verbessern und welches wären die wichtigsten Vorteile (und Nachteile)?

## 1.4 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 beschreibt den untersuchten Gegenstand, das System der Aufsicht über die berufliche Vorsorge nach der Strukturreform. Kapitel 3 vermittelt die konzeptionellen und methodischen Grundlagen der Evaluation und beschreibt die verschiedenen Informationsgrundlagen. Die Kapitel 4 bis 9 vermitteln die Ergebnisse der Evaluation. Zugunsten der thematischen Kohärenz und um Redundanzen zu vermeiden sind diese Kapitel grösstenteils nicht entlang der Evaluationsziele A-E strukturiert, sondern entlang verschiedener Themenblöcke. Umsetzung, beobachtete Schwierigkeiten und Auswirkungen respektive die entsprechenden Evaluationsziele werden jeweils pro Themenblock behandelt:

Kapitel 4 beschreibt die Umsetzung der strukturellen Massnahmen im Bereich der Aufsicht (vgl. Abschnitte 1.2.1 und 1.2.2), die festgestellten Unterschiede zwischen Aufsichtsbehörden bezüglich Vorgehen und Geschwindigkeit, die bei der Umsetzung aufgetretenen Schwierigkeiten (Fragen 1, 2 und 8) sowie verschiedene Auswirkungen der Anpassung der Aufsichtsstrukturen.

Kapitel 5 beleuchtet die Klarheit und das Verständnis der Zuständigkeiten, Kompetenzen und Ziele der verschiedenen Akteure im Aufsichtssystem (Fragen 10 und 11). Es beschreibt insbesondere unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Rolle der OAK BV und der Rolle und Prüfpflichten der Aufsichtsbehörden.

Kapitel 6 befasst sich mit den Informationsgrundlagen und der Umsetzung der Prüftätigkeiten der Aufsichtsbehörden. Zum einen werden die Form, Frequenz und Qualität der verschiedenen Informationsflüsse von den Beaufsichtigten an die Aufsichtsbehörden und an die OAK BV beschrieben und beurteilt (Fragen 3, 5, 12-14, 16 und 17). Zum anderen werden die Umsetzung der Prüfaufgaben der Aufsichtsbehörden und ihr Einsatz der Aufsichtsmittel, insbesondere von Weisungen, beschrieben (Frage 4).

Kapitel 7 behandelt den Stand der Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis und des Übergangs zu einer risikoorientierten Aufsicht, die dazu getroffenen Bemühungen und die dabei aufgetretenen Schwierigkeiten (Fragen 6, 7, 9, 15 und 18).

Kapitel 8 analysiert das Verhältnis zwischen Direkt- und Oberaufsicht und befasst sich zum einen mit dem Informationsaustausch und mit der Zusammenarbeit zwischen ihnen, zum anderen mit den Weisungen der OAK BV (Fragen 19 und 20).

Kapitel 9 beurteilt die Wirksamkeit der Massnahmen der Strukturreform (Fragen 21-24) und zieht eine summarische Bilanz zu den Evaluationszielen. Es präsentiert zudem die im Zuge der Evaluation von den Akteuren vorgeschlagenen Verbesserungsmassnahmen (Frage 25).

Kapitel 10 enthält ein Fazit zu den fünf Evaluationszielen aus Sicht des Evaluationsteams.



## 2 Das System der Aufsicht über die berufliche Vorsorge

Die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge hat darüber zu wachen, dass die Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet werden, dass die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen gewährleistet ist und dass die kollektiven Interessen der Versicherten geschützt sind (OAK BV 2020: 39). Das vorliegende Kapitel gibt einen kurzen Überblick darüber, wie das System der Aufsicht nach der Strukturreform konzipiert ist.<sup>13</sup>

### 2.1 Übersicht

Das Konzept der Aufsicht über die berufliche Vorsorge umfasst mehrere Stufen (Bundesrat 2007: 5683ff.; Caminada 2012; Grob 2021: 1080f.; RAB 2020: 47f.). Die mit der Strukturreform teilweise neu definierten Rollen und Aufgaben der verschiedenen Beteiligten ergeben sich aus den Art. 51a-c, Art. 52a-e, Art. 53a und Art. 61-64b BVG sowie aus der BVV 1 und diversen Bestimmungen der BVV 2. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Auf der ersten Stufe findet sich das paritätisch zusammengesetzte **oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung**. Es «nimmt die Gesamtleitung der Vorsorgeeinrichtung wahr, sorgt für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben (...), sorgt für ihre finanzielle Stabilität und überwacht die Geschäftsführung» (Art. 51a Abs. 1 BVG). Seine unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben sind in Art. 51a Abs. 2 BVG festgelegt. Art. 51b BVG legt Anforderungen an die Integrität und Loyalität der Mitglieder des obersten Organs fest.
- Die zweite Stufe bilden die **Expertin/der Experte für berufliche Vorsorge** und die **Revisionsstelle**. Beide werden vom obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung mandatiert. Erstere haben primär eine beratende Funktion, letztere eine prüfende. Expertinnen und Experten bedürfen einer Zulassung durch die OAK BV (Art. 52d BVG)<sup>14</sup>, Revisionsstellen (natürliche Personen und Unternehmen) müssen von der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) gemäss Revisionsaufsichtsgesetz<sup>15</sup> zugelassen sein.<sup>16</sup> Die beiden Zulassungsstellen führen jeweils ein öffentliches Register der zugelassenen natürlichen und juristischen Personen. Expertinnen und Experten sowie Revisionsstellen orientieren sich bei ihrer Tätigkeit an fachlichen Standards ihrer jeweiligen Berufsorganisationen

---

<sup>13</sup> Eine ausführliche und systematische (juristische) Darstellung, auch der historischen Entwicklung und der Situation vor der Strukturreform, findet sich bei Caminada (2012). Für eine juristische Auslegung der verschiedenen BVG-Bestimmungen siehe Hürzeler/Stauffer (2021).

<sup>14</sup> Mitte März 2023 waren 196 natürliche und 34 juristische Personen als Expertin bzw. Experte für berufliche Vorsorge zugelassen (OAK BV 2023a: 17).

<sup>15</sup> Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (RAG) vom 16. Dezember 2005 (SR 221.302).

<sup>16</sup> 2022 verfügten 7100 natürliche Personen und 1427 Revisionsunternehmen über eine Zulassung als Revisionsexperte (RAB 2023: 37).

(Fachrichtlinien [FRP] der Schweizerischen Kammer für Pensionskassenexperten SKPE; Rechnungslegungs- und Prüfungsstandards für die Revision).

- Die **Direktaufsicht** bildet die dritte Stufe des Aufsichtssystems. Von den Kantonen bezeichnete weisungsungebundene regionale öffentlich-rechtliche Anstalten sind für die Überwachung der Vorsorgeeinrichtungen, der Expertinnen und Experten und der Revisionsstellen zuständig. Sie haben darüber zu wachen, dass die Vorsorgeeinrichtungen ihrer Verantwortung gegenüber den Versicherten gerecht werden, d.h. dass sie die gesetzlichen Vorschriften einhalten und dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird (Art. 62 Abs. 1 BVG). Sie stützen sich dabei auf die Geschäftsberichte der Vorsorgeeinrichtungen, Gutachten der Expertinnen und Experten und Prüfberichte der Revisionsstellen sowie auf allfällige Meldungen dieser Akteure.<sup>17</sup> Zur Behebung von Mängeln können sie die Aufsichtsmittel gemäss Art. 62a BVG einsetzen.
- Auf der vierten Stufe steht die **Oberaufsicht**. Die vom Bundesrat eingesetzte, aber von ihm unabhängige Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) beaufsichtigt die Direktaufsichtsbehörden anhand deren Jahresberichte und mittels Inspektionen. Sie soll sicherstellen, dass deren Aufsichtspraxis einheitlich ausfällt und kann zu diesem Zweck Weisungen erlassen. Sie kann die für die Aufsichtstätigkeit notwendigen Standards festlegen. Ausserdem ist sie für die Zulassung und die Führung eines Registers von Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge zuständig und kann diesen und den Revisionsstellen Weisungen erteilen.

**Tabelle 3:** Rollen und Aufgaben bei der Prüfung von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge gemäss BVG

Akteur/Organ	Verantwortlichkeiten und Prüfaufgaben in Bezug auf die Bestimmungen des BVG (Gesetzeskonformität, finanzielle Stabilität, zweckmässige Verwendung des Vorsorgevermögens)
Oberstes Organ der Vorsorgeeinrichtung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verantwortlich für strategische, organisatorische und technische Entscheidungen über die Vorsorgeeinrichtung und für deren finanzielle Stabilität</li> <li>– Überwachung des Anlageprozesses</li> <li>– Periodische Überprüfung der mittel- und langfristigen Übereinstimmung zwischen der Anlage des Vermögens und den Verpflichtungen</li> <li>– Wahl von Expertin/Experte und Revisionsstelle</li> </ul>
Expertin/Experte für berufliche Vorsorge	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Periodische Prüfung, ob die Vorsorgeeinrichtung Sicherheit zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen bietet</li> <li>– Periodische Prüfung, ob die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen</li> <li>– Empfehlungen an das oberste Organ zur Festlegung des technischen Zinssatzes, zu den übrigen technischen Grundlagen und zu Massnahmen im Falle einer Unterdeckung</li> </ul>

<sup>17</sup> Die vorgesehenen Informations- und Meldeflüsse sind in Tabelle 27 (Anhang 4) beschrieben und werden in Kapitel 6 behandelt.

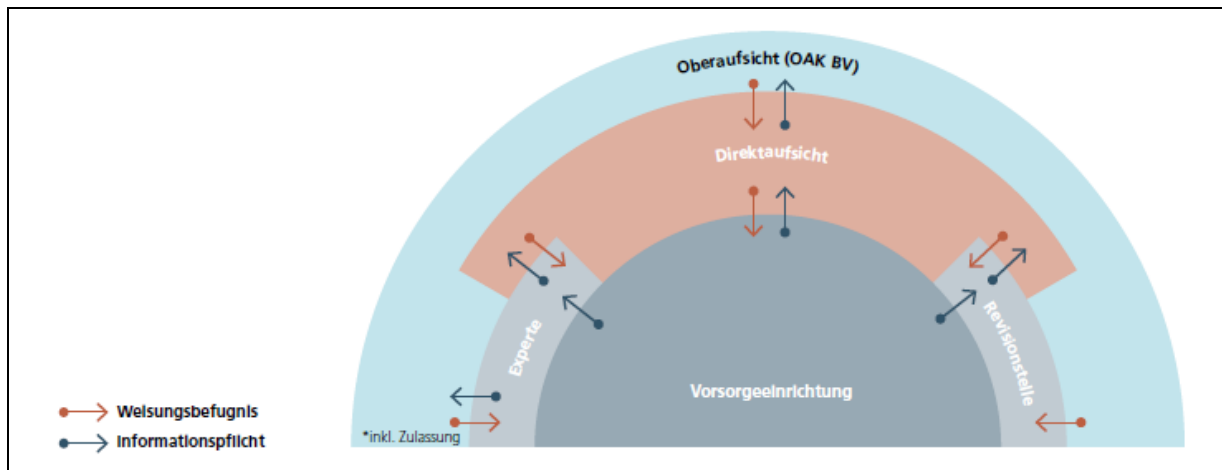
Akteur/Organ	Verantwortlichkeiten und Prüfaufgaben in Bezug auf die Bestimmungen des BVG (Gesetzeskonformität, finanzielle Stabilität, zweckmässige Verwendung des Vorsorgevermögens)
Revisionsstelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jährliche Prüfung, ob die Jahresrechnung und die Alterskonten den gesetzlichen Vorschriften entsprechen</li> <li>– Jährliche Prüfung, ob die Organisation, die Geschäftsführung sowie die Vermögensanlage den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen entsprechen</li> <li>– Jährliche Prüfung der Vorkehren zur Sicherstellung der Loyalität in der Vermögensverwaltung und ob das oberste Organ die Einhaltung der Loyalitätspflichten kontrolliert hat</li> <li>– Jährliche Prüfung, ob die freien Mittel oder die Überschussbeteiligungen aus Versicherungsverträgen in Übereinstimmung mit den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen verwendet wurden</li> <li>– Prüfung, ob im Falle einer Unterdeckung die Vorsorgeeinrichtung die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung der vollen Deckung eingeleitet hat</li> <li>– Prüfung, ob die erforderlichen Angaben und Meldungen an die Aufsichtsbehörde erfolgt sind</li> <li>– Prüfung, ob bei offen gelegten Rechtsgeschäften mit Nahestehenden die Interessen der Vorsorgeeinrichtung gewahrt sind</li> </ul>
Kantonale/regionale Aufsichtsbehörde	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prüfung, ob die statutarischen und reglementarischen Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtungen mit den gesetzlichen Vorschriften übereinstimmen</li> <li>– Überprüfung der Abgabe der jährlichen Berichterstattung durch die Vorsorgeeinrichtungen</li> <li>– Überwachung der Einhaltung der rechtlichen Vorschriften durch die Expertinnen und Experten</li> <li>– Überwachung der Einhaltung der rechtlichen Vorschriften durch die Revisionsstellen</li> <li>– Massnahmen zur Behebung von Mängeln (Aufsichtsmittel gemäss Art. 62a BVG)</li> </ul>
OAK BV	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sicherstellung der einheitlichen Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden</li> <li>– Prüfung der Jahresberichte der Aufsichtsbehörden</li> <li>– Erlass der für die Aufsichtstätigkeit notwendigen Standards</li> <li>– Entscheid über Zulassung der Experten und Experten für berufliche Vorsorge und über Entzug der Zulassung</li> <li>– Weisungen an Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge und an Revisionsstellen</li> <li>– Direktaufsicht über den Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und Anlagestiftungen</li> </ul>

Nicht unmittelbar Teil des BVG-Aufsichtssystems ist die **Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)**, deren Tätigkeit sich auf das Revisionsaufsichtsgesetz stützt. Sie hat keine spezifische Rolle im Bereich der beruflichen Vorsorge, sondern ist allgemein für die (Grund-)Zulassung der Revisionsstellen und der für die Prüfung verantwortlichen leitenden Revisoren zuständig. Die RAB hat keinen Auftrag zur laufenden Aufsicht über die Tätigkeit der Revisionsstellen (RAB 2020). Erhält sie Kenntnis von Verdachtsfällen, in denen gegen rechtliche Pflichten

verstossen wurde, geht sie diesen hingegen nach und ergreift gegebenenfalls Sanktionen (Art. 16 RAG).<sup>18</sup>

Abbildung 1 illustriert die verschiedenen Ebenen und Akteursbeziehungen des Aufsichtssystems, d.h. die Informationspflichten und Weisungsbefugnisse der involvierten Akteure. Nicht dargestellt sind die über das System der beruflichen Vorsorge hinausgehende Tätigkeitsbereiche der verschiedenen Akteure sowie die Revisionsaufsichtsbehörde.

**Abbildung 1:** Aufsichts- und Kontrollsystem gemäss BVG



Quelle: OAK BV (2022: 30).

## 2.2 Direktaufsicht

Die Direktaufsicht über die berufliche Vorsorge obliegt den kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden gemäss Art. 61 BVG. Es handelt sich dabei um von den Kantonen bezeichnete unabhängige öffentlich-rechtliche Anstalten. Bereits vor der Strukturreform hatten sechs Kantone der Zentralschweiz und sechs Kantone der Ostschweiz jeweils regionale Aufsichtsbehörden gebildet. Mit und nach der Strukturreform erfolgten weitere Zusammenschlüsse (vgl. Abschnitt 4.1.1), so dass Stand 2023 noch acht Aufsichtsbehörden bestehen. Es bestehen teilweise grosse Unterschiede zwischen ihnen, zum einen hinsichtlich der Grösse der Aufsichtsregionen, der Anzahl, Grösse und Art der von ihnen beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen<sup>19</sup> und des von diesen verwalteten Finanzvolumens, zum anderen hinsichtlich der Organisation und der Personalressourcen und der fachlichen Profile des Personals (vgl. Abschnitt 4.4.1). Eine vergleichende Übersicht über diese Aspekte findet sich in Anhang 1.

<sup>18</sup> Der jährliche Geschäftsbericht der RAB enthielt bis 2021 jeweils ein Kapitel zur Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen, in welchem sie ihr gemeldete Fälle von Sorgfaltspflichtverletzungen und die ergriffenen Massnahmen aufführte.

<sup>19</sup> Mit «Vorsorgeeinrichtungen» sind im vorliegenden Bericht Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen (Art. 61 Abs. 1 BVG), mitgemeint.

Historisch entstanden die heutigen Aufsichtsbehörden aus der kantonalen Stiftungsaufsicht (Caminada 2012; Grob 2021: 1081). Sie üben deshalb zugleich auch die Aufsicht über die klassischen Stiftungen gemäss Art. 80-89a ZGB aus. Ihre Aufgaben der Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge gemäss Art. 62 BVG sind in Tabelle 3 aufgelistet (vgl. ausführlich Caminada 2012: 104ff. und Grob 2021). Mit der Umsetzung dieser Aufgaben und mit dem Einsatz der Aufsichtsmittel befasst sich Kapitel 6.

Die Finanzierung der Aufsichtsbehörden ist im jeweiligen (inter-)kantonalen Recht und in darauf gestützten Gebührenreglementen oder -ordnungen der einzelnen Behörden geregelt. Sie erheben kostendeckende Gebühren bei den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen, die sich in der Regel aus einer jährlichen Aufsichtsgebühr sowie einer Gebühr für Verfügungen und Dienstleistungen zusammensetzt (Grob 2021: 1087). Ein Teil der Kantone und Konkordate stellte den neu selbstständigen Behörden ein Dotationskapital oder Darlehen zur Verfügung (Caminada 2012: 106f.).

Die Aufsichtsbehörden stehen einerseits unter der auf organisatorische und personelle Aspekte bezogenen Dienstaufsicht eines (inter-)kantonalen Organs, andererseits der Fachaufsicht durch die OAK BV (vgl. Abschnitt 2.3.2).

Seit 1969 besteht die Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden<sup>20</sup> als privatrechtlicher Verein. Diese hat keine gesetzliche Aufgabe im Aufsichtssystem, aber für die Aufsichtsbehörden eine wichtige praktische Bedeutung. Sie widmet sich dem Erfahrungsaustausch (u.a. in Arbeitsgruppen), der Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis, der Aus- und Weiterbildung und dem Austausch mit Bundesstellen (OAK BV, BSV) und mit Branchen- und Dachorganisationen. Ihr Vorstand setzt sich aus fast allen Leitenden der regionalen Aufsichtsbehörden zusammen und hält monatliche Sitzungen ab.

Ein Kern der Tätigkeit der Konferenz bildet die Facharbeit in Arbeitsgruppen von Mitarbeitenden aller Aufsichtsbehörden. 2015 bildete die Konferenz eine Arbeitsgruppe «Sammel-, Gemeinschafts- und Annexeinrichtungen». Aktuell bestehen zwei weitere Arbeitsgruppen für den Bereich der beruflichen Vorsorge: eine für generelle rechtliche Fragestellungen, eine für Fragen rund um die Überwachung der finanziellen Führung von Vorsorgeeinrichtungen. Eine weitere Gruppe widmet sich den klassischen Stiftungen. Die Arbeitsgruppen bearbeiten in zwei bis drei Sitzungen pro Jahr jeweils aktuelle Fachfragen, mit denen die Aufsichtsbehörden konfrontiert sind. Sie erstellen Praxisvergleiche und erarbeiten Fachempfehlungen sowie interne und externe Merkblätter, die durch den Vorstand zu genehmigen sind.<sup>21</sup> Diese dienen der Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis (vgl. Abschnitt 7.1.2). Ein Teil davon wird publiziert, der grösste Teil der erarbeiteten Dokumente und Materialien ist aber in einem internen Bereich der Konferenz-Homepage abgelegt und dient als digitaler Wissensspeicher für die Mitarbeitenden der Aufsichtsbehörden. Zusätzlich publizieren Mitglieder der Arbeitsgruppen Beiträge in Fachmedien. Die von der

---

<sup>20</sup> Die hier präsentierten Informationen beruhen auf der Website der Konferenz (<https://www.konferenz-bvg-aufsicht-stiftungen.ch/>) und einem Gespräch mit deren Präsidenten.

<sup>21</sup> Beschlüsse des Vorstands kommen jeweils nur einstimmig zustande.

Konferenz erarbeiteten Merkblätter und Empfehlungen sind nicht verbindlich; ihre Anwendung liegt im Ermessen der einzelnen Behörden.

Die Konferenz veranstaltet jährliche Weiterbildungstagungen mit Fokus auf aufsichtsrechtliche Aspekte. Auch die Jahresversammlung enthält jeweils Fachreferate externer Referierender.

## 2.3 Oberaufsicht

### 2.3.1 Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV)

Die Oberaufsicht obliegt der mit der Strukturreform neu geschaffenen Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV). Dabei handelt es sich um eine vom Bundesrat eingesetzte Behördenkommission der zentralen Bundesverwaltung mit sieben bis neun Mitgliedern (vgl. Abschnitt 4.1.2). Ihr ist ein Sekretariat angegliedert, das von einem Direktor geführt wird und sich in fünf Geschäftsbereiche (Audit; Direktaufsicht; Risk Management; Recht; Zentrale Dienste) gliedert. Kommission und Sekretariat gemeinsam verfügen über einen Stellenetat von 25.5 Vollzeitstellen, der jedoch seit 2012 nie ausgeschöpft wurde (vgl. Abschnitt 4.1.2). Der finanzielle Aufwand der OAK BV (System- und Direktaufsicht) betrug im Durchschnitt rund 5.5 Mio. CHF pro Jahr (Angaben gemäss Tätigkeitsberichten 2012-2022). Die OAK BV und ihr Sekretariat werden über eine jährliche Aufsichtsabgabe und über Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen finanziert (Art. 64c BVG; Imhof 2021: 1129ff.). Die von den Aufsichtsbehörden zu entrichtende Abgabe bemisst sich nach der Zahl der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen sowie nach der Anzahl der aktiven Versicherten und der Anzahl der ausbezahlten Renten (Stand 2023). Das Berechnungsverfahren ist in Art. 7 BVV 1 festgelegt, der per 1. Januar 2024 geändert wird. Die Abgabe bemisst sich ab dann nach den reglementarischen Austrittsleistungen aller Versicherten plus den mit zehn multiplizierten Betrag sämtlicher Renten.

Die Aufgaben der OAK BV sind in Art. 64a BVG festgehalten und in Tabelle 3 aufgelistet (vgl. ausführlich Caminada 2012: 160ff. und Imhof 2021). Mit der Umsetzung dieser Aufgaben befassen sich die Abschnitte 7.1, 7.2 und 8.2.

Über diese formalen Aufgaben hinaus pflegt die OAK BV in verschiedener Form Austausch mit den Akteuren des Aufsichtssystems:

#### Quartalstreffen zwischen OAK BV und Aufsichtsbehörden

Seit 2012 finden regelmässige Quartalstreffen zwischen den Aufsichtsbehörden und der OAK BV statt. Gemäss den gesichteten Protokollen widmen sich diese hauptsächlich folgenden Themen:

- Informationen und Mitteilungen der OAK BV: Arbeitsschwerpunkte, politische und regulatorische Kontextentwicklungen etc.
- Anliegen der Aufsichtsbehörden an die OAK BV

- Diskussion und Erfahrungsaustausch über fachliche Themen der beruflichen Vorsorge und der Aufsicht: Umgang mit konkreten Sachfragen und Herausforderungen, Auslegung und Handhabung von technischen/fachlichen Konzepten und rechtlichen Bestimmungen etc., v.a. mit dem Ziel der Klärung und gegenseitigen Abstimmung, teilweise auch mit dem Ziel der Vereinheitlichung der Praxis
- Inspektionen der OAK BV: Vorankündigung an Aufsichtsbehörden; gelegentlich Rückfragen von diesen zur Inspektionspraxis
- Bericht/Erhebung finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen: Diskussion von operativen Fragen
- Weisungen: Vorbesprechung von Entwürfen; Diskussion über Erfahrungen mit deren Umsetzung und Anwendung
- Gelegentlich Diskussion über die Informationsflüsse und die Zusammenarbeit zwischen der OAK BV und den Aufsichtsbehörden, zunehmend ab 2019.

### Gemischte Arbeitsgruppen zwischen OAK BV und Aufsichtsbehörden

Seit 2012 befassten sich gemischte Arbeitsgruppen mit verschiedenen Themen. Gemäss Angaben der OAK BV bestanden bzw. bestehen folgende Gruppen:

- Verwendung von Risikokennzahlen (2013-2017)
- Teilliquidationen (einheitliche Rechtsanwendung) (2014-2017)
- Strategische Arbeitsgruppe Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen (2014-2021)<sup>22</sup>
- Technische Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der risikoorientierten Aufsicht (2017-2019)
- Einheitliche Umsetzung der Fachrichtlinie FRP 4 (Prüfung der Arbeit des Experten) (seit 2020, noch aktiv)
- Grundlagenpapier zum Aufsichtsverständnis (2020)
- Mindestanforderungen an die Aufsichtstätigkeit (Gesamtprojekt; ab 2021, noch aktiv)
  - Mindestanforderungen an die finanzielle Gesamtbeurteilung (Teilprojekt) (ab 2021, noch aktiv)
  - Mindestanforderungen an die Nicht-finanzielle Gesamtbeurteilung (Teilprojekt) (2021-2023)
- Jährliche Prüfungsschwerpunkte für Revisionsstellen (2021-2022)

---

<sup>22</sup> Diese Arbeitsgruppe wurde mit dem Erlass der Weisungen 01/2021 vorübergehend sistiert und soll demnächst wieder aktiviert werden.

## Austausch und Dialog mit weiteren Akteuren und Stakeholdern

Gemäss Tätigkeitsberichten und ergänzenden Auskünften unterhalten die OAK BV und ihr Sekretariat folgende Kontakte mit verschiedenen Akteuren der beruflichen Vorsorge:

- regelmässiger bilateraler Kontakt mit den Aufsichtsbehörden
- monatlicher Informationsaustausch mit dem BSV
- regelmässige Austauschgespräche zwischen Präsidium und Direktion der OAK BV und der BSV-Direktion
- regelmässiger Kontakt mit der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) und mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA)
- regelmässiger Dialog mit verschiedenen Verbänden und Fachkommissionen von Vorsorgeeinrichtungen, Anlagestiftungen, Expertinnen/Experten für berufliche Vorsorge, Revisionsstellen, Anlage- und Vermögensberaterinnen und -beratern etc.
- ab 2015 Austauschtreffen mit den obersten Organen einzelner Aufsichtsbehörden (bilateral, in Zusammenhang mit der Nichteinhaltung von Vorgaben der OAK BV oder mit Meinungsverschiedenheiten zu bestimmten Themen); ab 2019 jährliche Treffen mit je einer Vertretung der obersten Organe aller Aufsichtsbehörden.

### 2.3.2 Trennung in Fachaufsicht und Dienstaufsicht über die Aufsichtsbehörden

Die Aufsicht über die Aufsichtsbehörden ist in eine fachliche Aufsicht und eine Dienstaufsicht aufgeteilt (Imhof 2021: 1115). Die Oberaufsicht durch die OAK BV beschränkt sich auf die **fachliche Aufsicht** gemäss Art. 64a Abs. 1 Bst. a BVG. Sie umfasst die Massnahmen und Anordnungen gegenüber den Aufsichtsbehörden, die der Sicherstellung einer einheitlichen Aufsichtstätigkeit im Sinne von Art. 62 BVG notwendig sind (AVS 2021: 19), d.h. konkret die Durchführung von Inspektionen und ggf. die Erteilung von Weisungen mit diesem Ziel. In organisatorischer oder personeller Hinsicht kommt der OAK BV gegenüber den Aufsichtsbehörden hingegen keine Anordnungscompetenz zu (AVS 2021: 4).

Die **Dienstaufsicht**, d.h. die Überwachung der operativen Aspekte der Geschäftsführung ist (inter-)kantonal geregelt und obliegt in der Regel einem obersten Organ der jeweiligen Aufsichtsbehörde (je nach Organisationsform Verwaltungs-, Konkordats- oder Aufsichtsrat). Diesem kommt auch die Verantwortung über die Organisation, Finanzierung und strategische Ausrichtung der Aufsichtsbehörden zu. Aufgrund der in Art. 61 Abs. 3 BVG statuierten Weisungsbundenheit hat die kantonale Dienstaufsicht keine Kompetenz, den Aufsichtsbehörden fachliche Weisungen zu erteilen (AVS 2021: 26).

Die Durchsetzungsfähigkeit der OAK BV gegenüber den Aufsichtsbehörden ist somit beschränkt. Das Gesetz sieht keine Instrumente vor, mit denen sie fachliche Weisungen gegenüber den Aufsichtsbehörden durchsetzen kann (AVS 2021: 24f.). Stellt sie fest, dass sich die organisatorische oder personelle Ausgestaltung der Aufsichtsbehörde negativ auf die Qualität der Aufsichtstätigkeit auswirkt, kann sie dies dem für diese Aspekte zuständigen obersten Organ der

Aufsichtsbehörde, dem Trägerkanton oder den Konkordatskantonen mitteilen und lediglich darauf hoffen, dass diese Massnahmen veranlassen (AVS 2021: 26). Selbst kann sie jedoch keine Anpassungen verlangen oder durchsetzen. Umgekehrt haben die für die Dienstaufsicht zuständigen Organe die Kompetenz nicht, gegenüber einer Aufsichtsbehörde zu intervenieren, wenn diese sich der Umsetzung einer fachlichen Weisung der OAK BV widersetzt. Um ihre Aufgabe der Vereinheitlichung der Aufsichtstätigkeit erfüllen zu können, ist die OAK BV somit auf die Kooperationsbereitschaft der Aufsichtsbehörden und der Organe der Dienstaufsicht angewiesen (AVS 2021: 5).



### 3 Evaluationsdesign, methodisches Vorgehen und Datenquellen

Kapitel 3 beschreibt die konzeptionellen und methodischen Grundlagen der vorliegenden Evaluation.

#### 3.1 Konzeptionelle Grundlagen der Untersuchung

##### 3.1.1 Analytische Grundlagen

Als analytische Grundlagen der Evaluation dienen

- die Darstellung des Aufsichtssystems in Abbildung 1;
- vom Evaluationsteam erstellte Übersichten über die Prüfaufgaben der Aufsichtsakteure (vgl. Abschnitt 2.1) und über die im System vorgesehenen Informations- und Meldeflüsse zwischen ihnen (Anhang 4), und
- ein vom BSV erstelltes Wirkungsmodell, das die zu untersuchenden Elemente der Strukturreform beschreibt, d.h. die vorgesehenen, von den verschiedenen Akteuren umzusetzenden Massnahmen und die damit angestrebten Ziele bzw. Veränderungen auf der Ebene der beteiligten Akteure sowie des gesamten Vorsorgesystems.

##### 3.1.2 Beurteilungskriterien und Evaluationsdesign

Ein Teil der Evaluationsfragestellungen weist deskriptiven Charakter auf (z.B. Kapazitäten und Praxis der Aufsichtsbehörden; Häufigkeit von Ereignissen und Massnahmen; von den Befragten genannte Schwierigkeiten bei der Aufsichtspraxis), ein anderer Teil zielt auf die Erklärung von beobachteten Phänomenen oder Entwicklungen ab. Die meisten Fragestellungen implizieren jedoch eine Bewertung. Je nach Frage gilt es unterschiedliche Kriterien zu beurteilen, z.B.

- den Grad der Umsetzung vorgesehener Massnahmen,
- den Grad der Zielerreichung der Strukturreform (z.B. Standardisierung der Aufsichtspraxis, Sicherung der Rechtssicherheit und der langfristigen finanziellen Stabilität des Vorsorgesystems, Übergang zu einer risikoorientierten Aufsicht),
- die Zweckmässigkeit der Strukturen und Instrumente des Aufsichtssystems und der Anpassungen der Aufsicht im Rahmen der Strukturreform,
- die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den beiden Aufsichtsebenen und der Informationsbasis (Berichte, weitere Unterlagen) für die Aufsichtstätigkeit.

Diese Kriterien lassen sich kaum anhand objektiver Indikatoren beurteilen. Es ist insbesondere nicht möglich, den kausalen Einfluss der Massnahmen der Strukturreform auf die finanzielle Stabilität des Vorsorgesystems empirisch zu bestimmen, da letztere von unterschiedlichsten Einflüssen und Entscheidungen abhängig ist. Die Bewertung der Kriterien erfolgt deshalb je nach Frage entweder anhand der Selbst- und Fremdeinschätzung verschiedener Aspekte durch die

beteiligten Akteure (teilweise mittels standardisierter Likert-Skalen) oder mittels verschiedener Vergleiche:

- Soll-Ist-Vergleiche: z.B. Wurden die in der Strukturreform vorgesehenen Massnahmen umgesetzt und die angestrebten Ziele erreicht? Inwiefern entspricht das Aufsichtssystem dem angestrebten Konzept der überwachten Selbstregulierung (vgl. Abschnitt 1.2.5)? Wie gut funktionieren die darin angelegten Mechanismen?
- Vorher-Nachher-Vergleiche: Welche Veränderungen lassen sich nach der Umsetzung der Strukturreform feststellen?
- Quervergleiche zwischen Aufsichtsbehörden: z.B. Tempo der Umsetzung der Massnahmen, Aufsichtspraxis, Grad der Vereinheitlichung.

## **3.2 Datenquellen und empirisches Vorgehen**

Die vorliegende Evaluation stützt sich grösstenteils auf qualitative Informationen aus verschiedenen Quellen. Das Vorgehen zur Informationserhebung und die verschiedenen Arbeitsschritte werden nachfolgend dargelegt.

### **3.2.1 Grundlegendokumente und Fachliteratur zur Strukturreform**

In einer ersten Phase der Evaluation wurden verschiedene Materialien gesichtet, um die Aufgaben und Rollen der verschiedenen Akteure sowie den Kontext und die Ziele der aufsichtsbezogenen Elemente der Strukturreform zu erfassen, die Evaluationsfragen zu schärfen:

- Die gesetzlichen Grundlagen und Materialien zur Strukturreform (Expertenkommission Optimierung 2004; Expertenkommission Strukturreform 2006, Bundesrat 2007; Wirkungsmodell des BSV zum Projekt «Aufsicht») beschreiben u.a. den Zustand vor der Strukturreform und halfen so, deren aufsichtsbezogenen Ziele inhaltlich zu präzisieren.
- Fachliteratur (Brechtbühl 2012; Caminada 2012; Hürzeler/Stauffer 2021) vermittelte vertiefte analytische Informationen zum Aufsichtssystem, zu dessen gesetzlichen Grundlagen und zur Strukturreform.

### **3.2.2 Explorative Gespräche**

Explorative Einzel- oder Gruppengespräche mit Personen mit Übersicht über das Vorsorge- und Aufsichtssystem aus einer Aussenperspektive (Verbände von Vorsorgeeinrichtungen, Expertinnen/Experten und Revisionsstellen; BSV; Sicherheitsfonds; Revisionsaufsichtsbehörde; Tabelle 24 in Anhang 2) dienten dazu, allgemeine Eindrücke, Grundverständnisse und Problemhinweise zu den Themenbereichen der Evaluation zu erfassen.

Zur Information über die Evaluation und zur Vorbereitung der Informationserhebungen bei den Direktaufichtsbehörden und bei der OAK BV erfolgten Vorgespräche mit den in Tabelle 25 in Anhang 2 aufgeführten Personen beider Aufsichtsebenen.

### 3.2.3 Auswertung von Dokumenten

Tabelle 4 bietet eine Übersicht über die berücksichtigten schriftlichen Quellen und deren jeweiligen Beitrag an die Evaluation.

**Tabelle 4:** Gesichtete schriftliche Quellen und Informationsbeitrag

Öffentlich (online) zugängliche Dokumente	Beitrag an die Evaluation
Tätigkeitsberichte der OAK BV 2012-2021 <sup>23</sup> Mediendokumentation «10 Jahre Strukturreform» <sup>24</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übersicht über Entwicklung der Aufsichtstätigkeit inkl. Organisation und Ressourcen der OAK BV</li> <li>• Überblick über die Tätigkeitsbereiche und Arbeitsweise der OAK BV und ihre Zusammenarbeit mit den Direktaufsichtsbehörden und Verbänden</li> <li>• Hinweise auf wichtige Ereignisse, Herausforderungen und Schwierigkeiten der Aufsicht über die berufliche Vorsorge</li> <li>• Hinweise auf politischen und gesetzgeberischen Kontext</li> <li>• Hinweise auf mögliche weitere Quellen für Dokumentenanalysen</li> </ul>
Weisungen der OAK BV <sup>25</sup>	Übersicht über Themen der Weisungen, Präzisierung von Konzepten, Aufgaben und Pflichten der adressierten Akteure
Positionspapier der OAK BV zur Evaluation der Strukturreform vom 24. Januar 2023 <sup>26</sup>	Problemanalyse und Lösungsvorschläge aus Sicht der OAK BV
Tätigkeitsberichte der Direktaufsichtsbehörden	Informationen zur Organisation, zum Personal, den Finanzen und zum Aufsichtsvolumen der Direktaufsichtsbehörden
Website der Konferenz der Aufsichtsbehörden	Information zur Organisation und zu den Tätigkeiten der Konferenz
Tätigkeitsberichte 2012-2021 der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) <sup>27</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überblick über die Tätigkeitsbereiche und Arbeitsweise der RAB und zu den Schnittstellen zur OAK BV</li> <li>• Hinweise auf wichtige Ereignisse, Herausforderungen und Schwierigkeiten der Aufsicht über die berufliche Vorsorge aus Sicht der RAB</li> </ul>

<sup>23</sup> <https://www.oak-bv.admin.ch/de/die-oak-bv/taetigkeitsberichte>

<sup>24</sup> [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Startseite/Medienmitteilungen/2022/Mediendokumentation\\_OAK\\_BV\\_17.05.2022.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Startseite/Medienmitteilungen/2022/Mediendokumentation_OAK_BV_17.05.2022.pdf)

<sup>25</sup> <https://www.oak-bv.admin.ch/de/regulierung/weisungen/uebersicht>

<sup>26</sup> <https://www.oak-bv.admin.ch/de/themen/evaluation-strukturreform>

<sup>27</sup> <https://www.rab-asr.ch/#/page/127>

<p>Dokumente zu politischen Themen und Geschäften</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Materialien zum <a href="#">Po. Ettlin 16.3733</a> (Gächter/Meier 2017; Bundesrat 2018)</li> <li>• Materialien zur <a href="#">Pa. Iv. Kuprecht. 16.439</a> und zur <a href="#">Optimierung der Aufsicht in der 2. Säule</a> (Bundesrat 2019)</li> <li>• Kontextentwicklung im Bereich Revisionsaufsicht (Ochsner/Suter 2017; Bundesrat 2022).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hinweise auf politischen und gesetzgeberischen Kontext</li> </ul> <p>Kontextinformationen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juristische Auseinandersetzung mit den Weisungskompetenzen und Befugnissen der OAK BV allgemein sowie gegenüber Revisionsstellen</li> <li>• Diskussion um die Zusammensetzung der obersten Organe der Direktaufichtsbehörden</li> <li>• Stand des Prozesses zur Abklärung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs im Bereich der Revisionsaufsicht</li> </ul>
<p><b>Von der OAK BV zur Verfügung gestellte Dokumente<sup>28</sup></b></p> <p>Protokolle der 37 Quartaltreffen zwischen der OAK BV und den Direktaufichtsbehörden 2012-2022 inkl. Positionspapier der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden zur Zusammenarbeit mit der OAK BV (11. September 2019)</p>	<p><b>Beitrag an die Evaluation</b></p> <p>Hinweise auf folgende Themen der Evaluation:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis: Hinweise auf unterschiedliche Auslegungen und Praktiken der Direktaufichtsbehörden; Themen/Gegenstände von Diskussionen und Bemühungen zur Vereinheitlichung; Informationen über gemischte Arbeitsgruppen</li> <li>• Risikoorientierung der Aufsicht: Diskussionen über Aufsichtsverständnis und Praktiken der Direktaufichtsbehörden; Informationen über Entwicklungsprozess und über gemischte Arbeitsgruppen</li> <li>• Oberaufsicht der OAK BV über die Aufsichtsbehörden: Diskussion über Praxis der Inspektionen; Hinweise auf Interventionen der OAK BV bei den obersten Organen der Direktaufichtsbehörden</li> <li>• Grundsätzliches Verhältnis zwischen OAK BV und Aufsichtsbehörden: U.a. in Zusammenhang mit der Inspektionstätigkeit und den Bestrebungen, ein gemeinsames Aufsichtsverständnis verbindlich festzulegen</li> </ul>
<p>Auswertungsberichte der Inspektionen und Bestandsaufnahmen der OAK BV bei den Direktaufichtsbehörden 2014, 2015, 2016, 2018, 2019 und 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vom Sekretariat der OAK BV untersuchte Themen</li> <li>• Informationen über Aufsichtspraxis der Direktaufichtsbehörden und allfällige Unterschiede</li> </ul>
<p>Materialien zum Projekt Weisungsentwurf «Mindestanforderungen an die Aufsichtstätigkeit»:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundlagenpapier zum Aufsichtsverständnis vom 23. November 2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hinweise auf Diskussionspunkte und unterschiedliche Aufsichtsverständnisse zwischen OAK BV und Aufsichtsbehörden, unterschiedliche Auffassungen der Rolle und Kompetenzen der OAK BV (u.a. in Zusammenhang mit</li> </ul>

<sup>28</sup> Zur Einordnung dieser Dokumente, zur Erläuterung von Prozessen und Ereignissen und zur Klärung von Rückfragen erfolgte ein persönliches Treffen mit David Frauenfelder, Leiter Bereich Audit des OAK BV-Sekretariats.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit den Direktaufichtsbehörden diskutierte Entwürfe einer Zusammenarbeitsvereinbarung</li> <li>• Auswertung einer Bestandesaufnahme bei den Direktaufichtsbehörden zum Umgang mit finanziellen Risiken in der Aufsichtstätigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspektionen), sowie auf die Schwierigkeiten, sich diesbezüglich zu finden</li> <li>• Angaben der Direktaufichtsbehörden zum Umgang mit finanziellen Risiken</li> </ul>
<b>Von der Konferenz der Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellte Dokumente</b>	<b>Beitrag an die Evaluation</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programme der Jahresversammlungen 2021, 2022 und 2023</li> <li>• Programme der Weiterbildungstage 2021, 2022 und 2023</li> <li>• Einführungsreferat des Präsidenten zur Jahresversammlung 2023</li> </ul>	Informationen zu Tätigkeiten und Themenschwerpunkten der Konferenz

### 3.2.4 Recherchen zur Organisation der Direktaufichtsbehörden

Anhand der Tätigkeitsberichte, der Websites und der Rechtsgrundlagen der Direktaufichtsbehörden sowie der Plattform [www.lexfind.ch](http://www.lexfind.ch) wurden verschiedene Informationen zur Organisation dieser Behörden und allfällige Veränderungen seit 2012 erfasst:

- Rechtsform, Entstehungsprozess
- Zusammensetzung des obersten Organs der Aufsichtsbehörden
- Finanzierung
- Personaldotierung und -struktur (Funktionen und fachlicher Hintergrund der Mitarbeitenden)

Diese Informationen dienen zum einen der Beantwortung der Evaluationsfragen zur Umsetzung des organisatorischen Aspekts der Strukturreform (Organisation der Aufsichtsbehörden als unabhängige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit). Zum anderen dokumentieren sie die Heterogenität bezüglich der Personalausstattung und der fachlichen Voraussetzungen (Personal- und Kompetenzprofile) der Aufsichtsbehörden. Diese stellen wichtige Faktoren für die Funktionsweise des Aufsichtssystems und für die Aufsichtspraxis dar.

Weil die Tätigkeitsberichte der Direktaufichtsbehörden nicht vollständig standardisiert sind und sich in der Detailtiefe gewisser Informationen (z.B. Personalstruktur) unterscheiden, sind die Angaben allerdings nur beschränkt vergleichbar und die angestrebten Analysen nur teilweise möglich. So beziehen sich z.B. die Angaben zur Personaldotation in der Regel nicht nur auf den Bereich der beruflichen Vorsorge, sondern auch auf die Aufsicht über die klassischen Stiftungen.

### 3.2.5 Leitfadengestützte Interviews mit Direktaufichtsbehörden (inkl. standardisierte Vorbefragung) und OAK BV

Eine zentrale Informationsquelle der Evaluation bilden ausführliche leitfadengestützte Einzel- und Gruppeninterviews mit den Leitenden und ausgewählten Mitarbeitenden aller acht Direktaufichtsbehörden sowie mit drei Personen aus der OAK BV bzw. deren Sekretariat (Tabelle 26 in Anhang 2). Die Gespräche beleuchteten alle Themen und Fragestellungen der Evaluation und

dienten dazu, Informationen über die Arbeitsweise der Direktaufichtsbehörden sowie Einschätzungen zu verschiedenen Elementen des Aufsichtssystems, zur Zielerreichung und zu den Auswirkungen der Strukturreform zu erfassen. Sie verschaffen ein vertieftes Verständnis der betrachteten Sachverhalte und liefern Hinweise auf Schwierigkeiten und konkrete Verbesserungsvorschläge (vgl. Fragekatalog in Anhang 3). Die Interviews mit den Direktaufichtsbehörden wurden in fünf Fällen persönlich vor Ort, in drei Fällen via online-Meeting durchgeführt. Sie dauerten jeweils rund drei Stunden. Die Gespräche mit Personen der OAK BV erfolgten persönlich, vor Ort und dauerten rund zwei Stunden.

In einem spezifischen Interview mit dem Präsidenten der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden<sup>29</sup> wurden die Rolle, Funktionsweise und Tätigkeit dieser Konferenz sowie ihr Verhältnis zur OAK BV, zu Fachverbänden und zum BSV beleuchtet.

Die Interviews mit den Direktaufichtsbehörden wurden durch eine vorgängige standardisierte schriftliche Befragung ergänzt: Alle Leitungen der Aufsichtsbehörden beurteilten diverse Fragen zur Umsetzung der Strukturreform, zu den Informationsgrundlagen für die Aufsicht, zur Tätigkeit der OAK BV, zur Zusammenarbeit mit der OAK BV und zur Vereinheitlichung der Aufsicht anhand einer standardisierten Skala (vgl. Anhang 3). Zugleich wurden quantitative Angaben zum Aufsichtsgeschehen (eingegangene Meldungen an die Aufsichtsbehörde, Einsatz der gesetzlichen Aufsichtsmittel) erhoben. Dieses Vorgehen ermöglichte eine bilanzierende Bewertung der abgefragten Aspekte und lieferte einen systematischen, vergleichenden Überblick über die Einschätzung verschiedener Elemente des Aufsichtssystems. Zugleich konnten so die Gespräche inhaltlich etwas entlastet werden. Die Gespräche boten wiederum die Gelegenheit, gezielte Vertiefungsfragen zur Begründung und Erklärung der im Fragebogen abgegebenen Bewertungen zu stellen.

### 3.2.6 Befragung von Vorsorgeeinrichtungen und Revisionsstellen

Mit Ausnahme einzelner explorativer Gespräche (vgl. Abschnitt 3.2.2) erfolgten im vorliegenden Evaluationsprojekt keine Informationserhebungen bei Vorsorgeeinrichtungen, Revisionsstellen und Expertinnen bzw. Experten für berufliche Vorsorge. Stattdessen konnte das Evaluationsteam mehrere Fragen zum Thema «Aufsicht» (vgl. Anhang 3) in die Interviews, die in den Projekten «Transparenz» und «Governance» geführt wurden, integrieren und die protokollierten Gesprächsaussagen auswerten.<sup>30</sup> Auf diese Weise flossen Aussagen von 26 Vorsorgeeinrichtungen und drei Revisionsstellen in die vorliegende Evaluation ein. Über die Zusammensetzung der für die Befragung ausgewählten Vorsorgeeinrichtungen gibt Tabelle 5 Auskunft.

---

<sup>29</sup> Es handelt sich dabei um den Direktor der BVS Zürich.

<sup>30</sup> Umgekehrt integrierte das Evaluationsteam einen Frageblock zum Thema «Transparenz» in seine Interviews mit den Direktaufichtsbehörden und den Personen seitens der OAK BV und übermittelte die Interviewantworten der zuständigen Projektleitung.

**Tabelle 5:** Merkmale der in den Projekten «Transparenz» und «Governance» interviewten 26 Vorsorgeeinrichtungen

Typen vor Vorsorgeeinrichtungen	Anzahl	Aufsichtsregion	Anzahl
Öffentlich-rechtliche Einrichtung	7	Aargau/Solothurn	2
Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtung	9	Beide Basel	5
Vollversicherte Einrichtung	2	Bern/Freiburg	2
Privatrechtliche Vorsorgeeinrichtung	8	Genf	1
		Ostschweiz	2
		Suisse Occidentale	-
		Zentralschweiz	5
		Zürich/Schaffhausen	9

Hinweis: Um die Anonymität der befragten Vorsorgeeinrichtungen zu gewährleisten, wird auf eine Verknüpfung der beiden Merkmale «Typ» und «Aufsichtsregion» verzichtet.

### 3.3 Grenzen des methodischen Vorgehens und der Evaluation

Die vorliegende Evaluation stand vor methodischen und inhaltlichen Herausforderungen, die der Datenerhebung und -auswertung gewisse Grenzen setzten.

- Die thematische Breite der Fragestellungen, der relativ eng gesteckte zeitliche Rahmen zur Durchführung der Evaluation (inhaltliche Vertiefung, Identifikation, Beschaffung und Auswertung von Unterlagen und Daten, Vorbereitung und Umsetzung der Erhebungen, Verarbeitung und Auswertung der Gespräche) sowie der Umfang der potenziell verfügbaren Dokumente schränken die Erhebungstiefe ein. Der Evaluationsprozess war mit Blick auf die terminlichen Vorgaben für die Umsetzung des Evaluationsauftrags auf ein effizientes Vorgehen ausgerichtet; Dokumentenauswertungen, Befragungen und Gespräche mussten inhaltlich fokussiert werden. Es fanden keine eigenen Erhebungen bei Vorsorgeeinrichtungen, Revisionsstellen oder Expertinnen/Experten für berufliche Vorsorge statt.
- Vorher-Nachher-Vergleiche zur Ermittlung von durch die Strukturreform ausgelöste Veränderungen bzw. Entwicklungen waren kaum möglich, weil zu zahlreichen Aspekten der Aufsichtspraxis wenig Wissen zur Vorher-Situation greifbar und dokumentiert ist und die meisten befragten Leitenden der Aufsichtsbehörden ihre Funktion nach Inkrafttreten der Strukturreform 2012 übernommen hatten. Die Situation vor der Strukturreform musste somit anhand der Literatur (Berichte der Expertenkommissionen, Botschaft des Bundesrats, Caminada 2012) dargestellt werden.
- Einige Kriterien der Aufsichtstätigkeit wie z.B. der Grad der Einheitlichkeit oder der Risikoorientierung liessen sich im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht anhand objektiver Daten oder Indikatoren oder anhand konkreter Praktiken oder Handlungen der Aufsichtsbehörden erheben bzw. beobachten und beurteilen. Die Evaluation hatte u.a. keinen Einblick in nicht online verfügbare Dokumente der Konferenz der Aufsichtsbehörden, welche Hinweise auf Harmonisierungsbeschlüsse geben würden, wie z.B. eine

Liste der erarbeiteten Merkblätter. Die hier berichteten Befunde zu diesen Kriterien beruhen somit hauptsächlich auf qualitativen Angaben, welche die Einschätzungen der verschiedenen Befragten abbilden, sowie auf den Befunden der Inspektionsberichte der OAK BV. Letztere hat z.B. diverse Bestandesaufnahmen und Umfragen bei den Aufsichtsbehörden durchgeführt, um sich ein entsprechendes Bild zu machen. Diese Erhebungen betreffen meist konkrete, sehr spezifische technische oder juristische Detailfragen.

- Über die jährlichen Geschäftsberichte hinaus bestehen keine konsolidierten Daten oder Statistiken zur Tätigkeit der Direktaufsichtsbehörden, z.B. zur Anzahl und zum Gegenstand eingegangener Meldungen und Benachrichtigungen durch Vorsorgeeinrichtungen, Expertinnen/Experten oder Revisionsstellen oder zur Anwendung der verschiedenen Aufsichtsmittel gemäss Art. 62a Abs. 2 BVG. Solche Angaben wurden direkt bei den Direktaufsichtsbehörden erfragt. Diese sind allerdings nur bedingt aussagekräftig und kaum vergleichbar. Zum einen sind die verschiedenen abgefragten Begriffe bzw. Aufsichtsmittel («Informationen einfordern», «Weisungen») nicht eindeutig definiert und ist den Aufsichtsbehörden beispielsweise nicht klar, ab wann eine Aufforderung an eine Vorsorgeeinrichtung im Einzelnen als «Weisung» zu taxieren ist. Zum anderen unterscheiden sich die Praktiken der Aufsichtsbehörden bezüglich des Einsatzes der Aufsichtsmittel, auch aufgrund von teilweise unterschiedlichen Vorgaben des kantonalen Verwaltungsrechts, der Konkordatsverträge oder der Gebührenordnungen. So stellt z.B. eine Aufsichtsbehörde nach jeder Reglementsprüfung oder Abnahme der Jahresrechnung eine Verfügung aus, um die damit verbundenen Einzelaktgebühren einziehen zu können.
- Die Informationen und Einschätzungen zu Aufsichtspraktiken, zu Informations- und Meldefläüssen und zum Zusammenspiel der verschiedenen Akteure beruhen vorwiegend auf Gesprächsaussagen sowie auf der schriftlichen Vorbefragung, d.h. auf der Selbstdeklaration der befragten Personen. Wie offen, vollständig und ausgewogen diese die gestellten Fragen beantworteten, lässt sich nicht beurteilen. Insgesamt ergaben die geführten Gespräche ein kohärentes Stimmungsbild ohne offensichtliche Widersprüche. Die Vertreterinnen und Vertreter beider Aufsichtsebenen beschrieben die meisten in der Evaluation thematisierten Sachverhalte und Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Strukturreform weitgehend ähnlich. Hinsichtlich der Ansichten über die Ursachen von Schwierigkeiten und über vorgeschlagene Lösungen zeigten sich hingegen Unterschiede. Von einzelnen Aufsichtsbehörden angesprochene Aspekte oder geäußerte Einschätzungen können auch auf andere Behörden zutreffen, die diese nicht aktiv thematisierten.

## 4 Anpassung der Aufsichtsstrukturen

Kapitel 4 beleuchtet die Massnahmen zur Anpassung der Aufsichtsstrukturen und zur Entflechtung der Aufgaben von Ober- und Direktaufsicht (vgl. Abschnitte 1.2.1 und 1.2.2). Es behandelt die Evaluationsfragen 1, 2 und 8 und die auf diese Massnahmen bezogenen Teile der Evaluationsziele A und B.

### 4.1 Umsetzung der Bestimmungen zur Direktaufsicht und zur Oberaufsicht

Frage 1: Wann und wie wurden die Bestimmungen zur Direktaufsicht und zur Oberaufsicht umgesetzt?

Tabelle 6 listet die Gesetzesbestimmungen der Strukturreform auf, aus denen sich die (einmaligen) Massnahmen zur Anpassung der Aufsichtsstrukturen ableiten.<sup>31</sup>

**Tabelle 6:** Gesetzesbestimmungen zur Anpassung der Aufsichtsstrukturen

Umzusetzende Bestimmungen	Zuständig für die Umsetzung	Umsetzungsaufgaben
Art. 61 BVG	Kantone	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bezeichnung der für die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen zuständigen Behörde</li> <li>– Möglichkeit der Bildung gemeinsamer Aufsichtsregionen</li> <li>– Organisation der Aufsichtsbehörde als weisungsungebundene öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit</li> </ul>
Art. 64 Abs. 1 BVG	Bundesrat	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bildung der OAK BV</li> <li>– Ernennung von 7-9 Kommissionsmitgliedern</li> <li>– Bezeichnung von Präsidium und Vizepräsidium</li> </ul>
Art. 64a BVG	OAK BV	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Regelung der Bedingungen zur Zulassung von Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge</li> <li>– Aufbau eines Registers der Expertinnen und Experten</li> </ul>
Art. 64b BVG	OAK BV	Einrichtung des ständigen Sekretariats der Kommission
Art. 64c BVG	OAK BV	Einrichtung eines Systems zur Finanzierung der Oberaufsichtskommission über eine jährliche Aufsichtsabgabe und Gebühren

<sup>31</sup> Neue permanente Aufgaben der Aufsichtsbehörden der beiden Ebenen werden in den Kapiteln 6 und 7 thematisiert.

#### 4.1.1 Direktaufsicht: Verselbstständigung und Regionalisierung der Aufsichtsbehörden

Art. 61 BVG wurde fristgerecht umgesetzt; per 2012 waren alle kantonalen Aufsichtsbehörden als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit organisiert. Dieser Rechtsstatus ist in allen kantonalen Gesetzen und Konkordaten zur BVG-Aufsicht so festgehalten (Grob 2021: 1086).

Die sechs Kantone der Zentralschweiz und sechs Kantone der Ostschweiz hatten bereits per 2006 bzw. per 2008 mittels interkantonaler Konkordate regionale Aufsichtsbehörden in dieser Rechtsform geschaffen und der Kanton Schaffhausen hatte per 2007 die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge mittels Zusammenarbeitsvereinbarung an den Kanton Zürich übertragen (Bundesrat 2007: 5685). Vor Inkrafttreten der Strukturreform bestanden somit 15 Aufsichtsbehörden. Per 2012 kam es zu vier weiteren regionalen Zusammenschlüssen in unterschiedlicher Form:

- Der Kanton Tessin schloss einen Zusammenarbeitsvertrag mit der Ostschweizer Aufsicht ab. Diese eröffnete daraufhin eine Filiale in Muralto und übernahm die entsprechenden Dossiers gemäss den Grundlagen und Normen der Ostschweizer Aufsicht (OSBA 2013: 5).
- Drei weitere interkantonale Konkordate hatten den Zusammenschluss von zweimal zwei (Bern und Freiburg; Basel-Landschaft und Basel-Stadt) und einmal vier Kantonen (Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis) zu entsprechenden Aufsichtsregionen zur Folge.

Lediglich die Kantone Aargau, Genf und Solothurn behielten weiterhin einzig für ihren jeweiligen Kanton zuständige Aufsichtsbehörden bei. Mit Inkrafttreten der Strukturreform 2012 reduzierte sich somit die Anzahl Aufsichtsregionen bzw. -behörden von 15 auf 9. Mit dem Zusammenschluss der Aufsichtsbehörden der Kantone Aargau und Solothurn auf den 1.1.2018 ging diese Zahl auf nunmehr 8 zurück.<sup>32</sup> Aktuell (2023) verfügt somit nur noch der Kanton Genf über eine eigenständige kantonale Aufsichtsbehörde. Tabelle 7 visualisiert die Entwicklung der Verselbstständigung und Regionalisierung der Aufsichtsbehörden.

---

<sup>32</sup> Aktuell (Mitte 2023) sind Gespräche über einen möglichen Zusammenschluss der Aufsichtsregionen Ostschweiz und Zürich/Schaffhausen in Gang. Ein solcher würde die bereits bestehende Asymmetrie der Aufsichtsvolumen und der Personalressourcen der einzelnen Aufsichtsbehörden (vgl. Anhang 1) noch weiter verstärken.

**Tabelle 7:** Verselbständigung und Regionalisierung der Aufsichtsbehörden

Kanton	vor 2012	per 1.1.2012	nach 2012
LU			
NW			
OW	Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) per 1.1.2006 (Konkordat)		
SZ			
UR			
ZG			
AI			
AR			
GL	Ostschweizer Aufsicht per 1.1.2008 (Interkantonale Vereinbarung)	Zusammenarbeitsvertrag Ostschweiz-TI per 1.1.2012	
GR			
SG			
TG			
TI	Kantonale Verwaltungseinheit		
BE	Kantonale Verwaltungseinheit	Zusammenschluss zur Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSA) per 1.1.2012 (Konkordat)	
FR	Kantonale Verwaltungseinheit		
BL	Kantonale Verwaltungseinheit	Zusammenschluss zur BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB) per 1.1.2012 (Konkordat)	
BS	Kantonale Verwaltungseinheit		
AG	Kantonale Verwaltungseinheit	BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA) per 1.8.2011	Zusammenschluss per 1.1.2018 (Interkantonale Vereinbarung)
SO	Kantonale Verwaltungseinheit	BVG- und Stiftungsaufsicht Solothurn per 1.1.2012	
GE	Kantonale Verwaltungseinheit	Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (ASFIP) per 1.1.2012	
JU	Kantonale Verwaltungseinheit	Zusammenschluss zur Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (As-So) per 30.9.2011 (Konkordat)	
NE	Kantonale Verwaltungseinheit		
VD	Kantonale Verwaltungseinheit		
VS	Kantonale Verwaltungseinheit		
ZH	Kantonale Verwaltungseinheit	BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) per 1.1.2012	
SH	Übertragung der Aufsicht an ZH per 1.1.2007 (Zusammenarbeitsvereinbarung)		
<b>Anzahl</b>	15	9	8

Quellen: Eigene Recherchen in Tätigkeitsberichten und Rechtsgrundlagen der Aufsichtsbehörden; Bundesrat (2007).

Neben der Verselbständigung war auch die Sicherstellung der finanziellen und politischen Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden ein Ziel der Strukturreform (Bundesrat 2007: 5107). Finanzielle Unabhängigkeit ist dann gegeben, wenn sich die Behörde über Gebühren und Abgaben selbst finanziert. Dies wird über bei den beaufsichtigten Einrichtungen erhobene kostendeckende Aufsichtsgebühren sichergestellt (Abschnitt 2.2). Um in der Aufbauphase über Liquidität zu verfügen, konnten die Kantone hingegen den verselbständigten Behörden ein Dotationskapital oder Darlehen zur Verfügung stellen (Caminada 2012: 106f.). Die Behörden sollten zudem nicht weisungsgebunden und nicht von politischen Interessen beeinflusst sein. Darüber hinaus belies der Bundesrat (2007: 5703f.) den Kantonen ein Ermessen, im Rahmen der kantonalen bzw. interkantonalen Gesetzgebung den Aufsichtsbehörden administrative oder organisatorische Vorgaben zu machen und sie diesbezüglich zu beaufsichtigen (Dienstaufsicht, vgl. Abschnitt 2.3.2). Diesbezüglich kommen der Zusammensetzung und Rollenausübung der obersten Organe der Aufsichtsbehörden eine gewisse Bedeutung zu. Von Interesse ist namentlich, ob Regierungsmitglieder oder Verwaltungskader in diesen Organen Einsitz haben. Tabelle 8 zeigt, wie sich diese Aspekte in den einzelnen Aufsichtsbehörden präsentieren.

**Tabelle 8:** Kantonale Finanzierung, oberste Organe und kantonale Aufsicht der Aufsichtsbehörden

Behörde	Finanzierungsquellen zusätzlich zu Gebühren	Zusammensetzung des obersten Organs	Dienstaufsicht über Aufsichtsbehörde
ASFIP	keine Hinweise auf Dotationskapital oder weitere Finanzierung gefunden	Conseil d'administration mit 5 Mitgliedern, keine amtierenden Regierungsmitglieder <sup>1</sup>	Conseil d'administration
As-So	Darlehen des Kantons VD: 1.5 Mio. CHF	Verwaltungsrat mit 4 Mitgliedern, je ein Regierungsmitglied aus jedem Konkordatskanton	- Verwaltungsrat (Oberaufsicht über die Anstalt) - Interparlamentarische Kontrollkommission
BBSA	Dotationskapital: 2 Mio. CHF; bis am 29.3.2019 zurückbezahlt	Aufsichtsrat mit 5 Mitgliedern, keine amtierenden Regierungsmitglieder	Aufsichtsrat
BSABB	Dotationskapital von 1 Mio. CHF des Kantons BS und 0.5 Mio. CHF des Kantons BL; bis 2017 zurückbezahlt	Verwaltungsrat mit 5 Mitgliedern, keine amtierenden Regierungsmitglieder <sup>2</sup>	- Verwaltungsrat - Oberaufsicht der Parlamente beider Kantone und ihrer Geschäftsprüfungskommissionen
BVS	Darlehen des Kantons Zürich: 5 Mio. CHF, davon 1.67 Mio. beansprucht und 2013 zurückbezahlt	Verwaltungsrat mit 5 Mitgliedern, keine amtierenden Regierungsmitglieder	- Verwaltungsrat - Regierungsrat (allgemeine Aufsicht über die Anstalt aus) - Kantonsrat (parlamentarische Kontrolle)
BVSA	Dotationskapital: 1.7 Mio. CHF, bis 2021 1.2 Mio. CHF zurückbezahlt	Verwaltungsrat mit 3–5 Mitgliedern, keine amtierenden Regierungsmitglieder	Regierungsrat des Kantons Aargau

Behörde	Finanzierungsquellen zusätzlich zu Gebühren	Zusammensetzung des obersten Organs	Dienstaufsicht über Aufsichtsbehörde
BVG- und Stiftungsaufsicht Solothurn (bis 2017)	keine Hinweise auf Dotationskapital oder weitere Finanzierung gefunden	Aufsichtskommission mit 3 Mitgliedern, keine amtierenden Regierungsmitglieder	- Aufsichtskommission - Regierungsrat - Kantonsrat (Oberaufsicht)
Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht	Ausstattungsbeitrag des Kantons SG von 200'000 CHF; Kontokorrent zur Liquiditätssicherung	Verwaltungskommission mit 6 Mitgliedern, je ein Regierungsmitglied aus jedem Konkordatskanton	Verwaltungskommission
ZBSA	Dotationskapital von 1 Mio. CHF zur Verfügung gestellt, jedoch nicht in Anspruch genommen	Konkordatsrat mit 6 Mitgliedern, je ein Regierungsmitglied aus jedem Konkordatskanton	- Konkordatsrat - Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission (Oberaufsicht über Vollzug des Konkordats)

Quellen: Eigene Recherchen in Tätigkeitsberichten und Rechtsgrundlagen der Aufsichtsbehörden.

Bemerkungen: 1 Das kantonale Gesetz legt fest, dass keine Regierungsmitglieder Mitglied des Verwaltungsrats sein dürfen. 2 Im Verwaltungsrat hatten 2012 bis 2014 je ein ehemaliges Mitglied der Regierungsräte der beiden Kantone Einsitz, 2015 bis 2020 ein ehemaliges Regierungsmitglied des Kantons Basel-Landschaft.

Wie aus Tabelle 8 hervorgeht haben in den obersten Organen von drei Aufsichtsbehörden (Ostschweiz, Zentralschweiz, Westschweiz) Regierungsmitglieder Einsitz. Es handelt sich dabei jeweils um Behörden, die auf einem interkantonalen Konkordat beruhen, deren Trägerkantone jeweils ein Regierungsmitglied in den Konkordatsrat entsenden. Das BVG schliesst dies nicht aus; die OAK BV und der Bundesrat sahen dadurch jedoch die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden nicht vollumfänglich gewährleistet (vgl. Abschnitt 4.3.2).

#### 4.1.2 Bildung und Aufbau der OAK BV

Der Bundesrat verabschiedete die zur Schaffung der OAK BV notwendigen Verordnungsbestimmungen (Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge [BVV 1]) am 10. Juni 2011 und ernannte ebenfalls im Juni den ersten Präsidenten der OAK BV. Die sieben weiteren Kommissionsmitglieder wurden im November 2011 ernannt (BSV 2012; OAK BV 2013). Von 2012 bis 2018 wies die OAK BV acht Mitglieder auf, 2019 und 2020 sieben. Seit 2021 besteht sie aus neun Personen. Von 2012 bis 2018 umfasste sie 220 Stellenprozente, 2019 und 2020 190, seit 2021 240. Die personelle Zusammensetzung der Kommission erwies sich als sehr konstant; seit 2012 kam es zu sechs Mutationen (je 1 2016 und 2018, je 2 2019 und 2021).<sup>33</sup> Die aktuellen Mitglieder sind bis Ende 2023 gewählt.

<sup>33</sup> Die Kommissionsmitglieder werden jeweils für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt (Art. 64 Abs. 1 BVG). 2012-2022 betrug die durchschnittliche Amtszeit der Kommissionsmitglieder 6.3 Jahre. Vier Personen sind seit 2012 (11 Jahre) Mitglied der OAK BV (eigene Berechnungen anhand der Tätigkeitsberichte der OAK BV).

Die OAK BV nahm ihre Tätigkeit wie vorgesehen am 1. Januar 2012 auf. Sie legte für die ersten vier Jahre folgende strategische Ziele fest (OAK BV 2013: 9f.):

- Durchsetzung einer einheitlichen und risikoorientierten Aufsicht
- Durchsetzung einer transparenten und glaubwürdigen Governance
- Hohe Effizienz und Effektivität in der Direktaufsicht der OAK BV
- Etablierung der OAK BV als unabhängige und kompetente Behörde

Das von der OAK BV erarbeitete Organisations- und Geschäftsreglement<sup>34</sup> wurde am 21. September 2012 vom Bundesrat genehmigt.

Das Sekretariat der OAK BV wurde ebenfalls eingerichtet und baute seine Tätigkeit im Laufe des Jahres 2012 auf. Zu Beginn verfügte es über 15.2 Vollzeitstellen. Gemäss Interviewaussagen übernahm das Sekretariat neun Mitarbeitende des vormaligen Kompetenzzentrums Aufsicht Berufliche Vorsorge des BSV. Im Laufe der Jahre wuchs der Personalbestand des Sekretariats der OAK BV auf 21.6 Vollzeitstellen (2022) an. Somit wurde der verfügbare Stellenetat von 25.5 Vollzeitstellen (inklusive Kommission) bisher nicht vollständig ausgeschöpft.<sup>35</sup> Auch die personelle Zusammensetzung des Sekretariats erwies sich als sehr konstant. Soweit ersichtlich erfolgten seit 2012 sechs Mutationen im Personal und zwei nicht ersetzte Abgänge; der Direktor und die Leitungen von vier der fünf Bereiche wechselten seit 2012 nicht (Angaben gemäss Tätigkeitsberichten der OAK BV).<sup>36</sup>

#### 4.1.3 Zulassung und Register von Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge

Zur Umsetzung der entsprechenden Aufgabe erarbeitete die OAK BV im Verlauf des Jahres 2012 Weisungen über die Zulassung von Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge<sup>37</sup> (verabschiedet am 25. September 2012, Inkrafttreten am 1. November 2012). Diese regeln die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen der Zulassung sowie das Verfahren für die Erteilung und den Entzug der Zulassung und dienen der OAK BV als Grundlage für die Beurteilung der konkreten Einzelfälle (OAK BV 2013: 16). Die Expertinnen und Experten wurden aufgefordert, ihre Gesuche um Zulassung bis am 1. Februar 2013 einzureichen. Bis zur definitiven

---

<sup>34</sup> [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/OAK\\_BV/Kommission/Organisations- und\\_Geschaeftsreglemente\\_OAK\\_BV\\_DE.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/OAK_BV/Kommission/Organisations- und_Geschaeftsreglemente_OAK_BV_DE.pdf)

<sup>35</sup> Laut den Jahresberichten der OAK BV erklärt sich dies bis Ende 2015 mit Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung. Ab 2016 konnte der bewilligte Stellenetat aufgrund von Sparmassnahmen des Bundes nicht vollständig ausgeschöpft werden.

<sup>36</sup> Per Februar 2024 wird die Direktion der OAK BV wechseln; der bisherige Direktor tritt in den Ruhestand ([https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Startseite/Medienmitteilungen/2023/Medienmitteilung\\_Laetitia\\_Raboud\\_wird\\_neue\\_Direktorin\\_der\\_OAK\\_BV.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Startseite/Medienmitteilungen/2023/Medienmitteilung_Laetitia_Raboud_wird_neue_Direktorin_der_OAK_BV.pdf))

<sup>37</sup> [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Regulierung/Weisungen/de/Weisungen\\_W\\_-\\_01\\_2012\\_OAK\\_BV\\_Revision\\_vom\\_01.01.2023.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Regulierung/Weisungen/de/Weisungen_W_-_01_2012_OAK_BV_Revision_vom_01.01.2023.pdf)

Zulassung gemäss Art. 52d BVG konnten sie eine provisorische Zulassung erlangen<sup>38</sup> (OAK BV 2013: 19). Bis Ende 2013 erteilte die OAK BV die Zulassung an 199 natürliche und an 31 juristische Personen (OAK BV 2014: 18). Das Register der zugelassenen Expertinnen und Experten wurde im Laufe von 2013 auf der Website der OAK BV aufgeschaltet<sup>39</sup> und wird monatlich aktualisiert.

## 4.2 Unterschiede des Vorgehens und der Geschwindigkeit auf Ebene der Direktaufsicht

Frage 2: Falls auf Ebene der Direktaufsicht Unterschiede beim Vorgehen und bei der Geschwindigkeit zu beobachten sind, worauf sind diese zurückzuführen?

Unterschiede im Vorgehen zur Umsetzung der Massnahmen der Strukturreform auf der Ebene der Direktaufsicht zeigen sich zum einen im Vorgehen der Verselbständigung der Aufsichtsbehörden (Regionalisierung erfolgt oder nicht; Form der Regionalisierung; Verlauf des Umsetzungsprozesses auf kantonaler Ebene), zum anderen in der Weiterentwicklung der Aufsichtspraxis, der Organisation und der Struktur und Kapazität des Personals der Aufsichtsbehörden.

Wie in Abschnitt 4.1.1 beschrieben zeigt sich ein Unterschied darin, dass per 2012 insgesamt neun Kantone ihre Aufsichtsbehörden in eine überkantonale Behörde integrierten oder sich zur Zusammenarbeit mit einem anderen Kanton entschlossen, während lediglich drei Kantone ausschliesslich für das jeweiligen Kantonsgebiet zuständige Aufsichtsbehörden beibehielten.<sup>40</sup> Die Hintergründe, Motive und Abläufe der jeweiligen Regionalisierungsprozesse wurden in der Evaluation nicht untersucht, weshalb hier keine Aussage zu den Gründen dieser Unterschiede gemacht werden kann. Gemäss der gesichteten Literatur (Caminada 2012; Grob 2021: 1084f.) dürften Überlegungen, dass die Bündelung der Personalressourcen und Fachkompetenzen sowie die Vergrösserung des Aufsichtsvolumens einerseits bessere Voraussetzungen für eine qualifizierte Aufsichtstätigkeit schaffen und andererseits gewisse Effizienz- und Synergieeffekte ermöglichen, eine Rolle für den Entscheid zur Regionalisierung gespielt haben. Weshalb einzelne Kantone auf einen Zusammenschluss der Aufsicht mit derjenigen anderer Kantone verzichteten, wurde nicht erfragt.

Unterschiede bezüglich der Aufsichtspraxis und ihrer Weiterentwicklung, insbesondere in Bezug auf die Risikoorientierung, werden in Kapitel 7 behandelt.

---

<sup>38</sup> Mitteilung Nr. 01/2012 vom 01.04.2012 «Provisorische Zulassung von Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge» [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Regulierung/Mitteilungen/de/01\\_Mitteilung\\_Provisorische\\_Zulassung\\_von\\_Expertinnen\\_und\\_Experten\\_fuer\\_berufliche\\_Vorsorge.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Regulierung/Mitteilungen/de/01_Mitteilung_Provisorische_Zulassung_von_Expertinnen_und_Experten_fuer_berufliche_Vorsorge.pdf)

<sup>39</sup> <https://www.oak-bv.admin.ch/de/zulassungen/experten-fuer-berufliche-vorsorge>

<sup>40</sup> Die übrigen 14 Kantone hatten bereits vor 2012 überkantonale Behörden geschaffen. Der Kanton Solothurn führte seine Aufsichtsbehörde per 2018 mit derjenigen des Kantons Aargau zusammen (vgl. Abschnitt 4.1.1).

### 4.3 Schwierigkeiten bei der Anpassung der Aufsichtsstrukturen

Frage 8: Welche unerwarteten Schwierigkeiten sind aus der Sicht der verschiedenen Akteure bei der Umsetzung der Massnahmen zur Entflechtung der Aufgaben und Zuständigkeiten sowie zur Stärkung der Direktaufsicht und der Oberaufsicht aufgetreten?

In den durchgeführten Befragungen und gesichteten Unterlagen wurden in Zusammenhang mit der Umsetzung der in Abschnitt 4.1 behandelten Massnahmen in folgenden Bereichen Schwierigkeiten und Kritikpunkte thematisiert.

#### 4.3.1 Übertragung der Direktaufsicht über nationale Einrichtungen an kantonale/regionale Aufsichtsbehörden

In Zusammenhang mit der Übertragung der Direktaufsicht über nationale Vorsorgeeinrichtungen an kantonale/regionale Aufsichtsbehörden äusserten die Befragten folgende Schwierigkeiten und Kritikpunkte:

- Vier Aufsichtsbehörden erwähnten im Gespräch, bei der Übernahme von national tätigen Vorsorgeeinrichtungen, die bis 2012 unter der Direktaufsicht des BSV standen, habe es Diskussionen um einzelne Problemfälle gegeben, deren juristische Bewältigung lange dauerte und teilweise heute noch nicht abgeschlossen sei.<sup>41</sup> Diese Fälle hätten gezeigt, dass die damalige Aufsicht im BSV z.B. Interessenkonflikte nicht rechtzeitig erkennen konnte, weil ihr die dafür nötigen Informationen und Kenntnisse der lokalen Verhältnisse gefehlt hätten. Eine Behörde gab zu Protokoll, es sei aufwändig gewesen, die übernommenen Einrichtungen an ihr Aufsichtsverständnis bezüglich des Umfangs und der Transparenz von einzureichenden Unterlagen heranzuführen.
- Die OAK BV übt gemäss Art. 64a Abs. 2 BVG die Direktaufsicht über den Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen aus. Einzelne Aufsichtsbehörden monierten deshalb, die Ebenen der Direkt- und der Oberaufsicht seien auch nach der Strukturreform nicht vollständig entflochten, es bestehe ein Systembruch. Wie hingegen der Literatur und anderen Gesprächsaussagen zu entnehmen ist, beziehen sich die erwähnten Direktaufsichtsfunktionen auf klar bezeichnete und von den übrigen Vorsorgeeinrichtungen funktional klar abgegrenzte spezifische Einrichtungen (Imhof 2021: 1122; Gesprächsaussage), weshalb sich aus Sicht des Evaluationsteams keine Überlappungen zwischen den Aufsichtsebenen ergeben sollten. Es wurden in den Erhebungen denn auch keine konkreten Probleme erwähnt. Eine Person wies allerdings darauf hin, dass Banken und Versicherungen, die sowohl Freizügigkeits- oder Säule 3a-Stiftungen als

---

<sup>41</sup> Namentlich erwähnt wurden die Fälle der 1996 vom BSV liquidierten Sammelstiftung Vera/Pevos (BGE 9C\_735/2015) und des 2006 vom BSV liquidierten First Swiss Pension Funds (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-7116.html> [Zugriff am 21.11.2023]). Eine Klage des First Swiss Pension Fund gegen den Bund als Aufsichtsbehörde wies das Bundesgericht im Juli 2020 ab (BGE 2C\_46/2020). Die beiden Fälle sind im Bericht zum Projekt «Governance» beschrieben.

auch Anlagestiftungen betreiben, zugleich der Direktaufsicht der regionalen Aufsichtsbehörde als auch der OAK BV unterstehen können, und dies gewisse (nicht näher beschriebene) Probleme mit sich bringen könne.

#### **4.3.2 Verselbständigung und Regionalisierung der kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden**

Aus Sicht der (Direkt-)Aufsichtsbehörden (schriftliche Befragung) kam es bei der Etablierung der kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden als weisungsungebundene öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zu gar keinen (4) oder sehr geringen Schwierigkeiten (4). In mehreren Gesprächen wurde betont, die Zusammenschlüsse zu Aufsichtsregionen habe es erlaubt, Kompetenzen und Ressourcen zusammenzulegen und dadurch eine Professionalisierung bewirkt. Es sei so besser möglich, auch komplexe Vorsorgeeinrichtungen zu beaufsichtigen.

Den Umstand, dass in den obersten Organen von drei Aufsichtsbehörden (Konkordatsräte) amtierende Regierungsmitglieder von insgesamt 16 der 26 Kantone Einsitz haben (vgl. Tabelle 8), hatte die OAK BV in mehreren Tätigkeitsberichten (2012, 2014, 2015) erwähnt und kritisiert. Interventionen bei den betreffenden Aufsichtsbehörden blieben folgenlos. Auch der Bundesrat erachtete diesen Umstand aus allgemeinen Governance-Überlegungen hinsichtlich der Unabhängigkeit der Aufsicht als potenziell problematisch und schlug deshalb im Rahmen der Vorlage «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge»<sup>42</sup> eine Anpassung von Art. 61 BVG vor. Dieser sollte festhalten, dass Regierungsmitglieder und Angestellte der kantonalen Verwaltung nicht in den Kontrollgremien der Aufsichtsbehörden Einsitz nehmen konnten (Bundesrat 2019: 41f. und 88). Dagegen argumentierten die Kantone, es bestünden keine Interessenkonflikte und die Bestimmung greife unzulässig in die Kantonsautonomie ein (Bundesrat 2019: 33). Das Parlament verabschiedete schliesslich am 17. Juni 2022 eine Ergänzung von Art. 61 Abs. 3 BVG, wonach die Mitglieder der Aufsichtsbehörde nicht aus dem kantonalen Departement stammen dürfen, das mit Fragen der beruflichen Vorsorge betraut ist.

Laut übereinstimmenden Gesprächsaussagen von mehreren Personen beider Aufsichtsebenen zeigten sich bisher nie konkrete Probleme einer potenziellen Einflussnahme von kantonalen Exekutivmitgliedern auf die kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden oder von Interessenkonflikten. Die obersten Organe kümmerten sich gemäss ihrer Zuständigkeit für die Dienstaufsicht u.a. um das Budget, die Organisation, die Leistungsaufträge und die strategische Ausrichtung der Aufsichtsbehörden, nahmen jedoch keinen inhaltlichen oder fachlichen Einfluss auf deren operative Tätigkeit. Versuche der Einflussnahme habe es vielmehr von anderer Seite verschiedentlich gegeben. Eine Person wies darauf hin, dass z.B. ein Stiftungsratspräsident einer Vorsorgeeinrichtung die Aufsichtsbehörde einer anderen Region präsidiert. Es stelle sich daher auch die Frage der Unabhängigkeit gegenüber Brancheninteressen, nicht nur gegenüber der Politik.

---

<sup>42</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20190080>

Mehrere interviewte Personen wiesen hingegen darauf hin, dass je nach Charakter und Zusammensetzung des obersten Organs einer Aufsichtsbehörde unterschiedliche Rollenverständnisse zu beobachten seien. Tendenziell würden sich mit Regierungsmitgliedern besetzte Konkordatsräte auf eine eher formelle Rolle gegenüber den Aufsichtsbehörden beschränken (z.B. Kenntnisnahme und Genehmigung finanzieller, organisatorischer und personeller Aspekte). Mit Fachpersonen besetzte Gremien würden sich demgegenüber stärker mit strategischen Fragen (Ausrichtung und Weiterentwicklung der Aufsichtstätigkeit, Zusammenarbeit mit der OAK BV) befassen und diesbezüglich eine aktivere Rolle einnehmen.

#### **4.3.3 Personalrekrutierung beim Aufbau der OAK BV und ihres Sekretariats**

Gemäss Gesprächsaussagen zeigte sich bei der Besetzung der OAK BV (Kommission) die Herausforderung, Personen zu finden, die gleichzeitig fachlich geeignet und organisatorisch unabhängig im Sinn von Art. 5 BVV 1 sind. Der Aufbau des Sekretariats brauchte einige Zeit; die Rekrutierung des Personals erwies sich als schwierig und aufwändig. Einige Stellen mussten mehrmals ausgeschrieben werden. Zum einen sei der Pool an potenziell geeigneten Fachpersonen mit der nötigen Erfahrung begrenzt, zum anderen sei die OAK BV in Konkurrenz mit anderen Arbeitgebenden gestanden. Es sei eine Herausforderung gewesen, mit wenigen Mitarbeitenden die Kommissionsgeschäfte vorzubereiten und eine neue Behörde aufzubauen, deren betriebliche Strukturen und Prozesse auch den Vorschriften und Anforderungen des Bundes genügt (OAK BV 2013: 11 und 2014: 12; Gesprächsaussagen).

#### **4.3.4 Neue Rolle und Kompetenzen der Oberaufsicht**

Der Start der OAK BV als neu für die Oberaufsicht zuständige Instanz wurde von sechs Aufsichtsbehörden als schwierig und unglücklich beschrieben. Bis 2012 sei das BSV als Oberaufsicht kaum spürbar gewesen; es habe lediglich wenige fachliche Mitteilungen gemacht. Die per 2012 neu geschaffene OAK BV sei ganz anders aufgetreten. Zum einen habe die neue Rolle und der mit ihrem neuen gesetzlichen Auftrag einhergehende Kulturwandel der Oberaufsicht Widerstand bei den Aufsichtsbehörden ausgelöst. Diese hätten die neuen Vorgaben und Interventionen der OAK BV teilweise als Einmischung in ihre Angelegenheiten empfunden. Zum anderen seien gewisse Exponenten der Oberaufsicht gegenüber den Aufsichtsbehörden hierarchisch und wenig wertschätzend aufgetreten; die Aufsichtsbehörden fühlten sich teilweise als Befehlsempfänger, nicht als Partner auf Augenhöhe. Dies habe der Akzeptanz der OAK BV bei den Aufsichtsbehörden von Beginn weg geschadet.

#### **4.3.5 Abgrenzung der Aufgaben zwischen Direkt- und Oberaufsicht**

In der schriftlichen Befragung äusserten sechs Aufsichtsbehörden «eher grosse Schwierigkeiten», zwei «eher geringe Schwierigkeiten» in Zusammenhang mit der Entflechtung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Direktaufsicht und der Oberaufsicht (Frage 1).

Alle acht Aufsichtsbehörden sowie fünf Vorsorgeeinrichtungen kritisierten in Gesprächen, die OAK BV habe selbst zu Erkundigungen, wie gewisse Fragen seitens der Aufsicht gehandhabt würden, Stellung bezogen, anstatt deren Bearbeitung der zuständigen Aufsichtsbehörde zu übertragen. Sie habe so in den Kompetenzbereich der Direktaufsicht eingegriffen und die vorgesehene Aufgabenteilung missachtet. Für Auskünfte zu Einzelfällen sei die Direktaufsicht zuständig, die Oberaufsicht habe sich um Systemfragen zu kümmern. In der Einschätzung einer Aufsichtsbehörde habe sich dies jedoch inzwischen eingespielt. Die OAK BV leite nun Anfragen zu einzelnen Einrichtungen an die zuständige Aufsichtsbehörde weiter.

#### **4.4 Auswirkungen der Anpassung der Aufsichtsstrukturen**

Zu den Auswirkungen der Massnahmen zur Neustrukturierung der Aufsicht und zur Entflechtung der Zuständigkeiten lassen sich folgende Feststellungen machen. Besonderes Augenmerk gilt dabei den regionalisierten Strukturen der Direktaufsicht und deren personellen Kapazitäten.

##### **4.4.1 Weiterhin unterschiedliche personelle Kapazitäten der Aufsichtsbehörden**

Die Bedeutung der personellen Kapazitäten der Aufsichtsbehörden, sowohl quantitativ (Anzahl Beschäftigte) als auch qualitativ (Qualifikation und fachlicher Hintergrund der einzelnen Personen; Breite der fachlichen Hintergründe des gesamten Personals einer Behörde) hatten bereits die Berichte der Expertenkommissionen Optimierung (2004) und Strukturreform (2006) herausgestrichen: «Damit die Aufsichtsbehörde prüfen kann, ob Vorsorgeeinrichtung, Experte und Revisionsstelle ihre Aufgaben gesetzeskonform erfüllen, muss sie über ein minimales Aufsichtsvolumen und die entsprechenden Ressourcen verfügen.» Die Regionalisierung der Aufsichtsbehörden wurde deshalb als Massnahme zur Bündelung der Kräfte und Erfahrungen und zur Qualitätssicherung begrüsst (Expertenkommission Strukturreform 2006: 28f.).

##### **Personalressourcen**

Die Aufsichtsbehörden sind in ihrer Organisation autonom und entsprechend unterschiedlich organisiert, wie ein Vergleich der Organigramme zeigt. Die meisten unterscheiden zwischen einer Einheit für Rechtsfragen und einer Aufsichts- bzw. Revisionseinheit, einzelne davon unterscheiden innerhalb dieser Einheiten spezifische Zuständigkeiten für klassischen Stiftungen und für Vorsorgeeinrichtungen. Eine Behörde weist je eine Einheit für klassische Stiftungen und Vorsorgeeinrichtungen aus, ohne funktionale Differenzierung, und das Organigramm einer Behörde weist keine bereichs- oder fachspezifische Differenzierung auf. Aufgrund dieser organisatorischen Unterschiede und weil nur vier der acht Aufsichtsbehörden die Angaben zur Personaldotation in ihren Jahresberichten nach den beiden Aufsichtsbereichen «berufliche Vorsorge» und «klassische Stiftungen» unterscheiden, lassen sich die Personalressourcen der Aufsichtsbehörden nur für die Gesamtzahl der Mitarbeitenden untereinander vergleichen.

Tabelle 9 und Abbildung 2 zeigen den totalen Personalbestand der Aufsichtsbehörden 2021 und dessen Entwicklung 2012-2021. Ein Vergleich der Verteilung des Personals mit der Verteilung

der beaufsichtigten Einrichtungen unter den Aufsichtsregionen deutet auf gewisse Disproportionalitäten hin: Insbesondere die Westschweizer Aufsicht As-So und die Ostschweizer Aufsicht verfügen im Verhältnis zur Gesamtzahl der beaufsichtigten Einrichtungen über weniger Personal als die anderen Aufsichtsbehörden, die BVS (BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich) hingegen über deutlich mehr (vgl. auch Anhang 1). Sie hat, unterstützt durch den Verwaltungsrat, ab 2013 ihre Aufsichtsstrategie neu auf eine risikoorientierte Gesamtbetrachtung der beaufsichtigten Einrichtungen ausgerichtet und ihre Personalressourcen entsprechend gezielt ausgebaut. Dieser Schritt war auch dadurch begründet, dass die BVS viele – und im Vergleich mit den übrigen Aufsichtsbehörden anteilmässig mehr (vgl. Abbildung 9 in Anhang 1) – grosse und komplexe Vorsorgeeinrichtungen beaufsichtigt, von denen viele im Wettbewerb stehen, und dies entsprechende Anforderungen an die Aufsichtskapazitäten und -kompetenzen stellt (Direktauskunft BVS).

Es fällt auch auf, dass der Anteil Vorsorgeeinrichtungen an den insgesamt beaufsichtigten Einrichtungen unter den Aufsichtsbehörden stark variiert. Er bewegt sich zwischen 19% (As-So) und 52% (BVS). Abbildung 9 in Anhang 1 illustriert zudem die unterschiedliche Zusammensetzung der jeweils beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen in den Aufsichtsregionen. Die Anforderungen an die Aufsichtstätigkeit und die Erfahrungen mit beaufsichtigten Einrichtungen unterscheiden sich somit unter den Aufsichtsbehörden bis zu einem gewissen Grad.

**Tabelle 9:** Mitarbeitende und Vollzeitstellen der kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden (2021)

	ASFIP	As-So	BBSA	BSABB	BVSA	BVS	OBSA	ZBSA
Anzahl Mitarbeitende	14	13	16	17	10	32	10	11
Vollzeitstellen	10.4	11.25	13.8	14.9	8.0	26.2	9.5	8.4
<i>Anteil an der Gesamtschweiz</i>	<i>10%</i>	<i>11%</i>	<i>13%</i>	<i>15%</i>	<i>8%</i>	<i>26%</i>	<i>9%</i>	<i>8%</i>
Anzahl Einrichtungen unter Aufsicht (total)	771	1534	1162	1231	684 <sup>1</sup>	1289	1545	772
<i>Anteil an der Gesamtschweiz</i>	<i>9%</i>	<i>17%</i>	<i>13%</i>	<i>14%</i>	<i>8%</i>	<i>14%</i>	<i>17%</i>	<i>9%</i>
Anzahl Vorsorgeeinrichtungen unter Aufsicht	211	291	396	304	315	669	377	360
<i>Anteil an der Gesamtschweiz</i>	<i>7%</i>	<i>10%</i>	<i>14%</i>	<i>10%</i>	<i>11%</i>	<i>23%</i>	<i>13%</i>	<i>12%</i>
<i>Anteil Vorsorgeeinrichtungen an Beaufsichtigten</i>	<i>27%</i>	<i>19%</i>	<i>34%</i>	<i>25%</i>	<i>46%</i>	<i>52%</i>	<i>24%</i>	<i>47%</i>
Anzahl klassische Stiftungen unter Aufsicht	560	1243	766	927	369 <sup>1</sup>	620	1168	412
<i>Anteil an der Gesamtschweiz</i>	<i>9%</i>	<i>20%</i>	<i>13%</i>	<i>15%</i>	<i>6%</i>	<i>10%</i>	<i>19%</i>	<i>7%</i>

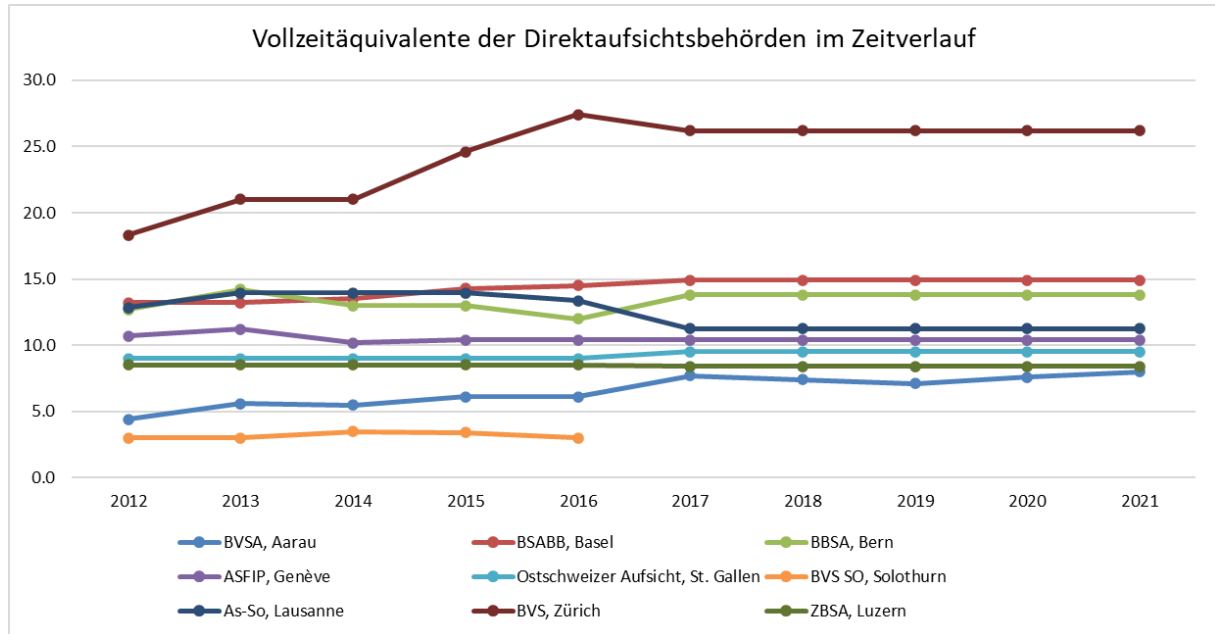
Quelle: Jahresberichte der Aufsichtsbehörden; Übersichtstabelle der OAK BV.

Bemerkung: 1 Die BVSA beaufsichtigt nur die klassischen Stiftungen mit Sitz im Kanton Aargau. Für Stiftungen mit Sitz im Kanton Solothurn ist die Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn zuständig.

Aus Abbildung 2 geht hervor, dass die Personalbestände der meisten Aufsichtsbehörden seit 2012 weitgehend konstant blieben; einzig die BVS ist stark gewachsen (der Zuwachs der BVSA

erklärt sich mit dem Zusammenschluss mit der Aufsicht Solothurn). Der Personalbestand der Westschweizer Aufsicht As-So hat leicht abgenommen.

**Abbildung 2:** Entwicklung des Personalbestands der Aufsichtsbehörden 2012-2021



Quelle: Übersichtstabelle der OAK BV anhand der Jahresberichte der Aufsichtsbehörden.

Die Aufsichtsbehörden bezeichneten ihre personellen Ressourcen als grundsätzlich ausreichend zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Routineaufgaben der retrospektiven Rechtsaufsicht. Einzelne Gesprächsaussagen deuten allerdings darauf hin, dass die Personalsituation teilweise knapp ist und den Aufsichtstätigkeiten gewisse Grenzen setzt. So sei es z.B. nicht immer möglich, besonders herausfordernde und komplexe Sachverhalte zu beurteilen oder es wird darauf verzichtet, Haftungsfälle einer gerichtlichen Klärung zuzuführen, weil dies personell aufwändig sei, lange dauere und die Erfolgsaussichten begrenzt seien. Probleme mit Vorsorgeeinrichtungen würden deshalb statt mit juristischen Mitteln vorwiegend über den Dialog zu lösen versucht. Eine andere Behörde berichtete, dass in arbeitsintensiven Zeiten die Bearbeitung eines aussergewöhnlichen Ereignisses wie z.B. einer Aufsichtsanzeige eine grosse Zusatzbelastung darstelle. Ein Personal-ausbau wurde verschiedentlich implizit als wünschenswert bezeichnet. Dies würde jedoch eine Erhöhung der Aufsichtsgebühren bedingen, was die Aufsichtsbehörden vermeiden möchten. Fünf Aufsichtsbehörden erwähnten zudem Rekrutierungsprobleme. Es sei schwer, gut qualifiziertes Personal mit Erfahrung in der beruflichen Vorsorge zu finden. Zum einen sei der Personalpool eher klein, zum anderen stünden Aufsichtsbehörden in Konkurrenz mit anderen Arbeitgebern, die attraktivere Arbeitsbedingungen bieten könnten. Ihr Spielraum sei diesbezüglich begrenzt. (Gesprächsaussagen)

Sechs von 26 befragten Vorsorgeeinrichtungen aus drei Aufsichtsregionen hatten den Eindruck, die Aufsichtsbehörden seien personell ausreichend ausgestattet. Sieben Einrichtungen aus fünf Regionen äusserten sich diesbezüglich kritisch: Sechs sind der Ansicht, die Personaldotation der

Aufsichtsbehörden sei zu schwach, was sich v.a. an langen Wartezeiten auf Rückmeldungen zu eingereichten Unterlagen und Reglementen zeige. Eine Einrichtung hält die Aufsichtsbehörde aus demselben Grund für zu gross und deshalb für ineffizient.

### Personalprofile

Die Angaben in den Tätigkeitsberichten lassen keine klaren Rückschlüsse über die fachlichen Personalprofile der Aufsichtsbehörden zu. Aus Gesprächsaussagen lässt sich folgendes ableiten: Nicht alle Aufsichtsbehörden verfügen über das spezialisierte Fachwissen, um eine prudentielle Aufsicht (vgl. Abschnitt 1.2.5) ausüben zu können, d.h. um die finanzielle Führung und das Anlageverhalten einer Vorsorgeeinrichtung aus Gesamtopik beurteilen und entsprechende potenzielle Risiken erkennen zu können. Nach eigenen Angaben und einer Einschätzung seitens der OAK BV haben zwei Aufsichtsbehörden seit 2012 gezielt Personal mit Fachkenntnissen in Anlagefragen, Versicherungs- und Pensionskassenexpertise eingestellt und sich so entsprechend weiterentwickelt. Eine Aufsichtsbehörde hat eine interne interdisziplinäre Fachgruppe mit Fachpersonen aus der Revision und dem Rechtsdienst gebildet, um Sammel- und Gemeinschaftseirichten gemeinsam zu prüfen. Eine Person erwähnte, neben den bereits genannten allgemeinen Rekrutierungsproblemen liege eine weitere Hürde darin, in Anlagefragen oder Versicherungstechnik spezialisierte Fachpersonen anzustellen, weil eine einzelne Aufsichtsbehörde diese möglicherweise nicht voll auslasten könne und die betreffenden Personen wenig Interesse an einem Teilzeitpensum hätten.

Sieben Vorsorgeeinrichtungen aus vier Aufsichtsregionen bezeichneten die für sie zuständige Aufsichtsbehörde als fachlich professionell und ausreichend kompetent. Sechs Einrichtungen aus ebenfalls vier (und teilweise denselben) Regionen waren diesbezüglich kritischer. In deren Wahrnehmung überwiege die juristische Perspektive und fokussiere die Aufsicht eher auf formale Aspekte. Es fehle gewissen Aufsichtsbehörden an Pensionskassen- und versicherungstechnischer Expertise und an Fachkompetenz in Anlagefragen, um eine ganzheitliche Sicht auf die Vorsorgeeinrichtung zu haben. (Gesprächsaussagen)

Aus Sicht von Säule 3a-Einrichtungen und von Freizügigkeitsstiftungen fehlt es mehreren Aufsichtsbehörden teilweise an Kenntnis ihrer besonderen Funktionsweise und ihres Markts. Das Verständnis, dass sich ihre Branchenverhältnisse, Prozesszyklen bei der Anpassung von Anlageprodukten und Risiken von denjenigen anderer Vorsorgeeinrichtungen unterscheide, sei nicht überall gleich gross. (Gesprächsaussage)

#### **4.4.2 Uneinheitliche Aufsicht über national tätige Vorsorgeeinrichtungen**

Aus Sicht der OAK BV, von einzelnen Personen mit Übersicht und einzelnen Vorsorgeeinrichtungen war die Übertragung der Direktaufsicht über nationale Einrichtungen an die kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden in Bezug auf die Einheitlichkeit der Aufsicht kontraproduktiv. An die Stelle einer bisher einheitlichen Aufsicht traten je nach Aufsichtsbehörde

unterschiedliche Praktiken.<sup>43</sup> Bei national tätigen Einrichtungen sei die Gleichbehandlung verschiedener Marktteilnehmer mit Stiftungssitzen in unterschiedlichen Aufsichtsregionen nicht gewährleistet, und es könne so zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, weil Bestimmungen je nach Aufsichtsregion teilweise unterschiedlich ausgelegt würden. Dies betrifft insbesondere national tätige Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen sowie Freizügigkeits- und Säule 3a-Stiftungen.

#### **4.4.3 Fehlende Durchsetzungsmöglichkeit fachlicher Weisungen an Aufsichtsbehörden**

Aus den Ausführungen zur Trennung in Fachaufsicht durch die OAK BV und Dienstaufsicht im Rahmen der (inter-)kantonalen Organisationshoheit über die Aufsichtsbehörden in Abschnitt 2.3.2 ergibt sich, dass die Verselbständigung der Aufsichtsbehörden in weisungsungebundene Anstalten die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die fachliche Tätigkeit der Aufsichtsbehörden beschränkt. Die Organe der Dienstaufsicht haben keine Kompetenz, den Aufsichtsbehörden fachliche Weisungen zu erteilen, während der dafür zuständigen OAK BV die Mittel fehlen, ihre Weisungen durchzusetzen (AVS 2021: 24). Dadurch ist Letztere in ihrer Aufgabenerfüllung eingeschränkt und nicht in der Lage, eine einheitliche Aufsichtstätigkeit sicherzustellen, wenn sich Aufsichtsbehörden ihren Weisungen widersetzen (AVS 2021: 4f.).

---

<sup>43</sup> Dies hängt gemäss mehreren Gesprächsaussagen von verschiedener Seite auch mit den unterschiedlichen Personalstrukturen, Kompetenzen und Erfahrungen der Aufsichtsbehörden im Umgang mit solchen Einrichtungen zusammen.



## 5 Klarheit und Verständnis von Zuständigkeiten, Kompetenzen und Zielen der verschiedenen Akteure

Wie in Abschnitt 1.2 aufgezeigt, hatte die Strukturreform Auswirkungen auf die Rollen der verschiedenen Akteure im System der beruflichen Vorsorge und in der Aufsicht über dieses System. Das vorliegende Kapitel widmet sich zwei Fragen zu Klarheit und Verständnis der Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure und betrachtet somit den entsprechenden Aspekt der Wirkungen der Strukturreform (Evaluationsziel C).

Frage 10: Inwiefern sind sich die verschiedenen Akteure ihrer eigenen Zuständigkeiten und jener der anderen Akteure bewusst, wenn es um die Berichts-, Kontroll- und Interventionspflichten geht?

Frage 11: Inwieweit haben die betroffenen Akteure ein übereinstimmendes oder unterschiedliches Verständnis der Kompetenzen und Ziele der OBERAUFSICHT, der DIREKTAUFSICHT, der REVISIONSSTELLEN sowie der EXPERTINNEN und EXPERTEN?

### 5.1 Übersicht

Gemäss den verschiedenen Erhebungen erachten die meisten befragten Akteure die Zuständigkeiten und Aufgaben der Vorsorgeeinrichtungen, der Expertinnen und Experten, der Revisionsstellen und der Direktauf­sicht als grundsätzlich klar (Aussagen von 19 Vorsorgeeinrichtungen, 3 Revisionsstellen, 8 Aufsichtsbehörden, der OAK BV und der Akteure mit Übersicht). Hingegen orteten zahlreiche Befragte (9 Vorsorgeeinrichtungen, 2 Revisionsstellen, 7 Aufsichtsbehörden, die OAK BV und Akteure mit Übersicht) die Rollen- und Aufgabenteilung zwischen Ober- und Direktauf­sicht als unklar. Die Rückmeldungen der Aufsichtsbehörden auf die entsprechende Frage in der schriftlichen Erhebung finden sich in Tabelle 10. Die gesetzliche Regelung der Aufgabenteilung zwischen Direkt- und OBERAUFSICHT wurde als klarer beurteilt als die gelebte Aufgabenteilung in der Praxis. In vielen Gesprächen wurde die Rolle der OAK BV im System als unklar bezeichnet. Dieser Punkt und die Unklarheiten im Verhältnis der beiden Aufsichtsebenen werden in Abschnitt 5.2 näher beleuchtet.

**Tabelle 10:** Beurteilung der Klarheit der Aufgaben der Aufsichtsakteure durch die Aufsichtsbehörden

Wie klar sind aus ihrer Sicht...	Beurteilung			
	vollständig klar	eher klar	eher unklar	überhaupt nicht klar
...die Berichts-, Prüf- und Interventionspflichten der verschiedenen Akteure des Aufsichtssystems (oberstes Organ der Vorsorgeeinrichtung, Expertin/Experte für berufliche Vorsorge, Revisionsstelle, Aufsichtsbehörde, OAK BV)?	2	6	0	0
...die gesetzliche Regelung der Aufgabenteilung zwischen der Direktauf­sicht und der OBERAUFSICHT?	1	5	1	1
...die Aufgabenteilung zwischen der Direktauf­sicht und der OBERAUFSICHT in der Praxis?	0	1	6	1

Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Fragen 2, 4 und 5); N = 8.

Die Erhebungen zeigten auch, dass unter den (Direkt-)Aufsichtsbehörden unterschiedliche Auffassungen bezüglich ihrer Rolle und Prüfpflichten bestehen. Damit befasst sich Abschnitt 5.3.

In den Gesprächen wurden die nachfolgenden weiteren Unklarheiten und unterschiedlichen Auffassungen bezüglich der Aufgaben und Rollen der Akteure im System erwähnt:

- Unklarheiten bzw. Doppelspurigkeiten zwischen Aufsicht und Revisionsstelle (nicht weiter ausgeführt; 3 Vorsorgeeinrichtungen)
- Das oberste Organ einer Vorsorgeeinrichtung ist allein zuständig für die Verbindung der Aktiv- und der Passivseite der Bilanz und somit für das asset liability management (ALM) und die Gesamtsicht über die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtung. Bei der Prüfung der Jahresrechnung ist die Verantwortlichkeit zwischen Revisionsstelle und Expertin/Experte aufgeteilt – letztere sind für die Vorsorgekapitalien und technischen Rückstellungen zuständig (OAK BV 2023b: 8). Die OAK BV und eine Aufsichtsbehörde orten diesbezüglich eine Lücke – die Gesamtsicht und das ALM des obersten Organs werde von keiner Stelle systematisch geprüft. Dieser Lücke seien sich jedoch nicht alle Akteure bewusst; viele würden sich auf die jeweilige Prüfung der Aktiv- und der Passivseiten abstützen, ohne eine Verknüpfung herzustellen bzw. die Gesamtsicht einzunehmen. Eine weitere Aufsichtsbehörde wies darauf hin, aufgrund der aufgeteilten Verantwortung ständen Expertinnen/Experten und Revisionsstellen kaum in Austausch. Dieselben versicherungstechnische Konzepte und Standards würden je nach Praxis einer Firma teilweise etwas unterschiedlich ausgelegt und angewandt. Das Gesetz lasse solche Ermessensspielräume zu. Diese Unterschiede seien jedoch den Beteiligten nicht in jedem Fall bewusst und es sei für die Aufsicht deshalb nicht immer eindeutig, welche Auslegung einem Prüfattest zugrunde liege, was die Überprüfung der ihr vorliegenden Unterlagen erschweren könne.
- Gemäss Gesprächsaussagen scheinen in der Praxis gewisse Unklarheiten in Bezug auf die Verantwortung für den Einbezug der Aktivseite der Bilanz in der Beurteilung der finanziellen Sicherheit einer Vorsorgeeinrichtung zu bestehen, insbesondere bei der Erstellung von ALM-Studien<sup>44</sup> gemäss Art. 51a Abs. 2 Bst. n BVG. Gerichtsurteile<sup>45</sup> hätten Experten die Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht und damit auch für den Einbezug der ALM-Sicht in die Gesamtbetrachtung zugeschrieben. Dies entspreche jedoch nicht den gelebten Rollen im Markt. Solche Studien würden oft von Anlageberatungen erstellt, die keine Verantwortung für ihre Empfehlungen tragen, nicht von Expertinnen und Experten. Letztere müssten diese Studien in ihre Prüfung einbeziehen und tragen

---

<sup>44</sup> ALM-Studien analysieren das Zusammenspiel zwischen der Aktiv- und der Passivseite einer Vorsorgeeinrichtungen, d.h. zwischen der Einnahmesituation und den Verbindlichkeiten. Sie dienen unter anderem der Beurteilung der Risikofähigkeit und unterstützen das oberste Organ bei Entscheidungen über die Anlagestrategie.

<sup>45</sup> [BGE 9C 248/2014](#) vom 18.12.2014. Expertinnen und Experten haben gemäss Art. 52e Abs. 1 Bst. a BVG periodisch zu prüfen, ob die Vorsorgeeinrichtung Sicherheit dafür bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann. Dies könne nur aufgrund einer Gesamtbetrachtung der finanziellen Lage erfolgen, was die Übereinstimmung zwischen der Anlage des Vermögens und den Verpflichtungen einschliesst.

gemäss Rechtsprechung die Verantwortung dafür, was bei unterschiedlichen Einschätzungen jedoch zu Schwierigkeiten im Austausch mit dem obersten Organ führen könne. An dieser Schnittstelle seien deshalb die Rollen und Verantwortlichkeiten besser zu klären. Gemäss einer anderen Person würden Aufsichtsbehörden auch von Revisionsstellen erwarten, dass sie sich zur Adäquanz der Anlagestrategie äussern sollen.

- Die OAK BV ortet auf Seiten der Expertinnen und Experten ein Spannungsverhältnis zwischen deren Aufgabe, in der Jahresrechnung von Vorsorgeeinrichtungen die Vorsorgekapitalien und die technischen Rückstellungen unabhängig und objektiv zu prüfen und ihren weiteren Aufgaben der Beratung, Berechnung und Prüfung (OAK BV 2023b: 8).
- Eine Aufsichtsbehörde erwähnte, dass vor allem bei grossen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen externe Geschäftsführungen und Vermögensverwaltungen wichtige Akteure sind, dass deren Rolle im Aufsichtssystem jedoch nirgends definiert sei und die Aufsicht entsprechend keinen Einfluss auf diese nehmen könne.

## 5.2 Unklarheiten und Uneinigkeit bezüglich der Kompetenzen und der Rolle der OAK BV

Sowohl die OAK BV als auch einzelne Aufsichtsbehörden hielten fest, Art. 64a Abs. 1 BVG definiere die Kompetenzen der OAK BV nicht ausreichend präzise, weil die Aufgaben und die Mittel einander nicht eindeutig zugeordnet seien. Es sei deshalb nicht klar, welche Befugnisse in Bezug auf Weisungen, Inspektionen und Einsichtsrechte ihr gegenüber den Aufsichtsbehörden zukommen. Eine Mehrheit der Aufsichtsbehörden ist der Ansicht, die OAK BV gehe in ihrer Tätigkeit der Oberaufsicht über ihren gesetzlichen Auftrag hinaus und überschreite ihre Befugnisse. Dies betrifft zwei zentrale Bereiche der Aufgaben der OAK BV:

- Einige Aufsichtsbehörden kritisieren, für die Bestrebungen der OAK BV um eine risikoorientierte Ausgestaltung der Aufsichtstätigkeit bestehe keine gesetzliche Grundlage; das BVG sehe eine retrospektive Rechtsaufsicht vor, keine prudentielle Aufsicht (vgl. Abschnitt 5.3.1).<sup>46</sup> Die gesetzliche Grundlage und damit die Kompetenz der OAK BV, von den Aufsichtsbehörden eine über die Rechtsaufsicht hinausgehende risikoorientierte Aufsichtspraxis zu verlangen, wird von mehreren Aufsichtsbehörden in Frage gestellt. Die entsprechenden Kompetenzen der OAK BV gemäss Art. 64a BVG werden als unklar empfunden (vgl. Abschnitte 7.1 und 7.2). Einzelne Behörden sind der Ansicht, die OAK BV überschreite mit ihren Bemühungen den gesetzlich abgesteckten Rahmen.

Zur Klärung der Frage ihrer Weisungskompetenz gegenüber den Aufsichtsbehörden im Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis hat die OAK BV ein

---

<sup>46</sup> Wie in Abschnitt 1.2.5 dargelegt, ist das Ziel der Strukturreform, die Aufsicht durch prudentielle Elemente zu ergänzen, nicht explizit in die BVG-Bestimmungen zur Aufsicht eingeflossen.

Rechtsgutachten veranlasst, das eine entsprechende Auslegeordnung vornimmt (AVS 2021). Die wesentlichen Befunde sind in Abschnitt 2.3.2 zusammengefasst.<sup>47</sup>

- Zwischen den beiden Aufsichtsebenen bestehen unterschiedliche Ansichten über die Zielsetzungen der Inspektionen und die rechtlichen Befugnisse der OAK BV. Letzteres betrifft zum einen die Frage, auf welche Inhalte sich die Kompetenz zur Durchführung von Inspektionen gemäss Art. 64a Abs. 1 Bst. b BVG bezieht (welche Aktivitäten darf die OAK BV konkret inspizieren, welche nicht?). Zum anderen die Frage der Einsichtsrechte der OAK BV. Die Inspektionen waren regelmässig Gegenstand von Diskussionen zwischen Aufsichtsbehörden und der OAK BV. Ab 2018 wehrten sich einzelne Aufsichtsbehörden dagegen, dass die OAK BV Einsicht in Dossiers von Vorsorgeeinrichtungen, Experten oder Revisionsstellen nehmen und Kopien davon anfertigen wollte. Dies gehe über den gesetzlichen Rahmen hinaus und verletze das Amtsgeheimnis und den Datenschutz. In den Folgejahren verweigerten einzelne Behörden ihre Mitwirkung an der Inspektion.

Vor diesem Hintergrund erarbeitete und verabschiedete die OAK BV 2022 auf der Grundlage der in Fussnote 47 erwähnten Rechtsgutachten ein internes Arbeitspapier mit Inspektionsgrundsätzen zuhanden der Aufsichtsbehörden. Dieses äussert sich zu den Gegenständen von Inspektionen, zum Umgang mit Amtsgeheimnis und Datenschutz im Verhältnis zwischen den beiden Aufsichtsebenen und zu den Grundsätzen bei Planung, Durchführung, Beendigung und Durchsetzung der Inspektionen der OAK BV.

### 5.3 Unterschiede in der Auslegung der Rolle und Prüfpflichten der Aufsichtsbehörden

In den Gesprächen zeigten sich in zwei zentralen Themenbereichen unterschiedliche Auffassungen der Aufsichtsbehörden hinsichtlich ihrer Rolle und Prüfpflichten. Diese betreffen zum einen das grundsätzliche Aufsichtsverständnis und die daraus abgeleitete Praxis, zum anderen die Auslegung der Aufsicht über die Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge.

#### 5.3.1 Unterschiede in Aufsichtsverständnis und -praxis

In Zusammenhang mit den Bemühungen der OAK BV, die Aufsichtsbehörden zu einer vermehrt risikoorientierten Praxis zu bewegen zeigte sich, dass die meisten Aufsichtsbehörden ein anderes Rollenverständnis pflegen als es die OAK BV von ihnen erwartet. Dies zeigt sich in Inspektionsberichten und Bestandesaufnahmen der OAK BV, an Diskussionen in den Quartals-treffen und an den Schwierigkeiten, den Prozess zu verstärkter Risikoorientierung voranzubringen (vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 7.1) und sich auf Grundlagendokumente zu einem

---

<sup>47</sup> Beide Seiten hatten Rechtsgutachten zu den Kompetenzen der OAK BV gegenüber den Aufsichtsbehörden in Auftrag gegeben. Das Gutachten im Auftrag der OAK BV (AVS 2021) liegt dem Evaluationsteam vor. Das in einem Dokument der OAK BV erwähnte Gutachten im Auftrag der Aufsichtsbehörden wurde seitens der Konferenz nicht zur Verfügung gestellt.

gemeinsamen Aufsichtsverständnis zu einigen (Quelle: interne Dokumente der OAK BV). Die unterschiedlichen Rollenauffassungen gehen auch aus den Gesprächen mit den Aufsichtsbehörden hervor. Die Hälfte von ihnen erwähnte, dass nicht nur zwischen der OAK BV und den Aufsichtsbehörden unterschiedliche Auffassungen bestehen, sondern auch zwischen den Aufsichtsbehörden.

### Rechtsaufsicht vs. risikoorientierte/prudentielle Aufsicht

Ein Teil der Aufsichtsbehörden sieht sich in ihrer Auslegung von Art. 62 BVG einzig zur **Rechtsaufsicht** verpflichtet. Nach dieser Auffassung hat die Aufsicht lediglich zu prüfen, ob die ihr unterbreiteten Unterlagen den rechtlichen Vorgaben entsprechen. Interventionen und Verfügungen sind erst zulässig, wenn Mängel oder Verstösse gegen rechtliche Bestimmungen vorliegen (vgl. auch Grob 2021: 1093f.). Gemäss Art. 51a BVG liege die Hauptverantwortung für die Organisation und finanzielle Führung einer Vorsorgeeinrichtung beim obersten Organ, in dessen Ermessen die Aufsicht nur in begründeten Fällen eingreifen dürfe. Mehrere Aufsichtsbehörden machten geltend, Auskunftsbegehren, Weisungen und weitere Verfügungen (Aufsichtsmittel gemäss Art. 62a BVG) müssten sich auf eine ausreichende rechtliche Grundlage abstützen und verhältnismässig sein, ansonsten könnten sie mittels Gerichtsbeschwerde wieder aufgehoben werden. Dies sei wiederholt so vorgekommen (Gesprächsaussagen).

Demgegenüber finden sich zwei Aufsichtsbehörden, die eine explizit **risikoorientierte Aufsicht** pflegen und einen entsprechenden **prudentiellen Ansatz** entwickelt haben. Eine dieser Behörden analysiert die Vorsorgeeinrichtungen anhand verschiedener Indikatoren, die eine Gesamtbeurteilung finanzieller (aktivseitig, passivseitig und in Bezug auf das finanzielle Gleichgewicht und das asset liability management) und nicht-finanzieller Risiken (Governance)<sup>48</sup> ermöglichen sollen. Weitere einzelne Behörden pflegen gemäss eigenen Aussagen ähnliche, wenn auch weniger weit entwickelte Ansätze (vgl. ausführlich Abschnitt 7.2).

### Unterschiede im Umgang mit erhaltenen Informationen und in der Interaktion mit Beaufsichtigten

Das Rollenverständnis der Aufsichtsbehörden unterscheidet sich nicht nur in der Prüfpraxis, sondern auch hinsichtlich des Umgangs mit den ihnen unterbreiteten Informationen: Ein Teil der Behörden verlässt sich weitgehend auf die ihr unterbreiteten Unterlagen und verzichtet auf Rückfragen und zusätzliche Informationen, ausser im Fall von klaren Mängeln oder Unklarheiten. Andere Behörden fordern häufiger zusätzliche Informationen und Erklärungen ein, um gewisse Sachverhalte und Feststellungen überprüfen und nachvollziehen zu können (vgl. Abschnitt 6.2.2). Auch in der Interaktion mit den beaufsichtigten Einrichtungen pflegen die Aufsichtsbehörden je nach Rollenverständnis unterschiedliche Praktiken. Einzelne suchen eher das Gespräch, um im Austausch mit den Akteuren zu einem besseren Verständnis gewisser Sachverhalte

---

<sup>48</sup> Die Konzepte der finanziellen und nicht-finanziellen Risiken sind in Tabelle 18 (Abschnitt 7.2.1) erläutert.

zu gelangen und auf diesem Weg Praxisänderungen bei den Beaufsichtigten zu bewirken, andere verzichten weitgehend auf derartigen Austausch und pflegen den eher formellen, schriftlichen Kontakt.

Unterschiede zeigen sich gemäss Gesprächsaussagen auch darin, dass ein Teil der Aufsichtsbehörden in der Regel nicht direkt mit Expertinnen/Experten und Revisionsstellen korrespondiert, sondern indirekt über die Vorsorgeeinrichtung, in deren Auftrag sie tätig sind. Andere Behörden wenden sich mit Rückfragen, Informationsbedürfnisse oder Anweisungen direkt an die betroffenen Expertinnen/Experten oder Revisionsstellen.

Die unterschiedlichen Aufsichtspraktiken sind gemäss mehreren Gesprächsaussagen auch abhängig von den Ressourcen und Personalprofilen der Aufsichtsbehörden und von der unterschiedlichen Struktur der Vorsorgeeinrichtungen in der jeweiligen Aufsichtsregion (vgl. Anhang 1). Je nach Typ Vorsorgeeinrichtung können sich die Risikostrukturen und Prioritäten der Aufsichtstätigkeit unterscheiden.

### **5.3.2 Aufsicht über die Tätigkeit der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge**

Mit der Strukturreform erhielten die Aufsichtsbehörden neu die Aufgabe, die Tätigkeit der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle zu prüfen (vgl. Abschnitt 1.2.3). Mehrere Gesprächsaussagen zeigen, dass diese Aufgabe teilweise unterschiedlich ausgelegt wird.

Die Mehrheit der sich dazu äussernden Aufsichtsbehörden geht davon aus, sie hätten die formale Erfüllung der Aufgaben der Expertinnen/Experten zu prüfen, d.h. auf ihre Konformität mit Fachrichtlinien und Weisungen, nicht aber die inhaltliche Qualität der Gutachten. Es sei nicht die Rolle der Aufsicht, die Expertenberichte zu hinterfragen und die Berechnungen und Empfehlungen zu plausibilisieren. Die Behörden vertrauen in der Regel auf den Mechanismus der Zulassung der Expertinnen und Experten durch die OAK BV und verlassen sich darauf, dass diese ihre Arbeit seriös erledigen und sich an den Fachrichtlinien der SKPE orientieren.

Einzelne Aufsichtsbehörden sind hingegen der Ansicht, es sei durchaus Teil ihrer Aufgabe, sich auch inhaltlich mit Expertengutachten zu befassen. Dies nicht zuletzt, da die Expertinnen und Experten nicht nur prüfend tätig seien, sondern sich auch beratend an Entscheidungen der Vorsorgeeinrichtung beteiligten, und da deren Tätigkeit ansonsten keiner Prüfung unterzogen werde. Dieser Unterschied zur Rolle der Revisionsstelle und dessen Auswirkungen seien nicht allen Aufsichtsbehörden gleichermassen bewusst (Gesprächsaussage).

Mehrere Personen wiesen darauf hin, es sei unklar, durch wen die Expertinnen und Experten geprüft würden; niemand sei dafür verantwortlich, die Verlässlichkeit ihrer Berechnungen und Empfehlungen zu kontrollieren. Dies sei eine Schwachstelle im Aufsichtssystem. Expertinnen und Experten hätten eine grosse Bedeutung im Vorsorgesystem; die obersten Organe der Vorsorgeeinrichtungen müssten sich auf die Qualität ihrer Arbeit verlassen und würden in ihrer Verantwortung allein gelassen. Es fehle eine funktional mit der Revisionsaufsichtsbehörde vergleichbare Aufsicht über die Expertinnen und Experten.

## 6 Informationsgrundlagen und Umsetzung der Aufsicht

Kapitel 6 beleuchtet, wie die im BVG vorgesehenen und im Zuge der Strukturreform teilweise neu geschaffenen Meldeflüsse zwischen den verschiedenen Akteuren des Aufsichtssystems umgesetzt werden und wie die Aufsichtsbehörden ihre Prüfaufgaben wahrnehmen und ihre Aufsichtsmittel einsetzen. Es behandelt die Evaluationsfragen 3-5, 12-14, 16 und 17 und somit die Evaluationsziele A und B mit Fokus auf diese Bereiche der Aufsichtstätigkeit.

Die Informations- und Meldeflüsse im Aufsichtssystem sind in Abschnitt 6.1 kurz beschrieben. Abschnitt 6.2 geht den Fragen nach, wie gut diese Informations- und Meldeflüsse funktionieren, wie die Aufsichtsbehörden die eingegangenen Unterlagen prüfen und wie die Qualität und der Umfang der Informationen als Grundlage für die Aufsichtstätigkeit zu beurteilen sind. Abschnitt 6.3 befasst sich mit der Praxis der Aufsichtsbehörden beim Einsatz der gesetzlichen Aufsichtsmittel. Abschnitt 6.4 schliesslich widmet sich den an die OAK BV zu liefernden Informationen.

### 6.1 Informations- und Meldeflüsse gemäss BVG

Das BVG, die BVV 2 und verschiedene Weisungen der OAK BV legen Informations- und Meldeflüsse zwischen den verschiedenen Akteuren des Aufsichtssystems fest (Tabelle 27 in Anhang 4). Zusammenfassend haben im Rahmen der Direktaufsicht die Vorsorgeeinrichtungen den Aufsichtsbehörden ihre Jahresrechnung, den Prüfbericht der Revisionsstelle sowie Expertenberichte bzw. -gutachten zu unterbreiten; diese bilden gemäss Art. 62 BVG die Grundlage der Aufsichtstätigkeit. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass Revisionsstellen und Expertinnen/Experten in bestimmten Situationen Meldungen an die Aufsichtsbehörden erstatten.

Im Rahmen der Oberaufsicht haben die Aufsichtsbehörden der OAK BV jährlich einen Tätigkeitsbericht zu unterbreiten und anlässlich von Inspektionen Auskünfte zu erteilen (Art. 64a Abs. 1 Bst. b BVG). Zudem sind sie angehalten, der OAK BV Missstände im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen durch Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge oder durch Revisionsstellen und allfällige ergriffene Massnahmen zu melden (Art. 52c und 52e BVG).

### 6.2 Informationsgrundlagen und Prüftätigkeit der Aufsichtsbehörden

Der vorliegende Abschnitt befasst sich mit der Qualität und dem Umfang der Informationen, die den Aufsichtsbehörden als Grundlage für ihre Aufsichtstätigkeit dienen, und beschreibt, den Umgang der Behörden mit diesen Informationen.

#### 6.2.1 Eingang von zu prüfenden Unterlagen und Angaben

Frage 12: In welchem Zeitabstand liefern die Vorsorgeeinrichtungen, die Revisionsstellen sowie die Expertinnen und Experten den Aufsichtsbehörden die gesetzlich verlangten Angaben? Werden diese Angaben rechtzeitig und detailliert genug geliefert, um die Aufsicht auszuüben?

Wie im BVG vorgesehen reichen die Vorsorgeeinrichtungen den Aufsichtsbehörden in der Regel einmal pro Jahr ihre Jahresrechnung und die dazu gehörenden Unterlagen, den Prüfbericht der Revisionsstelle sowie die versicherungstechnischen Gutachten der Expertinnen bzw. Experten für berufliche Vorsorge ein. Gemäss den geführten Interviews sind diese Prozesse institutionalisiert und etabliert. Sie sind gut eingespielt und funktionieren weitgehend problemlos (vgl. Tabelle 11), und die Aufsichtsbehörden stellen diesbezüglich kaum systematische Unterschiede zwischen verschiedenen Typen von Vorsorgeeinrichtungen fest.<sup>49</sup> Die Qualität des Informationsflusses hängt gemäss den Aufsichtsbehörden vor allem von der Professionalität und Disziplin der Geschäftsführungen und Sachbearbeitenden der einzelnen Einrichtungen ab. Drei Aufsichtsbehörden gaben an, bei betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen würden sich diesbezüglich häufiger Schwierigkeiten zeigen.

Die Aufsichtsbehörden publizieren jedes Jahr ein Informationsschreiben an die Vorsorgeeinrichtungen, in dem sie allfällige Anpassungen an den Vorgaben und ihre Erwartungen an die einzureichenden Unterlagen kommunizieren.

**Tabelle 11:** Beurteilung der Informationsflüsse zwischen Vorsorgeeinrichtungen und Aufsichtsbehörden

Wie gut funktionieren die folgenden im BVG vorgesehenen Informationsflüsse zwischen den Vorsorgeeinrichtungen und Ihrer Aufsichtsbehörde insgesamt? («Gut» bedeutet, dass Ihnen die Unterlagen in der von Ihnen gesetzten Frist vorliegen.)					
	sehr gut	eher gut	teils-teils	eher schlecht	sehr schlecht
Einreichen von Reglementen	1	6	1	0	0
Einreichen der Jahresrechnung	3	4	1	0	0
Einreichen des Berichts der Revisionsstelle	3	4	1	0	0
Einreichen der Berichte und versicherungstechnischen Gutachten der Expertin/des Experten	7	0	1	0	0
Wie gut funktionieren die folgenden im BVG vorgesehenen Meldungen zwischen den Vorsorgeeinrichtungen und Ihrer Aufsichtsbehörde insgesamt? («Gut» bedeutet, dass die Meldungen konsequent erfolgen, wenn der entsprechende Sachverhalt gegeben ist.)					
	sehr gut	eher gut	teils-teils	eher schlecht	sehr schlecht
Meldung von personellen Wechseln im obersten Organ, in der Geschäftsführung, Verwaltung oder Vermögensverwaltung (Art. 48g Abs. 2 BVV 2)	1	4	2	1	0
Bei Unterdeckung: Meldung über das Ausmass und die Ursachen sowie über ergriffene Massnahmen (Art. 65c Abs. 2 BVG, Art. 44 BVV 2)	1	4	2	0	0
Meldung, wenn reglementarische Beiträge noch nicht überwiesen sind (Art. 71 BVG, Art. 58a BVV 2)	2	3	2	0	0

Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Fragen 7 und 10); N = 8.

<sup>49</sup> Antworten in der schriftlichen Befragung (Frage 8): gar keine Unterschiede: 0, sehr geringe Unterschiede: 4, eher geringe Unterschiede: 4, eher grosse Unterschiede: 1, sehr grosse Unterschiede: 0.

Reglemente unterbreiten die Vorsorgeeinrichtungen den Aufsichtsbehörden dann zur Prüfung, wenn es einen Anlass dazu gibt, d.h. bei deren Neuerlass oder bei Anpassungen.

## 6.2.2 Prüfung der Unterlagen von Vorsorgeeinrichtungen

### Unterbreitete Unterlagen

Grundsätzlich müssen sich die Aufsichtsbehörden bei ihrer Prüftätigkeit auf die Unterlagen abstützen, die ihnen die Vorsorgeeinrichtungen unterbreiten, d.h. die Jahresrechnung inkl. Anhänge, das standardisierte Prüfteststat der Revisionsstelle und versicherungstechnische Gutachten der Expertinnen/Experten. Teilweise liegen auch Stiftungsratsprotokolle oder Auszüge davon vor. Fehlen der Aufsichtsbehörde Angaben, werden diese in der Regel informell per E-Mail oder Telefon bei der betreffenden Vorsorgeeinrichtung angefragt.

### Vorgehen bei der Prüfung

Die Prüfung erfolgt zumeist anhand von Checklisten mit diversen Prüfpunkten. Die meisten Aufsichtsbehörden verfügen über (unterschiedliche) Software-Tools, in die sie die verschiedenen Angaben eingeben. Diese Tools unterstützen sie bei der Prüfung der verschiedenen gesetzlichen und formalen Anforderungen und ermöglichen auch diverse Analysen der einzelnen Einrichtungen, z.B. eine Betrachtung der zeitlichen Entwicklung von finanziellen Parametern oder einen Abgleich der Anlagedaten mit den Anlagebestimmungen. Diese Prüfung weist jeweils auf gewisse, in den Prüfertools vordefinierte Risiken einer einzelnen Einrichtung hin. Die Checklisten und Software-Tools unterscheiden meist zwischen verschiedenen Typen von Vorsorgeeinrichtungen (z.B. Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, Einrichtungen in Unterdeckung etc.) und erfassen je nach Konstellation unterschiedliche Angaben und Indikatoren. Diese werden jeweils an allfällige Gesetzes- und Verordnungsänderungen angepasst. Die Prüfung stützt sich in der Regel nicht nur auf Software-Tools ab, sondern umfasst auch eine subjektive Komponente und eine qualitative Einordnung, indem die für die Prüfung der einzelnen Dossiers zuständigen Personen vor dem Hintergrund ihres Fachwissens, ihrer Erfahrung und Vertrautheit mit den beaufsichtigten Einrichtungen die Angaben und Parameter selbst kritisch hinterfragen. Über die jahrelange Interaktion mit den beaufsichtigten Einrichtungen lerne man diese, die für sie zuständigen Personen und ihre Funktionsweise gut kennen und könne so deren Besonderheiten und Situation gut einschätzen und auch gewisse Risiken erkennen.

Inwiefern sich die konkreten betrachteten Prüfpunkte und Indikatoren zwischen den Aufsichtsbehörden unterscheiden, wurde im Rahmen der Evaluation nicht untersucht. Das Evaluationsteam gelangte anhand der Gespräche zum Eindruck, dass das grundsätzliche Vorgehen weitgehend identisch ist, hingegen gewisse Unterschiede in der Tiefe der Prüfung und im Umfang und Detaillierungsgrad der erfassten Angaben und Indikatoren bestehen.

### Einholen zusätzlicher Informationen

Im Umgang mit den ihnen unterbreiteten Informationen unterscheiden sich die Aufsichtsbehörden: Ein Teil von ihnen verlässt sich weitgehend auf die Unterlagen der Vorsorgeeinrichtungen (Jahresrechnung, Prüfbericht und Expertenbericht) und verzichtet auf Rückfragen und zusätzliche Informationen, so lange alle Angaben darin korrekt und nachvollziehbar erscheinen und keine Problemhinweise artikuliert werden. Andere Behörden hinterfragen die Plausibilität der unterbreiteten Angaben aktiver und fordern häufiger zusätzliche Informationen und Erklärungen ein, um gewisse Sachverhalte und Feststellungen überprüfen und nachvollziehen zu können. Aus welchen Anlässen bzw. aufgrund welcher Feststellungen und Überlegungen sie dies tun, liegt in ihrem Ermessen, das sie unterschiedlich auslegen. Sind Angaben aus Sicht der prüfenden Personen unklar, auffällig, zu wenig nachvollziehbar oder unplausibel, deutet die softwaregestützte Prüfung der Unterlagen auf gewisse Risiken hin oder bestehen anderweitig Zweifel an Angaben, erfolgen Rückfragen an die betreffende Vorsorgeeinrichtung bzw. wird diese gebeten, die entsprechenden Sachverhalte zu begründen oder zusätzliche Unterlagen einzureichen. Dabei gehen die Aufsichtsbehörden unterschiedlich vor: Zumeist erfolgen solche Rückfragen schriftlich, per E-Mail oder Brief. Wie Tabelle 12 zeigt, kommen die verschiedenen Akteure solchen Auskunftsbegehren meist gut nach, wobei die Disziplin der obersten Organe eher etwas schlechter beurteilt wird.

**Tabelle 12:** Disziplin beaufsichtigter Akteure beim Nachreichen von Auskünften an die Aufsichtsbehörden

Sofern Ihre Aufsichtsbehörde vom obersten Organ, von Expertinnen/Experten für berufliche Vorsorge oder von Revisionsstellen Auskünfte verlangt (Art. 62a Abs. 2 Bst. a BVG): Wie gut kommen die betreffenden Akteure dieser Aufforderung insgesamt nach? («Gut» bedeutet, dass die verlangten Auskünfte innert nützlicher Frist geliefert werden und die Informationsbedürfnisse der Aufsichtsbehörde ausreichend befriedigen.)						
	sehr gut	eher gut	teils-teils	eher schlecht	sehr schlecht	kBm
Oberstes Organ der Vorsorgeeinrichtung	0	5	3	0	0	0
Expertin/Experte für berufliche Vorsorge	2	6	0	0	0	0
Revisionsstelle	1	7	0	0	0	0

Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Frage 19); N = 8. kBm = keine Beurteilung möglich.

In einem nächsten Schritt kann es vorkommen, dass die Aufsichtsbehörde Vertreterinnen und Vertreter einer Vorsorgeeinrichtungen zu einem Gespräch vorlädt, um den Austausch mit ihnen zu suchen, Sachverhalte zu diskutieren und die Erwartungen der Aufsicht zu kommunizieren. Eine Aufsichtsbehörde gab an, dieses Instrument des Aufsichtsdialogs sehr aktiv und oft einzusetzen. Auch weitere Behörden pflegen solchen Austausch, während einzelne andere Behörden kaum das direkte Gespräch mit Vorsorgeeinrichtungen suchen. Die wenigsten Aufsichtsbehörden erlassen formelle Verfügungen, um zusätzliche Informationen anzufordern. Einige kommunizieren ihre Feststellungen der Prüfung in einem Schreiben an die Vorsorgeeinrichtung und platzieren darin gegebenenfalls auch Aufforderungen, z.B. in der nächsten Jahresrechnung

gewisse Angaben richtigzustellen oder zu präzisieren, oder gewisse formale oder organisatorische Vorkehrungen oder Anpassungen zu treffen.

### 6.2.3 Prüfung der Berichte von Expertinnen/Experten und Revisionsstellen

Frage 5: Inwieweit überprüft die regionale/kantonale Direktauf sicht die Berichte der Expertinnen bzw. Experten und der Revisionsstellen sowie weitere Dokumente (beispielsweise Reglemente, Vermögensstrategien oder ALM-Studien)? Welche Kapazitäten sind dafür bei den Direktauf sichtsbehörden verfügbar? Wie reagieren die Direktauf sichtsbehörden, wenn eine Überprüfung auf Schwierigkeiten hindeutet?

Mit der Strukturreform erhielten die Aufsichtsbehörden neu explizit die Aufgabe, die Tätigkeit der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle zu prüfen (vgl. Abschnitt 1.2.3). Der vorliegende Abschnitt beschreibt anhand der vorgenommenen Erhebungen, wie sie diese Aufgabe umsetzen und wie gut sie sich dazu in der Lage sehen.

#### Prüfung der Berichte von Expertinnen und Experten

Soweit sie dies überhaupt beurteilten (zwei Behörden sahen sich nicht dazu in der Lage) können die Aufsichtsbehörden lediglich «eher gut» oder «teilweise» erkennen, ob Expertinnen und Experten ihre Aufgaben gesetzeskonform wahrgenommen haben (Tabelle 13).

**Tabelle 13:** Beurteilung der Informationsbasis für die Aufsichtstätigkeit über Expertinnen und Experten

Wie können Sie anhand der Ihnen von unterbreiteten Informationen erkennen, ob Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge die folgenden Aufgaben gemäss Art. Art. 52e Abs. 1 BVG gesetzeskonform wahrgenommen haben?						
	sehr gut	eher gut	teils-teils	eher schlecht	sehr schlecht	kBm
Prüfen, ob die Vorsorgeeinrichtung Sicherheit dafür bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann.	0	4	2	0	0	2
Prüfen, ob die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen.	0	3	3	0	0	2

Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Frage 14); N = 8. kBm = keine Beurteilung möglich.

Anhand der geführten Gespräche mit den Aufsichtsbehörden lassen sich diese Einschätzungen vertiefen:

Vier Behörden gaben an, es fehlten ihnen die Informationsgrundlagen und das Fachwissen, um Expertengutachten materiell überprüfen und kritisch hinterfragen zu können. Sie vertrauen darauf, dass die OAK BV die Qualifikation der Expertinnen und Experten im Rahmen der Zulassung prüft, und dass diese ihr Mandat gegenüber den obersten Organen seriös erledigen. Die Behörden beschränken sich deshalb auf die Prüfung, ob die eingereichten Gutachten und

Expertenbestätigungen zu Reglementen den formalen Anforderungen und fachlichen Weisungen und Standards genügen (korrekt ausgefüllt, durch zugelassene Expertinnen/Experten unterzeichnet etc.). Aufsichtsbehörden hätten weder die Aufgabe noch das nötige Fachwissen, um versicherungstechnische Gutachten nachzurechnen und deren Qualität und Korrektheit materiell zu überprüfen. Mangels Information über deren Grundlagen (verwendete Daten und Modelle, die sich vom einen zum anderen Expertenbüro unterscheiden können) lasse sich nicht einschätzen, ob die fachlichen Empfehlungen der Expertinnen und Experten gerechtfertigt seien oder nicht. Bei Auffälligkeiten wie z.B. unplausibel oder inkohärent erscheinenden Angaben in Gutachten werde allerdings durchaus nachgefragt.

Ebenfalls vier Aufsichtsbehörden nehmen neben den formalen auch gewisse materielle Prüfungen von Expertengutachten vor. Sie kontrollieren z.B. ob diese in sich schlüssig sind, ob die Renditeerwartungen mit der Gewährleistung einer ausreichenden Kapitaldeckung in Einklang stehen oder ob die Kennzahlen in Kenntnis des Kontexts und der allgemeinen Situation der Vorsorgeeinrichtung auf Risiken hindeuten. Eine dieser vier Behörden gab an, alle versicherungstechnischen Gutachten systematisch zu prüfen, die ihnen zugrundeliegenden Annahmen zu hinterfragen und zu kommentieren. Dadurch habe sich die Qualität dieser Gutachten im Laufe der Zeit verbessert.

### Prüfung der Berichte von Revisionsstellen

Die Aufsichtsbehörden beurteilen die Frage, wie gut sie erkennen können, ob Revisionsstellen ihre Aufgaben gemäss Art. 52c Abs. 1 BVG gesetzeskonform wahrgenommen haben, sehr unterschiedlich (Tabelle 14). Hier finden sich die meisten negativen Einschätzungen aller abgefragten Prüfpunkte. Am schlechtesten können sie beurteilen, ob Revisionsstellen das Vorliegen von Rechtsgeschäften mit Nahestehenden geprüft haben.

**Tabelle 14:** Beurteilung der Informationsbasis für die Aufsichtstätigkeit über Revisionsstellen

	Wie gut sind Sie anhand der Ihnen von unterbreiteten Informationen in der Lage zu erkennen, ob Revisionsstellen ihre Aufgaben gemäss Art. 52c Abs. 1 BVG gesetzeskonform wahrgenommen haben?					kBm
	sehr gut	eher gut	teils-teils	eher schlecht	sehr schlecht	
Aufgabenerfüllung insgesamt	0	2	3	2	0	1
Prüfung, ob die Jahresrechnung und die Alterskonten den gesetzlichen Vorschriften entsprechen	1	1	2	0	0	4
Prüfung, ob die die Organisation, die Geschäftsführung sowie die Vermögensanlage den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen entsprechen	1	3	2	0	0	2
Prüfung, ob die Vorkehrungen zur Sicherstellung der Loyalität in der Vermögensverwaltung getroffen wurden und die Einhaltung	1	0	2	1	0	4

Wie gut sind Sie anhand der Ihnen von unterbreiteten Informationen in der Lage zu erkennen, ob Revisionsstellen ihre Aufgaben gemäss Art. 52c Abs. 1 BVG gesetzeskonform wahrgenommen haben?						
	sehr gut	eher gut	teils-teils	eher schlecht	sehr schlecht	kBm
der Loyalitätspflichten durch das oberste Organ hinreichend kontrolliert wird						
Prüfung, ob die freien Mittel oder die Überschussbeteiligungen aus Versicherungsverträgen in Übereinstimmung mit den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen verwendet wurden	1	4	1	1	0	1
Prüfung, ob im Falle einer Unterdeckung die Vorsorgeeinrichtung die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung der vollen Deckung eingeleitet hat	2	4	2	0	0	0
Prüfung, ob die vom Gesetz verlangten Angaben und Meldungen an die Aufsichtsbehörde gemacht wurden	2	4	1	0	0	1
Prüfung, ob Artikel 51c BVG (Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden) eingehalten wurde	1	0	1	4	1	1

Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Fragen 15 und 16); N = 8. kBm = keine Beurteilung möglich.

Sämtliche Aufsichtsbehörden gaben im Gespräch zu Protokoll, es würden ihnen die Informationsgrundlagen fehlen, um die Qualität der Prüftätigkeit der Revisionsstellen beurteilen zu können. Ihnen liegt in aller Regel lediglich das in Format und Wortlaut standardisierte Prüftestament gemäss Prüfstandard 40<sup>50</sup> vor, in dem die Revisionsstelle bestätigt, ob bzw. dass sie die entsprechenden Elemente geprüft und keine Hinweise auf Mängel festgestellt hat. Die Aufsichtsbehörden haben jedoch keine Möglichkeit zu beurteilen, auf welchen Grundlagen diese Prüfung beruht, welchen Massstab die Revisionsstelle anlegt und ob die Testate solide, zuverlässig und korrekt sind. Wie bei den Expertinnen und Experten erwähnten einige Aufsichtsbehörden das Erfordernis der Zulassung von Revisionsstellen, deren Haftbarkeit im Fall von falschen Testaten und deren intrinsische Motivation, ihr Mandat korrekt zu erfüllen als Quellen eines gewissen Grundvertrauens in die Tätigkeit von Revisionsstellen. Sie müssen sich auf die Testate der Revisionsstellen verlassen und können nicht beurteilen, ob die geprüften Punkte klar erfüllt sind oder ob die Revisionsstelle bei einzelnen gewisse Vorbehalte hat oder Risiken sieht.<sup>51</sup> Laut mehreren Aufsichtsbehörden ist die Hürde für solche Hinweise in einem Testament sehr hoch. Die Revisionsstellen

<sup>50</sup> Eine Aufsichtsbehörde wies darauf hin, der Prüfhinweis 40 verlange von den Revisionsstellen keine standardmässige Prüfung der Sicherheit der Vermögensanlagen und der Risiken, wie das die gesetzlichen Grundlagen tun. Sie könne somit nicht sicher sein, ob eine Revisionsstelle dies tatsächlich getan habe.

<sup>51</sup> Laut Gesprächsaussagen gleicht das Revisionsteam einer Aufsichtsbehörde die Angaben in der Jahresrechnung und dem Revisionstestament mit seinen eigenen Einschätzungen ab und holt bei Auffälligkeiten oder Unklarheiten zusätzliche Informationen ein. Das Evaluationsteam kann nicht beurteilen, ob dies eine Ausnahme ist bzw. inwiefern und wie systematisch andere Behörden ähnliche Praktiken pflegen.

kommentieren die Ergebnisse ihrer Prüfung in einem sogenannten Management Letter an das oberste Organ einer Vorsorgeeinrichtung und weisen darin auf allfällige Probleme oder Risiken hin. Die Aufsichtsbehörden haben jedoch in der Regel keine Kenntnis dieser Management Letter, sie werden ihnen nicht automatisch unterbreitet. Dadurch gelangen viele potenziell wertvolle Informationen über wichtige Aspekte einer Vorsorgeeinrichtung (z.B. Ausgestaltung und Umsetzung des internen Kontrollsystems, organisatorische Risiken, potenzielle Interessenkonflikte, Besitzverhältnisse von Liegenschaften, Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden, Grundlagen der Bewertung von Immobilien, Detailinformationen zu den Vermögensanlagen etc.) nicht bis zu den Aufsichtsbehörden. Diese können sich so kein eigenes Bild über viele potenzielle Risiken machen.

Gestützt auf Art. 62a Abs. 2 Bst. a BVG haben Aufsichtsbehörden die Möglichkeit, den Management Letter oder weitere sachdienliche Unterlagen einzufordern, um bessere Informationsgrundlagen für ihre Prüftätigkeit zu haben. Alle Aufsichtsbehörden betonten die Bedeutung solcher Zusatzinformationen. Hingegen signalisierte die Mehrheit unter ihnen gleichzeitig, nur in Einzelfällen solche einzuholen. Diese Zurückhaltung wird unterschiedlich begründet. Die meisten Aufsichtsbehörden fordern nur dann zusätzliche Informationen ein, wenn sie aufgrund von Hinweisen oder Verdachtsmomenten einen begründeten Anlass dafür sehen – wobei die ihnen vorliegenden Informationen solche Hinweise meist gar nicht geben können. Zwei Aufsichtsbehörden sind der Ansicht, diesbezüglich seien Verhältnismässigkeit bzw. Pragmatismus gefragt; weitere Unterlagen einzufordern und zu sichten bedeute zusätzlichen Aufwand. Eine Behörde ist der Ansicht, es würde ins Ermessen der anderen Akteure – v.a. des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung – eingreifen und könnte Misstrauen schüren, wenn sie sich zu stark mit Detailfragen befassen und entsprechende Rückfragen stellen würde. Eine Aufsichtsbehörde zeigte sich unsicher, ob solche prüfenden Rückfragen überhaupt unter ihren gesetzlichen Auftrag fallen würde. Derartige Äusserungen sind Ausdruck der in Abschnitt 5.3.1 skizzierten unterschiedlichen Rollenverständnisse und Aufsichtspraktiken und illustrieren, dass die Aufsichtsbehörden ihren gesetzlichen Auftrag durchaus unterschiedlich interpretieren.

Mehrere Personen erwähnten, Vorsorgeeinrichtungen hätten sich erfolgreich gerichtlich gegen die Herausgabe weiterer Informationen wie z.B. Management Letters gewehrt, weil das zuständige Gericht die Notwendigkeit bzw. Verhältnismässigkeit dafür nicht anerkannt habe. Die Anwendung dieses Aufsichtsmittels wird somit gelegentlich auch durch Gerichtsentscheide gebremst, was bei den Aufsichtsbehörden Zurückhaltung in künftigen Fällen auslösen kann. Gerichtsverfahren – die überdies Aufwand, Kosten und Missstimmung mit sich bringen – würden auch die Reaktions- bzw. Interventionsgeschwindigkeit der Aufsicht stark bremsen.

## Einfordern von ALM-Studien

Zur Frage, inwiefern die Aufsichtsbehörden von Vorsorgeeinrichtungen ALM-Studien einfordern, liefern die durchgeführten Erhebungen nur wenig Information.<sup>52</sup> Drei Aufsichtsbehörden haben sich konkret zu diesem Thema geäußert: Eine Behörde fordert solche nicht ein, weil sie die Beurteilung des Anlageverhaltens als Eingriff in das Ermessen und die Verantwortlichkeit des obersten Organs und nicht als ihre Aufgabe erachtet. Eine Aufsichtsbehörde tut dies gelegentlich, wenn sie den Eindruck hat, eine Vorsorgeeinrichtung befinde sich über längere Zeit in einer schlechten Situation, oder bei bestimmten Anlagemustern. Sie sei jedoch bei der Prüfung von Vermögensanlage sehr zurückhaltend, da dies anspruchsvoll sei und die Risiken für sie schwer zu beurteilen seien. Eine Behörde hat damit begonnen, sich aktiver mit den Anlagen der Vorsorgeeinrichtungen zu befassen und hat die dazu notwendigen internen Voraussetzungen (Personal, Fachwissen) aufgebaut. Der Umgang mit ALM-Studien sei jedoch nicht einfach: Unterschiedliche Studien zur selben Einrichtung könnten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, die ALM-Studie könne zu anderen Ergebnissen und Empfehlungen kommen, als das versicherungstechnische Expertengutachten, und der formale Stellenwert und die Grundlagen der Studien seien für die Aufsicht teilweise schwer zu beurteilen. Sie beurteilt den Nutzen von ALM-Studien und deren Mehrwert für die Aufsicht deshalb als ambivalent. Letztlich sei das oberste Organ verantwortlich für das Anlageverhalten.

### 6.2.4 Meldungen von Revisionsstellen, Expertinnen und Experten

Frage 13: Wie hoch ist die Anzahl/Häufigkeit der von den Revisionsstellen an die Aufsichtsbehörden übermittelten Meldungen zu Unregelmäßigkeiten oder Ereignissen, die für die betreffende Vorsorgeeinrichtung möglicherweise schädlich sind?

Frage 14: Wie häufig melden die Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge den Aufsichtsbehörden Fälle, in denen die Vorsorgeeinrichtung bei einer Unterdeckung nicht ihren Empfehlungen folgt? Lassen sich konkrete (anonymisierte) Beispiele anführen?

In der schriftlichen Befragung wurde die Häufigkeit der in Tabelle 15 aufgeführten Meldungen abgefragt. Sechs von sieben Aufsichtsbehörden gaben an, dass seit 2012 keine Meldungen von Revisionsstellen oder Expertinnen bzw. Experten bei ihr eingegangen seien.<sup>53</sup> Lediglich eine Behörde gab an, sie habe solche erhalten; drei zu nicht befolgten Empfehlungen und fünf zu ungenügenden Massnahmen bei Unterdeckung. Das Ausbleiben von Meldungen zu Unterdeckungen kann sich damit erklären, dass in den betrachteten Jahren selten Unterdeckungen vorkamen und es somit kaum Anlass zu solchen Meldungen gab.

Interviews mit Revisionsstellen und Vertretern der SKPE stützen den Eindruck, dass solche Meldungen sehr selten sind. Meldungen von Revisionsstellen betrafen Verstösse gegen die in der

---

<sup>52</sup> Den meisten Aufsichtsbehörden fehlt das entsprechende Fachwissen bzw. auf Anlagefragen spezialisiertes Fachpersonal (Abschnitt 4.4.1).

<sup>53</sup> Eine Aufsichtsbehörde lieferte keine statistischen Angaben.

Anlagestrategie festgelegten Bandbreiten für Anlageklassen, Hinweise auf Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden, Loyalitätsfragen und front running. Die betroffene Vorsorgeeinrichtung werde jeweils über solche informiert. Die Aufsichtsbehörde habe in der Regel rasch reagiert und den Austausch mit der Vorsorgeeinrichtung gesucht. Expertinnen und Experten sehen solche Meldungen als letztes Mittel; vor Einschalten der Aufsicht werde versucht, eine potenziell kritische Situation direkt mit der Vorsorgeeinrichtung zu klären.

Weil die Aufsichtsbehörden in der Regel keine Kenntnis davon haben, ob ein Sachverhalt gegeben ist, der eine Meldung begründen könnte, ist für sie schwer zu beurteilen, wie gut die vorgesehenen Meldeflüsse funktionieren. Die Einschätzungen dieser Frage fallen entsprechend unterschiedlich aus (Tabelle 15).

**Tabelle 15:** Funktionieren der Meldungen von Expertinnen/Experten und Revisionsstellen an Aufsichtsbehörden

Soweit Sie das beurteilen können: Wie gut funktionieren die folgenden im BVG vorgesehenen Informationsflüsse zwischen Experten für berufliche Vorsorge bzw. Revisionsstelle und Ihrer Direktaufwärtsbehörde insgesamt? («Gut» bedeutet, dass die Meldungen konsequent erfolgen, wenn der entsprechende Sachverhalt gegeben ist.)						
	sehr gut	eher gut	teils-teils	eher schlecht	sehr schlecht	kBm
<b>Meldungen der Expertinnen/Experten</b>						
Meldung, dass das oberste Organ die Empfehlungen des Experten für berufliche Vorsorge nicht befolgt und dadurch die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung gefährdet erscheint (Art. 52e Abs. 3 BVG)	2	2	0	3	0	1
Bericht, wenn eine Vorsorgeeinrichtung keine oder ungenügende Massnahmen ergreift, um eine Unterdeckung zu beheben (Art. 41a BVV 2)	2	2	1	2	0	1
<b>Meldungen der Revisionsstellen</b>						
Bericht, wenn bei Unterdeckung keine Meldung an die Aufsichtsbehörde nach Art. 44 BVG erfolgt ist (Art. 35a BVV 2)	2	2	0	0	1	3
Meldung, wenn Tatsachen bekannt werden, die geeignet sind, den guten Ruf oder die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der Verantwortlichen einer Vorsorgeeinrichtung, in Frage zu stellen (Art. 36 Abs. 2 BVV 2)	1	2	0	0	1	4
Meldung, dass nach Feststellung von Mängeln die dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung gesetzte Frist zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes nicht eingehalten wurde (Art. 36 Abs. 1 BVV 2)	1	3	0	0	1	3

Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Frage 13); N = 8. kBm = keine Beurteilung möglich.

Aus den geführten Interviews mit den Aufsichtsbehörden resultieren folgende Aussagen zu den Meldeflüssen (in Klammer: Anzahl Nennungen in Gesprächen). Sie verdeutlichen die unterschiedlichen Eindrücke:

- Meldungen von Expertinnen/Experten und Revisionsstellen erfolgen selten, die vorgesehenen Meldeflüsse fänden kaum statt. (4 Nennungen)
- Das Fehlen von Meldungen könne so interpretiert werden, dass es keinen Anlass dazu gab, z.B. keine Unterdeckungen, oder dass die Vorsorgeeinrichtungen den Empfehlungen folgen. (3 Nennungen)
- Expertinnen/Experten und Revisionsstellen sind möglicherweise eher zurückhaltend bezüglich Meldungen an die Aufsichtsbehörden, weil sie im Mandatsverhältnis zu den Vorsorgeeinrichtungen stehen – aus Loyalität oder aus Sorge um ihr Mandat (2 Nennungen). Vor allem Expertinnen und Experten stünden aufgrund ihrer beratenden Funktion diesbezüglich in einem gewissen Interessenkonflikt (1 Nennung).
- Die Bedeutung solcher Meldungen sei zu relativieren. Potenzielle Gefährdungen bei Vorsorgeeinrichtungen seien ohnehin bereits anhand anderer Informationen über diese Einrichtungen bekannt, und wenn sich die Situation einer Einrichtung verschlechtere, weil sie Expertenempfehlungen nicht gefolgt sei, würde dies auffallen. (2 Nennungen)
- Es komme gelegentlich zu Meldungen an die Aufsichtsbehörde, wenn eine Vorsorgeeinrichtung die Expertin bzw. den Experten wechsle: Entweder weil die neuen Experten nach Übernahme des Mandats auf vorher nicht gemeldete Mängel stösst und diese meldet, oder weil sich bisherige Experten nach Abgabe des Mandats nun frei äussern und auf Missstände hinweisen würden. (2 Nennungen)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Meldungen von Expertinnen/Experten und Revisionsstellen über mögliche Missstände bei Vorsorgeeinrichtungen für die Aufsichtsbehörde wertvoll wären, dass dieser Informationskanal in Praxis jedoch kaum zum Tragen kommt. Es lässt sich nicht beurteilen, ob und wenn ja, wie oft, meldewürdige Vorkommnisse nicht gemeldet werden.

### 6.2.5 Beurteilung der Informationsbasis für die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen

Frage 16: Inwiefern verfügen die Direktaufsichtsbehörden über einen ausreichenden Überblick über die Tätigkeit der Vorsorgeeinrichtungen? Was ist ihre Einschätzung? Lassen sich im Falle einer negativen Beurteilung konkrete (anonymisierte) Beispiele für die unbefriedigende Situation nennen?

Frage 17: Inwieweit sind die Angaben der Vorsorgeeinrichtungen genügend umfassend, systematisch und einheitlich, um von den Direktaufsichtsbehörden verglichen und beurteilt werden zu können?

#### Beurteilung der Informationsbasis durch die Aufsichtsbehörden

Wie Tabelle 16 zeigt, sind die Aufsichtsbehörden in ihrer Selbstwahrnehmung gut in der Lage, die in Art. 62 BVG enthaltenen Prüfpunkte zu beurteilen. Einzig bezüglich des Erkennens von

Mängeln in internen Abläufen und Kontrollen der Vorsorgeeinrichtungen gehen die Selbsteinschätzungen stark auseinander.

**Tabelle 16:** Beurteilung der Informationsbasis für die Aufsichtstätigkeit über die Vorsorgeeinrichtungen

Wie gut können Sie anhand der Ihnen von den Vorsorgeeinrichtungen unterbreiteten Informationen erkennen, ob die folgenden Sachverhalte gegeben sind?						
	sehr gut	eher gut	teils-teils	eher schlecht	sehr schlecht	kBm
a) Die statutarischen und reglementarischen Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtung sind mit den gesetzlichen Vorschriften konform.	4	3	0	0	0	0
b) Die Vorsorgeeinrichtung ist in der Lage, ihre finanziellen Leistungsverpflichtungen im Sinne des Gesetzes zu erfüllen.	1	6	0	0	0	0
c) Es bestehen keine Mängel in den internen Abläufen und bei der internen Kontrolle der Vorsorgeeinrichtungen.	1	1	1	1	0	3
d) Das Vorsorgevermögen wird zweckgemäss verwendet.	1	6	0	0	0	0

Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Frage 13); N = 7 (1 Behörde hat diese Frage nicht beantwortet). kBm = keine Beurteilung möglich.

Anhand der Gespräche mit den Aufsichtsbehörden lassen sich folgende Feststellungen zur Prüftätigkeit und Informationsaussagen machen:

In ihrer Selbsteinschätzung reichen den Aufsichtsbehörden die ihnen vorliegenden Informationen in der Regel aus, um ihren gesetzlichen Auftrag der retrospektiven Rechtsaufsicht (vgl. Abschnitt 5.3.1) zu erfüllen. Sie fühlen sich insgesamt gut in der Lage, um die Stabilität der einzelnen beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen beurteilen zu können. Die grosse Mehrheit von ihnen weist jedoch darauf hin, dass ihre Prüftätigkeit und Einschätzungen von den ihnen unterbreiteten Unterlagen abhängig sind. Sie können systembedingt nur diejenigen Informationen beurteilen, die ihnen vorliegen, und sie müssen sich insbesondere im Fall der Prüftestate der Revisionsstellen und der Expertengutachten auf deren Korrektheit und materielle Qualität verlassen können. Es fehlen ihnen insbesondere tiefere Einblicke in die von den Revisionsstellen geprüften Elemente und Informationen darüber, wie sich diese bei den Vorsorgeeinrichtungen konkret präsentieren (Abschnitt 6.2.3). Die Prüftestate machen nur dichotome Aussagen (Kriterium «erfüllt» oder «nicht erfüllt») und geben keine Auskunft darüber, auf welchen Grundlagen diese Aussagen beruhen. Über die Ausgestaltung und Umsetzung des internen Kontrollsystems, organisatorische Risiken, potenzielle Interessenkonflikte, die Besitzverhältnisse von Liegenschaften, Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden, die Grundlagen der Bewertung von Immobilien oder die detaillierte Zusammensetzung von Vermögensanlagen haben Aufsichtsbehörden in Regel keine direkten Informationen. Auch die von Expertinnen/Experten ausgewiesenen technischen Parameter

können Aufsichtsbehörden nicht nachrechnen und materiell überprüfen; sie können lediglich deren Glaubwürdigkeit erfahrungsgestützt hinterfragen.

In den Gesprächen erwähnten einzelne Aufsichtsbehörden folgende weiteren Informationslücken bzw. Aspekte, die sie explizit nicht überprüfen können:

- Wenn Vorsorgeeinrichtungen Tätigkeiten wie die Geschäftsführung, die Vermögensverwaltung oder die Anlageberatung an externe Dienstleister auslagern, könnten diese gegenüber dem obersten Organ einen grossen Informationsvorsprung und eine gewisse Machtstellung haben. Diese Akteure unterstehen jedoch keiner Aufsicht. Die Verantwortung für deren Tätigkeit obliegt dem obersten Organ. Aufsichtsbehörden könnten jedoch nicht beurteilen, ob dieses seine Verantwortung angemessen wahrnimmt und ob allenfalls Abhängigkeiten und Interessenkonflikte bestehen. Sie haben auch keinen Einblick in die Tätigkeit solcher Dienstleister und können entsprechend potenzielle Risiken oder Probleme nicht erkennen.
- Umsetzung von rechtlichen Bestimmungen und Reglementen im Bereich der Governance durch die Vorsorgeeinrichtungen, z.B. zu Integrität und Loyalität, Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden
- Transparenz: Aufschlüsselung von Kosten auf Vorsorgewerke innerhalb von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen (v.a. solche mit Versicherungsbezug und mit komplexer Organisation); Korrektheit der Angaben zu Vermögensverwaltungskosten; Angaben zu diversen Kostenpositionen über die Struktur von Swiss GAAP FER 26 hinaus, z.B. Zusammensetzung einzelner Posten wie Broker-/Maklerkosten, Marketing; Umgang mit Vermögenstransfers innerhalb von Anschlüssen bzw. bei Neuanschlüssen von Vorsorgewerken.
- Bei einer rein retrospektiven Aufsichtstätigkeit verfügt die Aufsichtsbehörde nicht über zukunftsgerichtete Kontextinformationen (Zustand des versicherten Unternehmens, anstehende grössere Teilliquidationen etc.), welche die Risikobeurteilung unterstützen können.

Dass durchaus Informationslücken bestehen und nicht gewährleistet ist, dass Aufsichtsbehörden anhand der ihr routinemässig von den Vorsorgeeinrichtungen unterbreiteten Unterlagen ein umfassendes Bild zur Beurteilung aller Prüfpunkte erhalten, illustriert die Schilderung einer Aufsichtsbehörde. Diese berichtete im Gespräch, es komme ca. einmal pro Jahr vor, dass im Zuge von Sachverhaltsabklärungen aufgrund von Aufsichtsanzeigen oder Meldungen von Whistleblowern problematische Sachverhalte ans Licht kämen, die Anlass zu aufsichtsrechtlichen Massnahmen gäben. Solche Hinweise seien eine entsprechend wichtige Quelle für die Aufsichtsbehörden; sie würden zu weiteren Abklärungen führen und dadurch zu zusätzlichen Informationen verhelfen, die sie ansonsten nicht erhalten würden. Die erwähnten problematischen Sachverhalte betreffen unterschiedliche Bereiche (Governance, Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden, Anlageverhalten etc.) und liessen sich nicht klar charakterisieren. (Gesprächsaussage)

## Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Angaben der Vorsorgeeinrichtungen

Die Frage, ob die Angaben der Vorsorgeeinrichtungen über ihre finanzielle Situation und technischen Parameter genügend umfassend, systematisch und einheitlich sind, um sie vergleichen zu können, ist gemäss den entsprechenden Gesprächsaussagen für die Aufsichtsbehörden im Allgemeinen nicht von Relevanz. Die meisten Aufsichtsbehörden nehmen keine vergleichenden Analysen zwischen Vorsorgeeinrichtungen vor, z.B. in Form von Kennzahlenvergleichen, sondern betrachten die Einrichtungen als Einzelfälle. Sie beurteilen deren Situation jeweils individuell, unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Situation, ihres Umfelds, ihrer Entwicklung etc. Zum einen seien die Vorsorgeeinrichtungen aufgrund der grossen Heterogenität grundsätzlich nur sehr beschränkt vergleichbar, zum anderen fielen Entscheidungen über technische Parameter oder über die Kostenstruktur in den Verantwortungsbereich und ins Ermessen der obersten Organe (Interviewaussagen). Dies betrifft z.B. den technischen Zinssatz. Weil sich die Methoden und Grundlagen zu dessen Bestimmung von Einrichtung zu Einrichtung unterscheiden könne, sei diese Grösse kaum zwischen diesen vergleichbar. Auch die Bewertung von Immobilien sei komplex, da hierfür verschiedene Methoden möglich und gesetzlich erlaubt seien. Das Fehlen eines Standards schränke die Vergleichbarkeit entsprechend ein. Zudem seien einzelne Indikatoren für sich allein betrachtet noch nicht sehr aussagekräftig. Hohe Vermögensverwaltungskosten z.B. könnten durchaus gerechtfertigt sein, u.a. weil qualitativ gute Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen meist teurer seien.

### 6.3 Einsatz der Aufsichtsmittel

Art. 62a Abs. 2 BVG definiert die verschiedenen Aufsichtsmittel der Aufsichtsbehörden. Der vorliegende Abschnitt beschreibt gestützt auf die durchgeführten Erhebungen, wie Aufsichtsbehörden diese Mittel einsetzen und welche Erfahrungen sie damit machen. Im Vordergrund stehen dabei die Weisungen (Art. 62a Abs. 2 Bst. b BVG). Das Anfordern von Auskünften oder der Herausgabe sachdienlicher Unterlagen wurde bereits in Abschnitt 6.2.1 thematisiert.

#### 6.3.1 Häufigkeit des Einsatzes der Aufsichtsmittel

Gemäss Art. 62a Abs. 2 BVG stehen den Aufsichtsbehörden die folgenden Instrumente zur Verfügung (vgl. Grob 2021: 1100ff. für eine ausführliche Diskussion), um die Behebung festgestellter Mängel zu veranlassen. Das Gesetz führt sie in der Reihenfolge ihrer Strenge auf; diese nimmt von oben nach unten zu:

- Anfordern von Auskünften oder der Herausgabe sachdienlicher Unterlagen vom obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung, von der Expertin bzw. dem Experten für berufliche Vorsorge und von der Revisionsstelle
- Erteilung von Weisungen an das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung, an die Expertin bzw. den Experten für berufliche Vorsorge und an die Revisionsstelle
- Anordnung von Gutachten
- Aufhebung von Entscheiden des obersten Organs

- Anordnung von Ersatzmassnahmen
- Ermahnung, Verwarnung oder Abberufung des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung oder einzelner seiner Mitglieder
- Anordnung einer amtlichen Verwaltung der Vorsorgeeinrichtung
- Ernennung oder Abberufung einer Revisionsstelle
- Ahnden von Ordnungswidrigkeiten

In der Regel werden die aufsichtsrechtlichen Massnahmen in der Form einer anfechtbaren Verfügung erlassen.<sup>54</sup> Bei der Anordnung von Massnahmen verfügen die Aufsichtsbehörden über einen Ermessens- und Beurteilungsspielraum. Sie haben dabei die Grundsätze des Verwaltungsrechts (Verhältnismässigkeit, Willkürverbot, Rechtsgleichheitsgebot) zu beachten (Grob 2021: 1102f.).

Um einen Eindruck der quantitativen Bedeutung der gesetzlichen Aufsichtsmittel zu erhalten, enthielt die schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden eine Frage zur Häufigkeit ihres Einsatzes. Sieben Behörden lieferten solche Angaben, eine davon nur rudimentäre. In den Gesprächen zeigte sich jedoch, dass die Angaben nur schwer vergleichbar sind, da die (am Wortlaut des Gesetzes orientierten) Fragestellungen teilweise unterschiedlich interpretiert wurden. Es war z.B. unklar, welche Handlungen als «Anfordern von zusätzlichen Unterlagen» oder als «Weisung» zu werten und entsprechen zu zählen sind. Zudem sind einzelne Aufsichtsbehörden aufgrund kantonal- bzw. konkordatsrechtlicher Vorgaben verpflichtet, ihre Prüfbescheide in Form einer Verfügung zu erlassen, was zu einer entsprechend hohen Zahl führt. Nicht alle Behörden führen eine Statistik zum Einsatz der Aufsichtsmittel.

Tabelle 17 präsentiert die Angaben der Aufsichtsbehörden anonymisiert. Sie sind unter den oben erwähnten Vorbehalten zu interpretieren und sind nicht ins Verhältnis zur Anzahl der von der jeweiligen Behörde beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen gestellt. Dies erklärt einen Teil der mitunter grossen Unterschiede zwischen den Aufsichtsbehörden.

Die Grössenordnungen zeigen, dass das Einfordern zusätzlicher Angaben und Unterlagen und Weisungen – welcher Art auch immer – mit Abstand die bedeutendsten Aufsichtsmittel darstellen. Die weiteren (strengeren) Aufsichtsmittel sind gemäss den Aufsichtsbehörden demgegenüber von untergeordneter Bedeutung und werden eher selten eingesetzt.

---

<sup>54</sup> Wie in Abschnitt 6.2.1 beschrieben, erfolgt allerdings zumindest das Einholen zusätzlicher Informationen zumeist auf dem Korrespondenzweg, nicht in Form einer Verfügung. Auch der vereinzelt praktizierte Aufsichtsdialog zur Klärung von Sachverhalten stellt eine eher informelle Praxis dar.

**Tabelle 17:** Einsatz der gesetzlichen Aufsichtsmittel durch die Aufsichtsbehörden seit 2012

Bitte geben Sie an, wie oft Ihre Aufsichtsbehörde seit 2012 gegenüber Einrichtungen der beruflichen Vorsorge die folgenden Aufsichtsmittel gemäss Art. 62a Abs. 2 BVG ergriffen hat.	AB 1	AB 2	AB 3	AB 4	AB 5	AB 6	AB 7
Anfordern von Auskünften oder der Herausgabe sachdienlicher Unterlagen vom obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung	150/Jahr	80/Jahr	150/Jahr	29 total	regelmässig, bei ca. jeder 3. bis 4. VE	250/Jahr	15-20/Jahr
Anfordern von Auskünften oder der Herausgabe sachdienlicher Unterlagen von der Expertin bzw. dem Experten	kA	80/Jahr	5/Jahr	0		6/Jahr	kA
Anfordern von Auskünften oder der Herausgabe sachdienlicher Unterlagen von der Revisionsstelle	kA	20/Jahr	5/Jahr	0		3/Jahr	kA
Erteilung von Weisungen an das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung	208/Jahr <sup>1</sup>	20/Jahr	15/Jahr	240/Jahr <sup>1</sup>	max. 1/Jahr	10 total	4-5/Jahr
Erteilung von Weisungen an die Expertin bzw. den Experten	1 total	5/Jahr	0	0	0	0	kA
Erteilung von Weisungen an die Revisionsstelle	79 total <sup>2</sup>	5/Jahr	0	0	0	0	kA
Anordnung von Gutachten	5/Jahr <sup>3</sup>	1/Jahr	0	2 total	0	0	3-4/Jahr
Aufhebung von Entscheiden des obersten Organs	13 total	1/Jahr	5 total	0	0	4 total	kA
Anordnung von Ersatzmassnahmen	0	0	10 total	0	0	0	kA
Ermahnung, Verwarnung oder Abberufung des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung oder einzelner seiner Mitglieder	13 total	1/Jahr	15 total	3 total	1-2 total	4/Jahr	kA
Anordnung einer amtlichen Verwaltung der Vorsorgeeinrichtung	13 total	1/Jahr	5 total	3 total	1-2 total	10 total	kA
Ernennung oder Abberufung einer Revisionsstelle, einer Expertin oder eines Experten	0	0	0	0	0	0	kA
Ahnden von Ordnungswidrigkeiten	45	0	0	25 <sup>4</sup>	0	0	kA

Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Frage 25); N = 7. kA = keine Angabe.

Bemerkungen: AB = Aufsichtsbehörde; 1 inkl. Reglementsbeanstandungen bzw. Anweisungen für Reglementsanpassungen; 2 Rückweisung des Jahresberichts; 3 ALM-Studien; 4 inkl. Bussenandrohung bei Nichteinreichung der Berichterstattungsunterlagen

### 6.3.2 Weisungen

Frage 4: In welcher Form geben die kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden dem obersten Organ der betroffenen Vorsorgeeinrichtungen, den Expertinnen und Experten sowie den Revisionsstellen Anweisungen? Wie überprüfen sie die Umsetzung ihrer Anweisungen und setzen diese gegebenenfalls durch?

Gemäss den vorliegenden Informationen aus den geführten Gesprächen ergehen Anweisungen an die verschiedenen Akteure in unterschiedlicher Form. In mindestens einer Aufsichtsregion erfolgen sie aufgrund rechtlicher Vorgaben systematisch als Verfügung. Andere Aufsichtsbehörden differenzieren zwischen formellen und inhaltlichen Weisungen und setzen erstere zurückhaltend ein, d.h. erst wenn andere Vorgehensweisen nicht zum gewünschten Erfolg führen. Eine formelle Weisung wird als Drohmittel oder fortgeschrittene Eskalationsstufe betrachtet. Die meisten Aufsichtsbehörden bevorzugen einen niederschweligen Weg und suchen bei Unklarheiten oder Unregelmässigkeiten zunächst den Austausch mit Vorsorgeeinrichtungen, seltener auch mit Revisionsstellen oder Expertinnen/Experten. In einem ersten Schritt wird die Vorsorgeeinrichtung zu einer Handlung (z.B. Korrektur von Mängeln, Anpassung eines Reglements) innert einer bestimmten Frist aufgefordert. Solche Aufforderungen werden im internen Prüfsystem hinterlegt und ihre Erfüllung wird durch die zuständigen Personen kontrolliert. Bei Nichtbefolgen erfolgt – je nach Behörde bzw. je nach Situation – eine Ermahnung oder eine Vorladung zu einem Gespräch, bevor schliesslich eine formelle anfechtbare Verfügung erlassen wird. Dies sei aber selten nötig, weil die allermeisten Aufforderungen befolgt würden. Folgende Anlässe für solche Verfügungen wurden genannt: niederschwellige Vorgehensweisen führten nicht zum gewünschten Erfolg; das oberste Organ widersetzt sich der Aufforderung der Aufsichtsbehörde oder kann das Problem nicht selbst beheben; formelle Anordnung des Vorgehens bei Liquidationen (präventiv, um eine klare Vorgabe zu definieren und eine Grundlage für eine allfällige Kontrolle oder Beschwerden zu haben).

Wie in den Abschnitten 5.3.1 und 6.2.3 erwähnt, greifen Aufsichtsbehörden auch deshalb nur zurückhaltend zu formellen Weisungen, um allfällige Einsprachen und entsprechende Gerichtsverfahren zu vermeiden, welche grossen Aufwand mit sich bringen und lange dauern würden, was die Wirksamkeit der Aufsicht stark einschränke. Potenzielle Schäden für die Versicherten könnten während der Dauer eines Gerichtsverfahrens nicht verhindert werden. Umgekehrt berichtete eine Aufsichtsbehörde, sie leite im Fall einer Nichterfüllung einer Aufforderung innerhalb der gesetzten Frist konsequent Gerichtsverfahren ein, um ihre Anordnungen durchzusetzen und Rechtssicherheit zu schaffen.

Einzelne befragte Vorsorgeeinrichtungen gaben zu Protokoll, die rechtliche Verbindlichkeit von mündlich geäusserten Hinweisen und Aufforderungen der Aufsichtsbehörden an sie sei unklar, es bestehe diesbezüglich eine gewisse Rechtsunsicherheit. Sie könnten schlecht beurteilen, ob sie verpflichtet seien, gewisse Anpassungen umzusetzen – unter Umständen mit grossem administrativem und finanziellem Aufwand – und bei Unterlassen Sanktionen zu erwarten hätten, oder ob die Aufsichtsbehörde lediglich eine unverbindliche Einschätzung bzw. Empfehlung abgebe.

## 6.4 Informationen an die OAK BV

Frage 3: In welcher Form und inwieweit verlangt die OAK BV Informationen von den Vorsorgeeinrichtungen, den Revisionsstellen, den Expertinnen und Experten sowie den Direktaufichtsbehörden? Inwiefern ist der Informationsaustausch institutionalisiert?

### 6.4.1 Informationen von Vorsorgeeinrichtungen, Expertinnen und Experten sowie Revisionsstellen an die OAK BV

Gemäss der Übersicht der Informations- und Meldeflüsse in Anhang 4 ist nicht vorgesehen, dass die OAK BV direkt Informationen über die laufende Tätigkeit von Vorsorgeeinrichtungen, Expertinnen und Experten oder Revisionsstellen einfordert. Gemäss den geführten Gesprächen tut sie das auch nicht und erfolgen keine entsprechenden Informationsflüsse.

Eine Ausnahme bildet die jährliche Erhebung zur finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen. Seit 2012 erhebt die OAK BV jeweils zu Jahresbeginn über einen online-Fragebogen entsprechende Angaben bei den Vorsorgeeinrichtungen und publiziert einen Bericht dazu.<sup>55</sup> Dieser enthält eine Gesamtsicht über die finanzielle Lage des Systems der beruflichen Vorsorge zu erstellen und soll eine objektivierte Einschätzung der Systemrisiken der Schweizer Vorsorgeeinrichtungen ermöglichen. Die OAK BV stellt den regionalen Aufsichtsbehörden die Daten und Auswertungen jeweils für ihre entsprechende Aufsichtsregion zur Verfügung (OAK BV 2023c: 9).

Im Rahmen des Zulassungsverfahrens haben Expertinnen und Experten über ein Gesuchsformular der OAK BV diverse Angaben zu machen (Unternehmung, Interessenbindungen, hängige Straf-, Gerichts- und Verwaltungsverfahren, Diplom als Experte/Expertin für berufliche Vorsorge, Pass oder Identitätskarte, Straf- und Betreibungsregisterauszug).<sup>56</sup>

Die Weisungen 03/2016 «Qualitätssicherung in der Revision nach BVG» der OAK BV<sup>57</sup> sehen vor, dass die Revisionsstelle «auf Nachfrage hin, gegenüber der OAK BV den Nachweis für die Einhaltung der Mindestanforderungen an die Erfahrungen aus praktischer Tätigkeit und Weiterbildung erbringen» muss. Leitende Revisorinnen und Revisoren müssen pro Kalenderjahr mindestens 50 verrechenbare Prüfstunden für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge sowie die Teilnahme an mindestens vier Stunden fachspezifischer Weiterbildung nachweisen können. Die OAK BV führte eine erste entsprechende Überprüfung im Frühling und Sommer 2021 durch (v.a. bei Revisionsstellen, die nur eine Vorsorgeeinrichtung prüfen), und stellte dabei fest, dass rund zwei Drittel der 64 kontrollierten leitenden Revisoren die Mindestanforderungen vollständig erfüllten. Sie beurteilte diesen Anteil als eher tief.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> <https://www.oak-bv.admin.ch/de/themen/erhebung-finanzielle-lage>

<sup>56</sup> <https://www.oak-bv.admin.ch/de/zulassungen/experten-fuer-berufliche-vorsorge>

<sup>57</sup> [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Regulierung/Weisungen/de/W-03\\_2016\\_Weisungen\\_Qualitaetssicherung\\_in\\_der\\_Revision\\_nach\\_BVG\\_DE.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Regulierung/Weisungen/de/W-03_2016_Weisungen_Qualitaetssicherung_in_der_Revision_nach_BVG_DE.pdf)

<sup>58</sup> Interner Bericht «Beurteilung der Qualität der Revision nach BVG» der OAK BV vom März 2022.

#### 6.4.2 Informationen der Aufsichtsbehörden an die OAK BV

Zu den in Abschnitt 6.1 beschriebenen Informationsflüssen der Aufsichtsbehörden an die OAK BV liegen folgende Informationen vor:

##### Informationen über die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden

Wichtige Informationsgrundlagen der Oberaufsicht sind die Tätigkeitsberichte der Aufsichtsbehörden sowie Bestandesaufnahmen und Inspektionen.<sup>59</sup>

Die **Tätigkeitsberichte** werden institutionalisiert und jährlich eingereicht. Die OAK BV hatte bereits 2012 in den Weisungen 02/2012 inhaltliche Anforderungen an diese Berichte definiert. In einer per 1.1.2016 in Kraft getretenen Anpassung dieser Weisungen 2015 forderte die OAK BV eine gesonderte Jahresrechnung für die Aufsichtstätigkeit in der beruflichen Vorsorge (ohne die Aufsicht über die klassischen Stiftungen) sowie eine Beschreibung der Organisation der Aufsicht, des internen Kontrollsystems und der Qualitätskontrollen.<sup>60</sup> Seit 2018 stellt die OAK BV in ihren Tätigkeitsberichten fest, dass mehrere Aufsichtsbehörden nicht alle Mindestanforderungen an den Inhalt der Jahresberichte erfüllen, insbesondere in Bezug auf die differenzierte Jahresrechnung. Sie intervenierte entsprechend mehrfach bei den betreffenden Aufsichtsbehörden und ihren obersten Organen. Mittlerweile legt nur noch eine Aufsichtsbehörde der OAK BV keine nach Aufsichtsbereichen differenzierte Jahresrechnung vor.

Mittels **Inspektionen** erhebt die OAK BV Informationen über die Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden. Während der Ablauf der Inspektionen 2012-2022 weitgehend unverändert blieb und grundsätzlich als institutionalisiert bezeichnet werden kann, wandelten sich deren Form und Inhalte über die Jahre, wie die Inspektionsberichte zeigen. In den ersten Jahren (2014 und 2015) erfolgte eine umfassende Prüfung zahlreicher Aspekte, auch der Tätigkeit von Vorsorgeeinrichtungen, Experten und Revisionsstellen, nicht nur der Aufsichtstätigkeit der Direktaufichtsbehörden. Später fokussierten die Inspektionen auf einzelne gezielt ausgewählte Themen. 2019 wurden keine Prüfungen vorgenommen, nur Bestandesaufnahmen, und nur bei fünf der acht Direktaufichtsbehörden. 2017, 2020 und 2022 fanden keine Inspektionen statt. Im Nachgang an Bestandesaufnahmen und Inspektionen erstattete das Sekretariat der OAK BV jeweils Bericht und schlug je nach Ergebnis Massnahmen vor. Dabei kann es sich je nach Ergebnis um folgende Massnahmen handeln:

---

<sup>59</sup> *Inspektionen* haben formellen Charakter. Sie dienen der Überprüfung, ob die Praktiken der Direktaufichtsbehörden einem bestimmten Soll-Zustand entsprechen. Die OAK BV prüft, ob die einzelnen Direktaufichtsbehörden bei ihrer Tätigkeit die auf Art. 62 BVG abgestützten Vorschriften (Gesetz, Verordnung, Weisung) einhalten (Rechtskonformitätsprüfung). Die Inspektionen ermöglichen es auch, die Einheitlichkeit der Aufsichtstätigkeit zu prüfen. *Bestandesaufnahmen* sind demgegenüber eher informeller Natur. Sie dienen jeweils dazu, die Praxis der Direktaufichtsbehörden in einem bestimmten Bereich der Aufsichtstätigkeit bzw. deren Umgang mit bestimmten Themen und Fragen in Erfahrung zu bringen.

<sup>60</sup> [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Regulierung/Weisungen/de/02\\_2012\\_Weisungen\\_Standard\\_fuer\\_Jahresberichte\\_der\\_Aufsichtsbehoerden\\_Ergaenzungen\\_vom\\_20151217\\_Deutsch.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Regulierung/Weisungen/de/02_2012_Weisungen_Standard_fuer_Jahresberichte_der_Aufsichtsbehoerden_Ergaenzungen_vom_20151217_Deutsch.pdf)

- Diskussion eines Themas an Quartalstreffen oder in gemischten Arbeitsgruppen;
- Aufforderung an einzelne Aufsichtsbehörden zur Behebung von Mängeln oder zur Anpassung von Praktiken;
- Erwähnung von Mängeln im Tätigkeitsbericht der OAK BV;
- Erlass oder Anpassung von Weisungen zu den betreffenden Themen;
- Mitteilung an das oberste Organ einzelner Aufsichtsbehörden.

Wie in Abschnitt 5.2 erläutert, waren die Inspektionen stets Gegenstand von Diskussionen zwischen den Aufsichtsbehörden und der OAK BV. Diese führten so weit, dass einzelne Behörden 2019 die Teilnahme an Inspektionen verweigerten und die OAK BV ihre Inspektionstätigkeit reduzierte. Dies schränkt die Einblicke der OAK BV in die konkrete Aufsichtspraxis ein. Es fehlen ihr so bis zu einem gewissen Grad verlässliche Informationsgrundlagen, um ihren Auftrag der Vereinheitlichung wahrnehmen zu können.

### Informationen über Missstände bei Expertinnen/Experten und Revisionsstellen

Gemäss Angaben der OAK BV gehen bei ihr nur wenige Meldungen von Aufsichtsbehörden über Missstände bei Expertinnen und Experten oder bei Revisionsstellen gemäss Art. 52*c* und 52*e* BVG ein. Zwischen 2019 und 2021 bearbeitete sie drei Meldungen über Expertinnen oder Experten; vor 2019 gab es keine offiziellen Meldungen. Häufiger sind Meldungen betreffend Revisionsstellen und/oder leitende Revisoren<sup>61</sup>; deren Zahl seit 2014 beträgt insgesamt 21 (2014-2016: 9, 2017-2022: 12). Die OAK BV vermutet, dass die Aufsichtsbehörden ihnen bekannte Missstände ihr nicht konsequent melden.

---

<sup>61</sup> Die OAK BV leitet solche Meldungen jeweils an die Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) weiter, die zusätzliche Abklärungen und allfällige Massnahmen trifft und in ihren Jahresberichten darüber rapportiert. Laut OAK BV waren im Januar 2023 18 der 21 gemeldeten Fälle seitens der RAB abgeschlossen. In neun davon erfolgte keine Massnahme. Drei hatten einen befristeter Zulassungsentzug zur Folge, zwei einen Verweis, einer eine übrige Sanktion. Ein Fall wurde als «meldewürdige Feststellung» ohne Konsequenzen taxiert. In zwei Fällen verzichtete die betroffene Person freiwillig auf die weitere Zulassung.

## 7 Vereinheitlichung und Weiterentwicklung der Aufsichtspraxis

Kapitel 7 beleuchtet die Mechanismen und den Stand der Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis (Abschnitt 7.1) sowie der risikoorientierten Ausrichtung der Aufsicht (Abschnitt 7.2). In Abschnitt 7.3 erfolgt eine bilanzierende Analyse der Schwierigkeiten der Vereinheitlichung. Das Kapitel behandelt die Evaluationsfragen 6, 7, 9, 15 und 18 und somit die Evaluationsziele A-C bezogen auf die Thematik der Aufsichtspraxis.

### 7.1 Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis

Die Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis stellt eines der Hauptziele der Strukturreform dar. Die OAK BV hatte sich dies auch ab Aufnahme ihrer Tätigkeit 2012 als strategisches Ziel gesetzt. Nach einer Beurteilung der diesbezüglichen Situation erfolgt eine Diskussion der Mechanismen der Vereinheitlichung und der damit verbundenen Schwierigkeiten.

#### 7.1.1 Massnahmen und Gefässe zur Vereinheitlichung durch die OAK BV

Frage 6: Inwiefern wurden die Weisungen der OAK BV zur Vereinheitlichung der Direktaufsicht umgesetzt?  
 Frage 9: Welche Schwierigkeiten sind spezifisch im Zusammenhang mit der Umsetzung der Anforderungen an den Informationsaustausch und an die Standardisierung/Vereinheitlichung der Direktaufsicht aufgetreten?  
 Frage 15: Inwiefern haben die Weisungen der OAK BV die Direktaufsicht vereinheitlicht und standardisiert? Haben sich Grenzen der Standardisierung gezeigt und wenn ja, welche?

#### Weisungen

Formell sind Weisungen<sup>62</sup> und Inspektionen über deren Umsetzung die zentralen Instrumente der OAK BV, um auf die Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis hinzuwirken. Hinzu kommen Mitteilungen, die der Rechtsauslegung und der Vereinheitlichung des Vollzugs des verbindlichen Rechts dienen (vgl. Anhang 5).

*Direkt* auf die Vereinheitlichung der Aufsichtstätigkeit zielten vor allem folgende Weisungen ab:

- Standard für Jahresberichte der Aufsichtsbehörden (2/2012): Definition von Mindestanforderungen an den Inhalt der Jahresberichte
- Ausweis der Vermögensverwaltungskosten (2/2013): Aufsichtsbehörden haben zu prüfen, ob die primär adressierten Vorsorgeeinrichtungen und Revisionsstellen die Weisungen einhalten (→ Vorgabe an den Inhalt der Prüfung)
- Anforderungen an Transparenz und interne Kontrolle für Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb (1/2021): Vorgabe der Informationen, welche Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb der Aufsichtsbehörde zur Verfügung stellen müssen, damit diese die Risiko-

<sup>62</sup> Die Thematik der Weisungen allgemein wird in Abschnitt 8.2 behandelt.

und Entscheidungsstrukturen der Vorsorgeeinrichtungen besser beurteilen können. (→ Vorgabe an den Inhalt der Prüfung)

- Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge (1/2017): Regelung des Vorgehens bei Unterdeckung; Beschreibung der Pflichten und Aufgaben der verschiedenen Akteure (Vorsorgeeinrichtung, Expertin/Experte, Revisionsstelle; Prüfaufgaben der Aufsichtsbehörden); Beschreibung der Sanierungsmassnahmen; Informationspflichten.

Weitere, an andere Akteure adressierte Weisungen der OAK BV zielten *indirekt* auf eine Vereinheitlichung der Aufsichtstätigkeit ab, indem sie Vorgaben zu Inhalt und Form der Berichte der Revisionsstellen und der Expertentätigkeit und damit zu den Informationsgrundlagen der Aufsicht machten. Die Aufsichtsbehörden sollten sich auf einheitliche Grundlagen stützen können. Von ihnen wird erwartet, dass sie jeweils prüfen, ob diese Akteure die Weisungen umsetzen:

- Standardwortlaut für den Bericht der Revisionsstelle (1/2013) (aufgehoben)
- Prüfung und Berichterstattung der Revisionsstelle (4/2013)
- Weisungen Säule 3a-Stiftungen und Freizügigkeitsstiftungen (4/2014; im Dezember 2020 aufgehoben): Auftrag an Aufsichtsbehörde, die Einhaltung dieser Weisungen (Governance-Bestimmungen) zu prüfen.
- Erhebung von Fachrichtlinien der SKPE zum Mindeststandard (3/2014)
- Weisungen Qualitätssicherung in der Revision nach BVG (3/2016)

### Umsetzung der Weisungen

Die OAK BV prüfte die Umsetzung der Weisungen verschiedentlich mittels Inspektionen (Abschnitt 6.4.2). Gemäss Inspektionsberichten und Gesprächsaussagen erfolgt die Umsetzung teilweise konsequent, z.B. im Fall der Vermögensverwaltungskosten, teilweise selektiv. Die Vorgabe zur Darstellung der Ergebnisse des Expertenberichts z.B. werde kaum um- bzw. durchgesetzt, weil deren Nutzen angezweifelt werde. Zu den direkt an die Aufsichtsbehörden gerichteten Weisungen lässt sich folgendes festhalten:

- Standard für Jahresberichte der Aufsichtsbehörden (2/2012): Diese Weisung wurde bzw. wird nicht von allen Aufsichtsbehörden konsequent umgesetzt (Tätigkeitsberichte der OAK BV). Zu Beginn wehrten sich mehrere Behörden dagegen, ihre Jahresrechnung nach den beiden Aufsichtsbereichen «berufliche Vorsorge» und «klassische Stiftungen» zu differenzieren, aktuell (2023) ist es noch eine. Es handelt sich hierbei um eine organisatorische Frage, nicht um eine fachliche, was die Durchsetzungsmöglichkeiten der OAK BV begrenzt (vgl. Abschnitt 2.3.2).
- Ausweis der Vermögensverwaltungskosten (2/2013): Eine entsprechende Inspektion 2015 zeigte, dass diese Weisung weitgehend konsequent umgesetzt wurde.

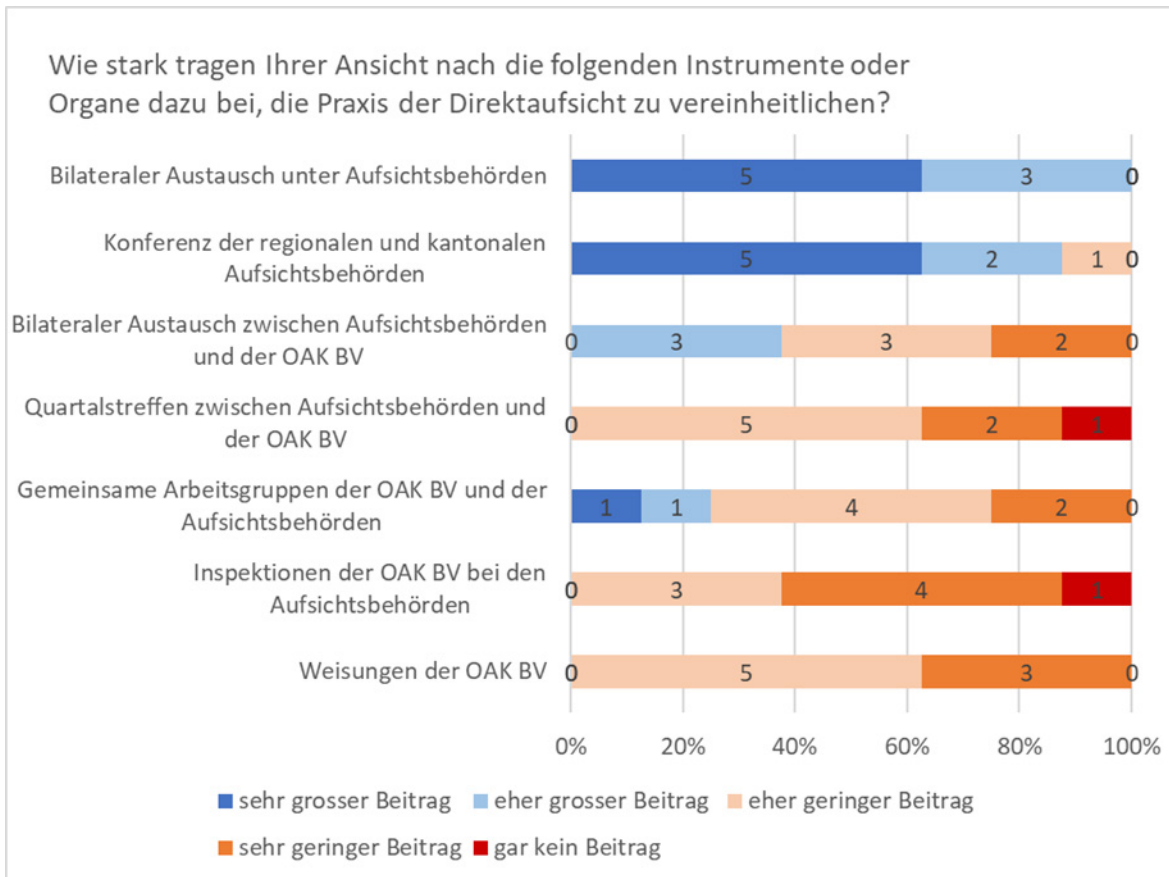
- Anforderungen an Transparenz und interne Kontrolle für Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb (1/2021): Die Umsetzung dieser Weisungen sorgte für zahlreiche Diskussionen an Quartalstreffen, und auch in den Gesprächen mit den Aufsichtsbehörden wurden zahlreiche Unklarheiten und Schwierigkeiten artikuliert (vgl. Abschnitt 8.2.2). Laut Aussagen von einzelnen Vorsorgeeinrichtungen wird diese Weisung von den Aufsichtsbehörden unterschiedlich ausgelegt. Die meisten verlangen, dass die Einrichtungen die verlangten Regeln reglementarisch, d.h. allenfalls in mehreren Reglementen, festhalten. Einzelne verlangen jedoch ein separates, spezifisches Reglement.
- Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge (1/2017): Diese Weisung kam kaum zum Tragen, da gemäss Gesprächsaussagen in den letzten zehn Jahren kaum Unterdeckungen zu verzeichnen waren.

### Wirksamkeit der Weisungen

Gemäss den vorliegenden Einschätzungen der Aufsichtsbehörden haben die Weisungen der OAK BV kaum zur Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis beigetragen (vgl. Abbildung 3 und Abbildung 4). Alle acht Aufsichtsbehörden sind geschlossen der Ansicht, die Konferenz der regionalen und kantonalen Aufsichtsbehörden und der bilaterale Austausch unter Aufsichtsbehörden, d.h. die beiden horizontalen Mechanismen, hätten am stärksten dazu beigetragen, die Praxis der Direktaufsicht zu vereinheitlichen (Frage 36 der schriftlichen Befragung). Am wenigsten trugen gemäss den Befragungsantworten die Inspektionen der OAK BV und die Quartalstreffen mit dieser zur Vereinheitlichung bei. Etwas positiver als die Weisungen beurteilen die Aufsichtsbehörden den Beitrag der gemeinsamen Arbeitsgruppen und den bilateralen Austausch mit der OAK BV.

Eine befragte Person, die weder einer Aufsichtsbehörde noch der OAK BV angehört, äusserte die Ansicht, die Weisungen der OAK BV hätten gewisse Entwicklungen in Bezug auf die Vereinheitlichung allenfalls etwas beschleunigt, insgesamt jedoch wenig bewirkt. (Gesprächsaussage)

**Abbildung 3:** Beitrag verschiedener Instrumente und Organe an die Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis



Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Frage 35); N = 8.

### 7.1.2 Bedeutung der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden

Wie oben festgehalten, erfolgt laut einstimmiger Meinung der befragten Aufsichtsbehörden die Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis hauptsächlich mittels Arbeitsgruppen und Erfahrungsaustausch im Rahmen der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden (Abschnitt 2.2). Die seit 1969 bestehende Konferenz ist bei den Aufsichtsbehörden etabliert. Diese messen ihr eine hohe Bedeutung und Glaubwürdigkeit zu, da sie sich fallgebunden mit Fragestellungen und Herausforderungen aus der konkreten Aufsichtspraxis befasst und schneller mit Lösungen auf solche reagieren könne als die OAK BV. Dieser fehle die dafür nötige Vertrautheit mit der Praxis (Gesprächsaussagen). Mit der Schaffung der OAK BV habe die Konferenz an Bedeutung gewonnen: Die Aufsichtsbehörden wollten dem Auftreten und den Forderungen der OAK BV etwas entgegensetzen und empfanden deren Weisungen oft als unklar und wenig praktikabel. Die Konferenz habe sich als Gefäss angeboten, um eigenständig und unbeeinflusst von der OAK BV ein gemeinsames Rechtsverständnis zu schaffen und aus ihrer Sicht praktikable Lösungen zu suchen. Auch eine gewisse Ernüchterung über das Ausbleiben konkreter Ergebnisse der Tätigkeit der OAK BV habe dazu geführt, dass die Konferenz ihre Bemühungen um Selbstregulierung weiter intensiviert habe. (Gesprächsaussagen)

Aufgrund des Umstands, dass die Konferenz von den Aufsichtsbehörden selbst getragen wird und sich ihre Arbeitsgruppen aus Mitarbeitenden aller Behörden zusammensetzen, gelinge es in vielen Bereichen gut, einen Konsens zu schaffen. Vorstandsbeschlüsse über Praxisempfehlungen kommen jedoch nur bei Einstimmigkeit zustande und sind für die einzelnen Behörden nicht verbindlich. Die Anwendung dieser Empfehlungen liegt jeweils in deren Ermessen; die Konferenz kann sie nicht durchsetzen. Eine kohärente Umsetzung der vereinbarten Grundprinzipien im Einzelfall ist deshalb nicht gewährleistet. (Gesprächsaussagen)

Drei Aufsichtsbehörden wiesen auf einen Fall hin, in dem sich die Aufsichtsbehörde auf eine gemeinsame Praxis im Umgang mit Freizügigkeits- und Säule 3a-Stiftungen geeinigt und an die betroffenen Einrichtungen kommuniziert hätten, die OAK BV jedoch danach, ebenfalls mit dem Ziel einer einheitlichen Praxis, eine Mitteilung mit einer davon abweichenden Rechtsauslegung publiziert habe. Hier gerieten die beiden Mechanismen der Vereinheitlichung – Weisungen bzw. Mitteilung der OAK BV gemäss BVG einerseits, informelle horizontale Harmonisierung in der Konferenz andererseits – miteinander in Konflikt. Es sei nicht klar gewesen, wessen Auslegung nun gelte, was bei den betroffenen Freizügigkeitseinrichtungen Verunsicherung ausgelöst und die Aufsichtsbehörden in ein Dilemma gebracht habe.

### 7.1.3 Beurteilung der Einheitlichkeit der Aufsichtspraxis

Frage 18: Inwiefern gehen die kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden nun einheitlich vor? Wenden sie einheitliche Kontroll- und Interventionsmechanismen an? Wenn nicht, aus welchen Gründen?

Inwiefern sich die Unterschiede hinsichtlich der Prüf- und Interventionstätigkeit der Aufsichtsbehörden zwischen 2012 und 2022 verändert haben, lässt sich nicht eindeutig beurteilen, insbesondere nicht im Sinne eines faktengestützten Vorher-Nachher-Vergleichs. Die verschiedenen befragten Akteure nehmen die Entwicklung wie folgt wahr:

- In der schriftlichen Befragung (Frage 34) gaben vier Aufsichtsbehörden an, die Unterschiede seien «viel kleiner» geworden, für drei sind sie «etwas kleiner» geworden und eine sieht keine Veränderungen. In den verschiedenen Gesprächen wurden nur wenige Bereiche oder Themen, in denen eine Vereinheitlichung erfolgt ist, explizit erwähnt: Umsetzung der mit der Strukturreform eingeführten Regeln zur Transparenz und zur Governance, Umgang mit Sitzverlegungen in andere Aufsichtsregionen, Rentenübertragung bei Rentnerbeständen, Prüfpunkte bei Sammeleinrichtungen, Leistungsverbesserungen gemäss Art. 46 Abs. 2 BVV, Vereinheitlichung der Expertenbestätigungen. Auch die Aufsicht über die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb und über die Annexeinrichtungen sei seit 2012 professioneller und einheitlicher geworden. Grosse Unterschiede bestünden dagegen weiterhin in der Überwachung der finanziellen Führung der Vorsorgeeinrichtungen. (Gesprächsaussagen von drei Aufsichtsbehörden)
- Die Gesprächspartner/innen der OAK BV äusserten differenzierte Einschätzungen. Hinsichtlich der Aufsicht über Expertinnen/Experten und Revisionsstellen hätten sich

die Unterschiede verringert. In Bezug auf die Risikoorientierung und die Personalstruktur seien die Unterschiede zwischen den Aufsichtsbehörden eher grösser geworden, da sich zwei Behörden in diese Richtung entwickelt hätten, eine davon sehr stark, die anderen hingegen kaum (vgl. Abschnitt 5.3.1).

In den Gesprächen wiesen drei Aufsichtsbehörden sowie weitere Personen mit Aussensicht auf den offensichtlichen Umstand hin, dass die Regionalisierung der Direktaufsicht 2012, d.h. der Rückgang von 15 auf 9 bzw. heute 8 Aufsichtsregionen (Abschnitt 4.1.1) die Varianz strukturell verringert und die Vereinheitlichung gefördert habe.

Die aktuelle Situation wird von Akteuren mit Aussenblick so beurteilt, dass durchaus eine gewisse Angleichung zwischen den Aufsichtsbehörden erfolgt sei, die Aufsichtspraxis aber weiterhin nicht als vereinheitlicht bezeichnet werden könne. Zwölf der befragten Vorsorgeeinrichtungen orteten Unterschiede zwischen den Aufsichtsbehörden in Bezug auf deren Erwartungen an die Einrichtungen, auf die Auslegung von Konzepten und Bestimmungen im Umgang mit bestimmten Fragen. Genannt wurden z.B. die Anforderungen an das interne Kontrollsystem, Wertschwankungspuffer, die Anforderungen an Teilliquidationsreglemente, die Umsetzung der Weisungen W-2/2021 «Anforderungen an Transparenz und interne Kontrolle für Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb» oder der Umgang mit Expats. National tätige Einrichtungen im Wettbewerb erachten die Heterogenität der Aufsichtspraxis, d.h. die je nach Aufsichtsregion unterschiedliche Auslegung von rechtlichen Bestimmungen als für sie schwierig und potenziell wettbewerbsverzerrend. Auch drei befragte Revisionsstellen sind der Ansicht, die Aufsichtspraxis sei uneinheitlich, das entsprechende Ziel sei nicht erreicht worden. Es bestünden z.B. unterschiedliche Prozesse und Merkblätter bei Liquidationen.

Die berichteten Unterschiede betreffen vor allem inhaltliche Fragen, d.h. die Auslegung von Bestimmungen, die Beurteilung von Sachverhalten oder den Umgang mit konkreten Fragen. Wie in den Abschnitten 5.3.1, 6.2.2 und 6.3.2 aufgezeigt, lassen sich darüber hinaus in folgenden Bereichen der Aufsichtspraxis Unterschiede zwischen den Aufsichtsbehörden feststellen:

- Grundsätzliches Aufsichtsverständnis: Zwei Aufsichtsbehörden pflegen recht konsequent einen risikoorientierten Aufsichtsansatz. Die meisten anderen fühlen sich hauptsächlich dem Ansatz der retrospektiven Rechtsaufsicht verpflichtet und haben punktuell prudentielle Elemente in die Aufsichtspraxis integriert. Bezüglich des Verständnisses und der praktizierten Ansätze der Risikoorientierung bestehen jedoch Unterschiede zwischen ihnen (vgl. ausführlich Abschnitt 7.2).
- Verwendete Parameter und Indikatoren zur Prüfung der vorliegenden Unterlagen (abgedeckte Themen, Anzahl, Detaillierungsgrad)
- Umgang mit den verfügbaren Informationen: Beurteilung, ob die vorliegenden Informationen ausreichen, um die zu prüfenden Sachverhalte ausreichend fundiert beurteilen zu können; Vorgehen zur Beschaffung zusätzlicher Informationsgrundlagen; Intensität des Insistierens auf zusätzlichen Auskünften
- Form und Intensität des Austauschs mit den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen

- Art der Intervention bei Vorsorgeeinrichtungen bei festgestellten Problemen: direkter Einsatz formeller Aufsichtsmittel oder zunächst niederschwellige Interaktion.

## 7.2 Übergang zu risikoorientierter Aufsicht

Wie in Abschnitt 1.2.5 erörtert, hatte die Expertenkommission Optimierung (2004) den Übergang zu einem prudentiellen, risikoorientierten Aufsichtssystem angeregt. Dieses Ziel ist jedoch nicht explizit in die mit der Strukturreform angepassten rechtlichen Grundlagen der Aufsichtstätigkeit eingegangen. Die OAK BV verfolgte hingegen seit Aufnahme ihrer Tätigkeit 2012 die Durchsetzung einer einheitlichen und risikoorientierten Aufsicht als ein strategisches Ziel ihrer Tätigkeit (OAK BV 2013).

### 7.2.1 Bemühungen der OAK BV

Die OAK BV hatte sich 2013 darum bemüht, die wesentlichen Systemrisiken zu identifizieren und daraus Massnahmen abzuleiten, die in ihrem Kompetenzbereich liegen (Tätigkeitsbericht 2014). Zu diesem Zweck bildete sie u.a. gemeinsame Arbeitsgruppen mit den Aufsichtsbehörden (vgl. Abschnitt 2.3). Daraus resultierte z.B. ein Set von Risikokennzahlen, welches 2017 in Weisungen überführt werden sollte. Nach Kritik der Aufsichtsbehörden am entsprechenden Entwurf verzichtete die OAK BV darauf, die Weisungen in Kraft zu setzen und stellte stattdessen auf ihrer Website ein Formular zur freiwilligen Nutzung zur Verfügung (Tätigkeitsberichte OAK BV). Dieses soll als Grundlage für einen Risikodialog des obersten Organs mit dem Experten für berufliche Vorsorge dienen.<sup>63</sup> Ab 2018 war die risikoorientierte Führung und Aufsicht ein stetiges Thema in den Quartalstreffen, insbesondere in Zusammenhang mit Sammel- Gemeinschaftseinrichtungen (Protokolle der Quartalstreffen).

Um mangels gesetzlicher Grundlage eine gemeinsame Basis für die Weiterentwicklung der Aufsichtstätigkeit von einer auf die retrospektive Prüfung der Rechtskonformität beschränkten Tätigkeit zu einer vermehrt prudentiellen, risikoorientierten Aufsicht zu schaffen, lancierte die OAK BV ab 2020, nach dem Wechsel des Präsidiums, einen Prozess zur Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsverständnisses unter allen Aufsichtsbehörden und der OAK BV. Um eine möglichst hohe Verbindlichkeit zu gewährleisten, sollte dieser Prozess in einer Weisung mit Mindestanforderungen an die Aufsichtsbehörden münden. Ein mit den Aufsichtsbehörden diskutiertes Grundlagenpapier zum Aufsichtsverständnis vom 23. November 2020 (OAK BV 2020) enthält eine Definition risikoorientierter Aufsichtstätigkeit, umschreibt die damit zusammenhängenden Aufgaben der Aufsichtsbehörden und der OAK BV und formuliert Mindestanforderungen an die Direktaufsichtsbehörden bezüglich der systematischen Beurteilung finanzieller und nicht-finanzieller Risiken.

Gemäss diesem Papier bedeutet Risikoorientierung in der Aufsichtstätigkeit, dass die Aufsichtsbehörden ihre Tätigkeit so priorisieren sollen, dass sie die grössten Risiken – nach

---

<sup>63</sup> <https://www.oak-bv.admin.ch/de/themen/risikokennzahlen>

Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe – erkennen können und mit angemessenen aufsichtsrechtlichen Massnahmen adressieren. Risiken bestehen «dort, wo der zweckgemässen Verwendung des Vorsorgevermögens, der finanziellen Stabilität der Einrichtungen der beruflichen Vorsorge oder den kollektiven Interessen der Versicherten die grössten Schäden drohen» (OAK BV 2020: 3). Die mindestens zu beurteilenden Risiken sind in Tabelle 18 aufgeführt.

**Tabelle 18:** Gemäss OAK BV von den Aufsichtsbehörden zu beurteilende Risiken

<b>Finanzielle Risiken</b>	
Finanzielle Lage	Deckungssituation: Vergleich zwischen verfügbarem Vermögen und Vorsorgeverpflichtungen
Laufende Finanzierung	Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen
Sanierungsfähigkeit	Kann eine Vorsorgeeinrichtung durch ihre aktiven Versicherten sowie ihre(n) Arbeitgeber saniert werden?
Vermögensanlagen	Ist die Vermögensanlage auf die Risikofähigkeit einer Einrichtung abgestimmt? Kann die Einrichtung die eingegangenen Anlagerisiken tragen?
<b>Nicht-finanzielle Risiken</b>	
Struktur und Organisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mängel und Risiken im Bereich Governance (z.B. unklare Verantwortlichkeiten, übermässige Dominanz der Geschäftsleitung)</li> <li>– Keine der Grösse und Komplexität angemessene interne Kontrolle</li> <li>– Risiken im Bereich Strukturtransparenz bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen</li> <li>– weitere, insbesondere einrichtungsspezifische Risiken</li> </ul>
Personelle Konstellationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Umgang mit potentiellen und bestehenden Interessenskonflikten</li> <li>– Risiken aufgrund einer Kumulation von Funktionen bei einzelnen Personen</li> <li>– Risiken im Bereich Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit</li> <li>– weitere, insbesondere einrichtungsspezifische Risiken</li> </ul>
Umsetzung gesetzlicher Vorgaben	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mängel bei der Erarbeitung von reglementarischen Grundlagen (z.B. nicht gesetzeskonforme Ausgestaltung, keine Aktualisierung bei gesetzlichen Veränderungen, Unvollständigkeit)</li> <li>– Mängel bei der Umsetzung der Anforderungen an die Transparenz der Rechnungslegung</li> <li>– weitere, insbesondere einrichtungsspezifische Risiken</li> </ul>
Umfeld	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bekannte Risiken im Zusammenhang mit dem/den Arbeitgebern (z.B. wirtschaftliche Probleme des Arbeitgebers)</li> <li>– Risiken im Zusammenhang mit Dienstleistungserbringern (z.B. starke Abhängigkeit der Einrichtung von einem Dienstleistungserbringer, Zweifel an der Qualität der erbrachten Dienstleistung)</li> <li>– weitere, insbesondere einrichtungsspezifische Risiken</li> </ul>

Quelle: OAK BV (2020)

Das Grundlagenpapier sollte die Grundlage für detaillierte Vorgaben in Form von Weisungen bilden. Diese Weisungen sollten in Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden in zwei Teilprojekten bzw. Arbeitsgruppen («finanzielle Risiken», «nicht-finanzielle Risiken») erarbeitet werden. Gemäss verschiedenen Gesprächsaussagen sind diese Arbeiten allerdings noch nicht weit fortgeschritten. Die OAK BV nahm 2021 und 2022 eine Bestandesaufnahme bei den Aufsichts-

behörden zum Umgang mit finanziellen Risiken in der Aufsichtstätigkeit vor und erhob diverse Detailinformationen dazu. Im zweiten Teilprojekt versuchte die OAK BV gute Praktiken der Aufsichtsbehörden im Umgang mit diversen Aspekten nicht-finanzieller Risiken zu erfassen. Dabei zeigte sich, dass die Aufsichtsbehörden in diesem Bereich offenbar nur wenige systematische Prüfungshandlungen durchführen. (Gesprächsaussagen)

Das Projekt «Weiterentwicklung der Risikoorientierung der Aufsichtstätigkeit» wird sowohl von der OAK BV als auch von Aufsichtsbehörden aktuell als blockiert beschrieben. Aus den geführten Gesprächen lassen sich folgende Befunde hierzu ableiten:

- Die Führung des Prozesses liege bei der OAK BV, sie komme jedoch nicht voran. Die Aufsichtsbehörden warten auf Fortschritte und weitere Initiativen. Sie erwarten von der OAK BV, dass sie das Konzept «risikoorientierte Aufsicht» definiert, dass sie die Risiken, die Methoden, diese zu identifizieren, und die Vorsorgeeinrichtungen mit erhöhten Risiken benennt. Sie habe dies jedoch bisher nicht geschafft. Einzelne sind der Ansicht, sie habe keine klare Vorstellung davon.
- Aus Sicht der OAK BV ist das Projekt anspruchsvoll. Mindestanforderungen an die risikoorientierte Aufsicht müssten für alle passen. Die Aufsichtsbehörden würden aber unterschiedliche Aufsichtsphilosophien pflegen, hätten verschiedene Praktiken, um Risiken zu identifizieren und zu adressieren und könnten sich untereinander nicht auf eine gemeinsame Haltung einigen. Es bestünden unterschiedlich motivierte Widerstände gegen den angestrebten Kulturwandel der Aufsichtstätigkeit und gegen die entsprechende Initiative der OAK BV (vgl. auch Abschnitt 7.3).
- Die OAK BV und viele Aufsichtsbehörden teilen nicht dasselbe Risikoverständnis. Aus Sicht von Aufsichtsbehörden definiert die OAK BV die Risiken vor allem aus abstrakter, systemischer Perspektive, während sie selbst die Risiken gestützt auf ihre Praxiserfahrung und gute Kenntnis der Beaufsichtigten für jede Vorsorgeeinrichtung spezifisch einschätzen. Einzelne Aufsichtsbehörden bezeichneten den von der OAK BV angestrebten Ansatz der Risikoorientierung als praxisfern, der grossen Heterogenität der Vorsorgeeinrichtungen nicht entsprechend. Es besteht noch keine gemeinsame Grundlage dafür, was unter «Risiko» konkret zu verstehen ist und auf welche Faktoren die Aufsicht ihr Augenmerk legen soll.

Die Aufsichtsbehörden argumentieren, es fehle eine explizite rechtliche Grundlage für eine risikoorientierte Aufsicht sowie ein expliziter Auftrag an die OAK BV, darauf hinzuwirken. Einige Aufsichtsbehörden wehren sich dagegen, zu einer Aufsichtspraxis gedrängt zu werden, für die sie keine rechtliche Grundlage sehen und die in der Vergangenheit auch erfolgreich gerichtlich angefochten worden sei. Mehrere Gesprächspartnerinnen und -partner beider Aufsichtsebenen wiesen darauf hin, dass es in der Vergangenheit mehrfach Gerichte Informationsbegehren von Aufsichtsbehörden (z.B. das Einfordern eines Management Letters; vgl. Abschnitt 6.2.3) als ungerechtfertigten Eingriff in das Ermessen des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung taxiert hätten. Gemäss gängiger Gerichtspraxis seien Interventionen der Aufsichtsbehörde erst zulässig, wenn diese gerichtsfest nachweisen könne, dass das oberste Organ sein Ermessen überschritten

oder seine Pflichten nicht wahrgenommen hat (vgl. auch Grob 2021: 1093). Dies nachzuweisen erfordere aber Informationen, zu der die Behörde ohne die verwehrte Intervention keinen Zugang habe. Die OAK BV könnte zwar Weisungen erlassen, diese jedoch kaum durchsetzen.

## 7.2.2 Massnahmen der Aufsichtsbehörden

Frage 7: Welche Massnahmen haben die kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden getroffen, um von einer retrospektiven Aufsicht auf eine prospektive, risikoorientierte Aufsicht zu wechseln? Inwiefern bedingt dieser Übergang eine Änderung der Strukturen und Organisationsprozesse innerhalb der Vorsorgeeinrichtungen?

Wie in Abschnitt 5.3.1 beschrieben pflegen zwei Direktaufichtsbehörden seit einiger Zeit einen risikoorientierten Aufsichtsansatz. Einige weitere streben eine entsprechende Entwicklung an und haben Elemente ihrer Prüftätigkeit angepasst, einzelne beschränken sich weiterhin auf eine retrospektive Rechtskontrolle. Diese Situation wurde in zahlreichen Gesprächsaussagen so geschildert (OAK BV, 8 Aufsichtsbehörden, 24 Vorsorgeeinrichtungen<sup>64</sup>, 2 Revisionsstellen).

Die Aufsichtsbehörden berichteten über folgende Massnahmen, die sie getroffen haben, um die Risikoorientierung zu verstärken:

- **Identifikation finanzieller Risiken:** Alle Aufsichtsbehörden setzen seit zehn oder mehr Jahren ein regelmässig an Gesetzes- bzw. Verordnungsanpassungen oder Weisungen der OAK BV nachgeführtes Software-Tool ein, das anhand der Angaben aus den Geschäftsberichten der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen gewisse Kennwerte<sup>65</sup> berechnet, die gegebenenfalls auf gewisse Risiken hinweisen. Zwischen den Aufsichtsbehörden bestehen Unterschiede bezüglich der erfassten Indikatoren (Themen, Anzahl) und der Detailtiefe der Analyse. Einzelne Aufsichtsbehörden haben die Checklisten und Parameter der Prüfung angepasst, integrieren zunehmend Versicherungs- und Finanzrisiken oder spezifisch auf Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zugeschnittene Indikatoren.
- Eine Aufsichtsbehörde berichtete, sie habe 2018 als Reaktion auf das Schadenspotenzial, auf die laufenden Diskussionen und auf die Praxis anderer Aufsichtsbehörden (Erfahrungsaustausch) auf der Basis der Softwaretools ein **risikobasiertes Triage-System** eingeführt, das die Reihenfolge, in der die Vorsorgeeinrichtungen geprüft werden, je nach Risikoprofil bestimmt: Kritische Einrichtungen werden zuerst geprüft, danach grosse unkritische, am Schluss kleine unkritische.
- **Pluridisziplinäre Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen aus Gesamtsicht:** Das Softwaretool einer Behörde weist jede Vorsorgeeinrichtung einer von vier Risikostufen zu.

<sup>64</sup> Sechs Vorsorgeeinrichtungen stellten einen gewissen Wandel zu einer verstärkten Risikoorientierung fest, dieser betrifft jedoch hauptsächlich eine bestimmte Aufsichtsbehörde. 15 Einrichtungen sehen keine entsprechende Entwicklung.

<sup>65</sup> Als Beispiele genannt wurden der technische Zinssatz, der normierte und der ökonomische Deckungsgrad, Abgleich der Portfolio-Zusammensetzung auf Stufe Anlagekategorien mit Volatilitäten, Unterdeckung.

Auf dieser Basis wird entschieden, wer die Prüfung durchführt (z.B. Jurist/in, Revisor/in gemeinsam mit Jurist/in oder mit der Direktion). Eine andere Behörde hat eine interdisziplinäre Fachgruppe aus Rechtsdienst und Revisorat gebildet, die gestützt auf die Triage-Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen gemeinsam prüft.

- **Aufsichtsdialog:** Drei Aufsichtsbehörden gaben an, sie führten regelmässig Austauschgespräche mit ausgewählten Vorsorgeeinrichtungen (z.B. Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen) zur prudentiellen Diskussion spezifischer Risikofaktoren. Eine davon berichtete, sie lasse sich bei solchen Gesprächen gelegentlich auch das Kontrollsystem der Vorsorgeeinrichtung genau erläutern, um sich nicht nur auf das Reglement abstützen zu müssen.
- Eine Aufsichtsbehörde nutzt den von der OAK BV jährlich publizierten **Bericht zur finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen** als Quelle für Hinweise auf potenzielle Risiken einzelner Vorsorgeeinrichtungen und als Grundlage für allfällige Erkundigungen bei diesen.

### 7.3 Schwierigkeiten bei der Vereinheitlichung

In Zusammenhang mit der Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis der kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden sahen zwei Aufsichtsbehörden «sehr geringe», fünf «eher geringe», und lediglich eine «eher grosse» Schwierigkeiten (Frage 1 der schriftlichen Befragung). Aus Sicht des Evaluationsteams dürfte diese Einschätzung bis zu einem gewissen Grad auch Zufriedenheit mit der bestehenden Situation ausdrücken. Kaum eine Aufsichtsbehörde äusserte im Gespräch explizit den Wunsch nach einer intensiveren Vereinheitlichung.

Aus den voranstehenden Ausführungen und den geführten Gesprächen lassen sich analytisch folgende Feststellungen zu den Schwierigkeiten der Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis – einschliesslich des Übergangs zu einer verstärkt risikoorientierten Aufsicht – ableiten:

- Es bestehen zwischen der OAK BV und den meisten Aufsichtsbehörden sowie unter den Aufsichtsbehörden unterschiedliche Auffassungen über die vorgesehene Rolle der Aufsichtsbehörden, über die gesetzliche Legitimation einer risikoorientierten Aufsicht und der rechtlichen Grundlage für die OAK BV, eine solche herbeizuführen. Diese Uneinigkeit führt zu Blockaden in den angestrebten Prozessen der Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis und der Entwicklung einer prudentiellen Aufsichtstätigkeit.
- Der OAK BV fehlen die Möglichkeiten, ihre Weisungen gegengenüber den Aufsichtsbehörden durchzusetzen. Ihre Befugnisse beschränken sich zudem auf die fachliche Ebene, auf die Organisation der Aufsichtsbehörden (z.B. die Personalstruktur) kann sie keinen Einfluss nehmen (vgl. Abschnitt 2.3.2). Um ihre strategischen Ziele verwirklichen zu können, ist deshalb auf die Kooperationsbereitschaft der Aufsichtsbehörden angewiesen. Diese ist jedoch aus verschiedenen Gründen nur beschränkt gegeben (vgl. Abschnitt 8.1).
- Bezüglich der Art und Weise, wie die Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis erfolgen soll, haben die Aufsichtsbehörden und die OAK BV unterschiedliche Vorstellungen und

Interessen. Der Auftrag und Anspruch der OAK BV zur Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis reiben sich mit dem Wunsch der Aufsichtsbehörden nach eigenständiger horizontaler Harmonisierung im Rahmen der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden, die jedoch keine formale Rolle im Aufsichtssystem hat. Die Konferenz legt Wert auf ihre Autonomie als Vereinigung von Akteuren der kantonalen Ebene; die OAK BV ist praktisch nicht in ihre Aktivitäten einbezogen. Die Aufsichtsbehörden sehen die Rolle der OAK BV vor allem darin, ihnen strategische Orientierung zu geben (vgl. Abschnitt 8.1).

- Rollenbedingt nehmen die OAK BV und die Aufsichtsbehörden unterschiedliche Perspektiven ein. Die Aufsichtsbehörden stehen in ständigem Austausch mit den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen, agieren dadurch sehr praxisnah und sind deshalb an raschen, konkreten Lösungen auf sich stellende Praxisfragen interessiert. Die OAK BV demgegenüber befasst sich vorwiegend mit grundsätzlichen und systemischen Fragen, hat jedoch kaum direkten Kontakt mit Vorsorgeeinrichtungen. Sie ist entsprechend nicht mit praktischen Herausforderungen der Aufsicht auf der Ebene von Einzelfallfragen konfrontiert und hat lediglich über ihre Inspektionen punktuell Einblick in die operative Aufsichtspraxis.<sup>66</sup> Dies kann es ihr erschweren, ihr zugetragene Hinweise auf ungleich behandelte Einzelfälle einzuordnen. Aus Sicht einzelner Aufsichtsbehörden kommt es vor, dass die OAK BV solchen Fällen eine grössere Bedeutung zuschreibt als nötig und daraus Bedarf an flächendeckender Vereinheitlichung der Praxis ableitet, den die Aufsichtsbehörden so nicht sehen. Demgegenüber hat die OAK BV aus ihren Inspektionen und Bestandesaufnahmen auf einer allgemeinen Ebene einen vergleichenden Gesamtüberblick über die Tätigkeiten und Herausforderungen der acht Aufsichtsbehörden, die diese unter sich weniger haben.
- Mehrere Aufsichtsbehörden betonten die ausgeprägte Vielfalt der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen bezüglich deren Grösse, Strukturen, Strategien, Reglemente, Herausforderungen und Risikofaktoren. Absolute Gleichbehandlung aller Einrichtungen würde aus ihrer Sicht deren individuellen Situationen nicht gerecht werden. Diese seien jeweils im Einzelfall zu beurteilen. Es sei wichtig, einen gewissen Pragmatismus zu bewahren, um auf die Individualität der Vorsorgeeinrichtungen eingehen zu können. Vereinheitlichung sei deshalb nicht am Ergebnis, d.h. an den Entscheiden der Aufsichtsbehörden, zu beurteilen, sondern an der Einheitlichkeit des diesen Entscheiden zugrunde liegenden Rechtsverständnisses. Eine Aufsichtsbehörde ist in diesem Zusammenhang der Ansicht, die OAK BV verstehe unter Vereinheitlichung, dass ihre Vorgaben konsequent von allen gleich umgesetzt werden sollten.
- Auch die strukturelle Heterogenität und unterschiedliche Ressourcensituation der Aufsichtsbehörden erschwert die Vereinheitlichung der Aufsicht, wie sich aus Schilderungen

---

<sup>66</sup> Dieser Einblick wird ihr zudem erschwert, da einzelne Aufsichtsbehörden in der Vergangenheit die Mitwirkung an einer Inspektion der OAK BV verweigerten (Abschnitt 5.2).

der Aufsichtsbehörden schliessen lässt: Erstens sei eine Einigung auf eine einheitliche Praxis nicht immer einfach, weil jede Aufsichtsbehörde im Lauf der Zeit ihre eigene Praxis entwickelt habe und dieselbe Situation teilweise unterschiedlich beurteile. Zweitens sei der Bedarf zur Weiterentwicklung nicht bei allen Behörden derselbe, da sie aufgrund unterschiedlich zusammengesetzter Kollektive der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen nicht mit denselben Herausforderungen konfrontiert sind. Drittens hätten die Aufsichtsbehörden nicht dieselben Möglichkeiten, sich weiterzuentwickeln: Der Wandel zu einer risikoorientierten Aufsicht erfordert auch die Einstellung von Personal mit spezifischem Fachwissen. Dafür seien jedoch zum einen die Ressourcen nicht vorhanden und angesichts tendenziell sinkender Einnahmen über Aufsichtsgebühren<sup>67</sup> schwer zu schaffen. Zum anderen sei entsprechendes Personal schwer zu finden (vgl. Abschnitt 4.4.1).

---

<sup>67</sup> Die Aufsichtsgebühren werden bei den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen erhoben. Da deren Zahl seit 2012 stark abgenommen hat (Abbildung 10 in Anhang 1) geht das potenzielle Gesamtvolumen dieser Abgaben laufend zurück. Einzelne Aufsichtsbehörden haben deshalb seit 2012 die Gebühren erhöht (Gesprächsaussagen). Die Entwicklung der Gebühren bzw. der Einnahmen der Aufsichtsbehörden wurde in der Evaluation nicht systematisch erfasst; dem Evaluationsteam liegen keine entsprechenden Daten vor.



## 8 Verhältnis zwischen OAK BV und Direktaufsicht

Kapitel 8 beleuchtet das Zusammenwirken der OAK BV und der Aufsichtsbehörden. Es thematisiert zum einen den Informationsaustausch und die allgemeine Zusammenarbeit (Abschnitt 8.1), zum anderen die Weisungen der OAK BV (Abschnitt 8.2). Es behandelt die Evaluationsfragen 19 und 20 und damit einen Teil der Wirkungen der Strukturreform (Evaluationsziel C).

### 8.1 Informationsaustausch und Zusammenarbeit

#### 8.1.1 Beurteilung der Informationsflüsse und der Zusammenarbeit

Frage 19: Inwieweit werden der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Direktaufsichtsbehörden und der Oberaufsicht von den verschiedenen Akteuren als ausreichend und sachdienlich wahrgenommen? Mit welchen konkreten (und anonymisierten) Beispielen lässt sich dies belegen?

Die Informationsflüsse zwischen den Direktaufsichtsbehörden und der OAK BV wurden bereits in Abschnitt 6.4.2 behandelt. Sie scheinen nur teilweise zu funktionieren; die OAK BV erhält nach eigenen Angaben über diese Kanäle nur wenige Informationen über Missstände bei Revisionsstellen und Expertinnen und Experten, u.a. aufgrund von fehlender Bereitschaft einzelner Aufsichtsbehörden, bei Inspektionen der OAK BV Informationen zu konkreten Aufsichtsfällen zur Verfügung zu stellen. Allgemein fehlen der OAK BV nach eigener Aussage Informationen über die operative Aufsichtstätigkeit und über Probleme von Vorsorgeeinrichtungen, was es ihr erschwere, ihre Aufträge der Systemaufsicht und der Vereinheitlichung wahrzunehmen. (Gesprächsaussagen)

Umgekehrt kritisieren mehrere Aufsichtsbehörden, sie würden von der OAK BV nicht systematisch über bei ihr eingehende Anfragen oder Problemhinweise, die die Direktaufsicht betreffen, informiert. Auch nach Meldungen von Missständen bei Expertinnen/Experten oder Revisionsstellen informiere die OAK BV die betreffende Aufsichtsbehörde nicht über den Stand der Abklärungen und allfällige getroffene Massnahmen. Die OAK BV begründet dies mit dem Persönlichkeitsschutz. (Gesprächsaussagen)

Wie bereits in den Abschnitten 4.3.4 und 5.2 beschrieben, ist das Verhältnis zwischen der OAK BV und den Aufsichtsbehörden insgesamt als belastet und schwierig zu bezeichnen. Nicht nur befragte Akteure mit Aussensicht (Personen aus 2 Vorsorgeeinrichtungen und aus allen drei Revisionsstellen) äusserten sich entsprechend, sondern auch alle Gesprächspartnerinnen der beiden Aufsichtsebenen. In Themen und Fragestellungen, in denen sich die beiden Aufsichtsebenen und die regionalen Aufsichtsbehörden fachlich untereinander einig sind, funktioniert die Zusammenarbeit gut. Schwierig sei sie vor allem bei grundsätzlichen Themen mit strategischer und politischer Tragweite, die die Aufsichtspraxis sowie die damit verbundene strategische Ausrichtung und die personelle und finanzielle Ausstattung der Aufsichtsbehörden betreffen. In diesen Fragen beständen oft unterschiedliche Ansichten. (Gesprächsaussagen)

Tabelle 19 zeigt, dass die Aufsichtsbehörden den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen ihnen und der OAK BV in der schriftlichen Befragung grossmehrheitlich negativ beurteilten.

**Tabelle 19:** Beurteilung von Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen OAK BV und Aufsichtsbehörden durch die Aufsichtsbehörden

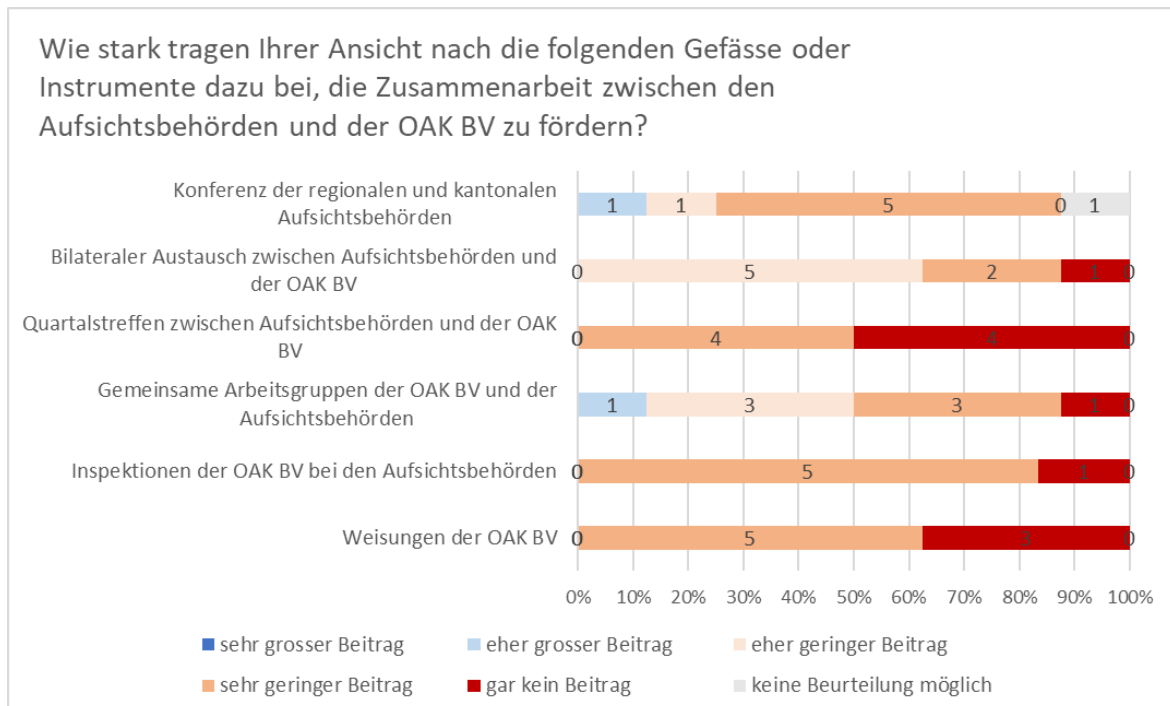
	voll und ganz zufrieden	eher zufrieden	teils-teils	eher unzufrieden	voll und ganz unzufrieden
Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit dem Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden und der OAK BV?	0	0	2	6	0

	sehr gut	eher gut	teilweise gut, teilweise schlecht	eher schlecht	sehr schlecht
Wie beurteilen Sie insgesamt die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden und der OAK BV?	0	0	3	3	2

Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Fragen 31 und 33); N = 8.

**Abbildung 4:** Organe und Instrumente der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und OAK BV



Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Frage 32); N = 8.

Wie Abbildung 4 zeigt, beurteilen die Aufsichtsbehörden den Beitrag der verschiedenen abgefragten Gefässe und Instrumente der Zusammenarbeit zwischen ihnen und der OAK BV mehrheitlich als bescheiden. Am ehesten tragen die gemeinsamen Arbeitsgruppen und der (individuelle) bilaterale Austausch zur Förderung der Zusammenarbeit bei; gemäss zwei Behörden leistet auch die Konferenz einen gewissen Beitrag, obwohl die OAK BV kaum in deren Arbeit involviert ist. Dass die Weisungen der OAK BV und die Inspektionen in der Einschätzung der Aufsichtsbehörden kaum zur Förderung der Zusammenarbeit beitragen, überrascht nicht weiter; bei diesen handelt es sich in erster Linie um Steuerungs- und Kontrollinstrumente der OAK BV. Die schlechte Beurteilung der Quartaltreffen hingegen kann als Ausdruck eines schlechten Verhältnisses zwischen den beiden Aufsichtsebenen interpretiert werden, das sich auch in den Protokollen dieser Treffen widerspiegelt.

Auf der Grundlage der Interviews mit den Aufsichtsbehörden und den Personen der OAK BV lassen sich folgende Problemfelder bezüglich der Informationsflüsse und der Zusammenarbeit zwischen den beiden Aufsichtsebenen identifizieren:

- **Vertrauensproblem:** Vier Aufsichtsbehörden bezeichneten die Beziehung und Zusammenarbeit mit der OAK BV als wenig vertrauensvoll und illustrierten dies mit verschiedenen Feststellungen:
  - Leitende Personen der Aufsichtsbehörden empfanden Äusserungen von Exponenten der OAK BV an Medienkonferenzen und Aussagen in Tätigkeitsberichten (z.B. 2019 und 2022) über die Aufsichtsbehörden als diskreditierend. Die Medienkonferenz 2019 der OAK BV veranlasste die Konferenz der Aufsichtsbehörden, an einem Quartaltreffen die Verbesserung der Zusammenarbeit zu fordern und ein Positionspapier zu verfassen. Mehrere Befragte orten ein Grundproblem im Verhältnis der beiden Aufsichtsebenen im Verhalten und Auftreten einzelner Personen beider Seiten.
  - Die OAK BV übernahm in ihrer Aufbauphase Personal vom früheren Kompetenzzentrum Aufsicht des BSV. Die damaligen Diskussionen um die juristische Bewältigung einzelner Problemfälle unter der früheren Direktaufsicht des BSV (vgl. Abschnitt 4.3.1), waren dem Vertrauen der Aufsichtsbehörden in die Glaubwürdigkeit der OAK BV nicht förderlich.
  - Einzelne Aufsichtsbehörden stellen die juristische Interpretation gewisser BVG-Bestimmungen durch die OAK BV aus fachlicher Sicht in Frage. Die OAK BV erteile zudem regelmässig Auskünfte an Vorsorgeeinrichtungen und/oder Versicherte ohne Kenntnis der vollständigen Sachlage bzw. der betreffenden Reglemente.
  - Verschiedentlich wurde erwähnt, das Sekretariat und die Kommission der OAK BV würden gegenüber den Aufsichtsbehörden nicht mit einer Stimme kommunizieren. Es komme vor, dass sich die Kommission über mit dem Sekretariat vorbereitete Haltungen hinwegsetze oder gemeinsam erarbeitete Inhalte abändere, z.B. bei Weisungsentwürfen.

- **Enttäuschung über die Tätigkeit der OAK BV:** Fünf Aufsichtsbehörden äusserten die Ansicht, die OAK BV habe ihre Aufgabe der Oberaufsicht im System bisher ungenügend bzw. nicht wunschgemäss wahrgenommen. Die betreffenden Behörden erwarten von der OAK BV, dass sie eine Führungsrolle im Bereich der Aufsicht übernimmt, proaktiv handelt und mittels Weisungen, Mitteilungen oder Positionspapieren klare strategische Richtlinien kommuniziert und so Orientierung in grundsätzlichen Themen und Fragen schafft. Einzelne Behörden wünschen sich von der OAK BV z.B. folgendes:
  - Verbindliche Auslegung von im BVG erwähnten Grundprinzipien wie z.B. «finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen», «zweckmässige Verwendung des Vorsorgevermögens» etc.
  - Klare Weisungen an die Aufsichtsbehörden zur Weiterentwicklung des Aufsichtssystems, z.B. bezüglich der risikoorientierten Aufsicht, im Umgang mit Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb oder zur Harmonisierung des grundlegenden Aufsichtsverständnisses unter den Aufsichtsbehörden
  - Klärung der Auslegung von Rechtsfragen
  - Analyse von Änderungen von Rechtsgrundlagen oder von Bundesgerichtsentscheidungen, Aufzeigen der sich daraus ergebenden praktischen Konsequenzen für die Aufsichtsbehörden und Empfehlung konkreter Umsetzungsmassnahmen

In der Wahrnehmung dieser Aufsichtsbehörden hat sich die OAK BV bisher zu wenig solchen systemischen Aufgaben gewidmet, sondern vor allem punktuell gehandelt und auf Reklamationen und Einzelfälle reagiert oder Weisungen zu Themen erlassen, die für die Aufsichtsbehörden von eher untergeordneter Bedeutung sind, während bedeutende und von ihnen artikuliert Anliegen unbearbeitet geblieben seien. Die von der OAK BV angestrebten Entwicklungsprozesse und Bemühungen zur Vereinheitlichung der Aufsicht kämen schlecht voran und hätten noch kaum Ergebnisse gezeigt (vgl. Kapitel 7). Die Konferenz der Aufsichtsbehörden habe dadurch als Koordinationsgefäss an Bedeutung gewonnen, und die Aufsichtsbehörden würden so mit ihren ohnehin bereits knappen Ressourcen die Harmonisierungsarbeit leisten, für die eigentlich die OAK BV zuständig sei.

Einzelne Aufsichtsbehörden wünschen sich von der OAK BV, dass sie auf Augenhöhe mit ihnen kommunizieren und ihnen in fachlichen Fragen und im Verkehr mit den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen bei Bedarf partnerschaftlich Rückendeckung geben würde. Sie trete gegenüber den Aufsichtsbehörden jedoch vor allem als hierarchisch übergeordnete Instanz auf (vgl. Abschnitt 4.3.4), statt sie als Partner zu behandeln.

- **Kritik am Prozess zur Ausarbeitung von Weisungen:** Vier Aufsichtsbehörden sind der Ansicht, die OAK BV berücksichtige ihre Rückmeldungen und fachlichen Vorbehalte zu Weisungsentwürfen zu wenig, weshalb die Weisungen oft unklar und unpraktikabel seien. Diese sind deshalb teilweise schlecht akzeptiert und werden entsprechend tendenziell selektiv beachtet (vgl. Abschnitt 8.2.2).

- **Ungeklärte Rolle der Konferenz der Aufsichtsbehörden:** Die Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden hat keine formelle Rolle im Aufsichtssystem. Sie stellt für die Aufsichtsbehörden jedoch ein wichtiges Gefäss zur Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden und zur Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis dar und ist diesbezüglich für sie von grösserer Bedeutung als die OAK BV (vgl. Abschnitt 7.1). Sie legt Wert auf ihre Autonomie als Vereinigung von Akteuren der kantonalen Ebene. Die OAK BV ist an den Tätigkeiten der Konferenz (Arbeitsgruppen, Arbeitstagung) nicht beteiligt, sondern nimmt lediglich auf Einladung an den Jahresversammlungen der Konferenz teil. Sie hat somit keinen Einblick in die Diskussionen und Beschlüsse der Konferenz, und es besteht eine Informationsasymmetrie (Gesprächsaussagen). Die Funktion und Bedeutung der Konferenz reiben sich somit konzeptionell mit dem gesetzlichen Auftrag und Anspruch der OAK BV zur Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis.

### 8.1.2 Auswirkungen der bestehenden Schwierigkeiten

Das problematische Verhältnis zwischen den beiden Aufsichtsebenen wirkt sich auf verschiedenen Ebenen ungünstig aus:

- Einzelne Aufsichtsbehörden weigern sich, Anweisungen der OAK BV zu befolgen (z.B. Umsetzung der Weisungen 02/2012 «Standard für Jahresberichte der Aufsichtsbehörden», Teilen von Informationen auf digitalen Plattformen) oder an Inspektionen mitzuwirken (vgl. Abschnitt 5.2). Letzteres schränkt die Einblicke der OAK BV in die konkrete Aufsichtspraxis ein. Es fehlen ihr so bis zu einem gewissen Grad die Informationsgrundlagen, um ihren Auftrag der Vereinheitlichung wahrnehmen zu können. Die rollenbedingte Informations- und Erfahrungsasymmetrie zwischen den beiden Aufsichtsebenen, welche auch die gegenseitigen Wahrnehmungen und Haltungen beeinflusst, bleibt so tendenziell bestehen.
- Die Bereitschaft der Aufsichtsbehörden, sich an den Quartalstreffen konstruktiv einzubringen, wurde seitens der OAK BV als gering bezeichnet. Die Aufsichtsbehörden betrachten den Beitrag dieser Treffen an die Zusammenarbeit als gering (vgl. Abbildung 4). Die Kooperationsbereitschaft, auf welche die OAK BV mangels Durchsetzbarkeit ihrer Weisungen angewiesen ist, ist nur beschränkt gegeben.
- Die Aufsichtsbehörden bevorzugen die horizontale Harmonisierung ihrer Praxis in der Konferenz der regionalen Aufsichtsbehörden; die Bemühungen der OAK BV um Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis stossen auf Widerstand und zeigen bisher wenig Wirkung (vgl. Abschnitt 7.1). Die Aufsichtsbehörden anerkennen diese Rolle der OAK BV nur bedingt – einzelne sehen einen Konflikt mit ihrer Interpretation der rechtlichen Grundlagen und ihrem darauf beruhenden Rollenverständnis – und bezweifeln teilweise deren fachliche Kompetenz, sie auszuüben.
- Uneinigkeit zwischen den beiden Aufsichtsebenen in fachlichen und rechtlichen Fragen und widersprüchliche Stellungnahmen und Auskünfte sind für die Beaufsichtigten

problematisch und schaffen Rechtsunsicherheit. Es ist ihnen teilweise nicht klar, wessen Auskunft oder Anweisung nun gilt. Dies stellt zum einen ein Dilemma für die Aufsichtsbehörden in der Kommunikation an die Beaufsichtigten dar und kann zum anderen Expertinnen/Experten und Revisionsstellen in schwierige Situationen gegenüber den Vorgesorgeeinrichtungen bringen.

### 8.1.3 Bemühungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit

Seit 2019 war die Zusammenarbeit zwischen der OAK BV und den Aufsichtsbehörden vermehrt ein Thema an den Quartalstreffen. Die Konferenz der Aufsichtsbehörden unterbreitete der OAK BV ein Positionspapier<sup>68</sup> hierzu. Dieses sollte als Grundlage für eine gemeinsame Diskussion über die Zusammenarbeit dienen. In der Folge wurde im Juni 2020 über die gemeinsame Erarbeitung einer juristisch unverbindlichen Zusammenarbeitsvereinbarung diskutiert. Bei der Diskussion über die Entwürfe einer solchen Vereinbarung zeigten sich jedoch Differenzen in der Frage, wie einzelne operative Fragen geregelt werden sollten (Einsichtsrechte der OAK BV in die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden bei Inspektionen; Umgang mit Anfragen von Einzelpersonen an die OAK BV und mit Aufsichtsanzeigen; Informationsflüsse; Meldungen von über Missständen bei Expertinnen/Experten und Revisionsstellen). Weil es nicht gelang, in diesen Fragen eine Einigung zu finden, beschlossen die Aufsichtsbehörden und die OAK BV im Jahr 2022 gemeinsam, auf eine solche Vereinbarung zu verzichten und sich stattdessen auf anderem Weg wieder um eine konstruktive Zusammenarbeit zu bemühen (interne Dokumente der OAK BV). Es wurde in der Folge ein Mediationsprozess in Form von vier gemeinsamen Sitzungen mit Vertretenden der beiden Aufsichtsebenen eingeleitet, die im Laufe des Jahres 2023 erfolgten (Gesprächsaussagen). Der Mediationsprozess war zum Zeitpunkt der Informationserhebung durch die vorliegende Evaluation noch in Gang; der vorliegende Bericht kann sich deshalb nicht dazu äussern.

## 8.2 Weisungen der OAK BV

Abschnitt 8.2 widmet sich den Weisungen der OAK BV und behandelt Frage 20 des Pflichtenhefts zur Evaluation.

Frage 20: Inwiefern sind die Weisungen der OAK BV für die regionalen/kantonalen Aufsichtsbehörden verständlich, kohärent und anwendbar? Bereitet die Umsetzung dieser Weisungen durch die anderen Akteure manchmal Schwierigkeiten und wenn ja, welche?

Dabei stehen die Weisungen allgemein im Fokus; mit den spezifisch auf die Vereinheitlichung der Aufsichtstätigkeit abzielenden Weisungen befasst sich Abschnitt 7.1.1.

---

<sup>68</sup> Positionspapier der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden zur Zusammenarbeit mit der OAK BV (11. September 2019).

### 8.2.1 Von der OAK BV erlassene Weisungen

Die OAK BV hat seit 2012 insgesamt 18 Weisungen erlassen, von denen acht mindestens einmal angepasst wurden (eine davon dreimal, zwei zweimal). Vier Weisungen wurden aufgehoben.<sup>69</sup> Zwölf dieser Weisungen entfallen auf die ersten drei Jahre der Tätigkeit der OAK BV (2012: 2; 2013: 5; 2014: 5), was dafür spricht, dass die OAK BV rasch über dieses auf Art. 64a Abs. 1 BVG gestützte Instrument danach strebte, in verschiedenen Bereichen Regelungen des Vollzugs des BVG zu etablieren. 2016 folgten drei Weisungen, 2017 eine und erst 2021 zwei weitere. Ebenfalls seit 2012 erliess die OAK BV 16 Mitteilungen (fünf davon 2012). Mitteilungen dienen der Klärung spezifischer Fragestellungen, die sich aus Rechtstexten ergeben (Anhang 5).

Aus der Auflistung in Tabelle 20 geht hervor, dass die meisten Weisungen direkt (konkrete Vorgaben) oder indirekt (Definition oder Konkretisierung von Prüfaufträgen) die Aufsichtsbehörden und die Revisionsstellen betreffen. Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge sind von fünf Weisungen betroffen, Vorsorgeeinrichtungen von vier. Drei Weisungen betreffen die der Direktauf sicht der OAK BV unterstellten Anlagestiftungen, einzelne Weisungen weitere Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen.

**Tabelle 20:** Von den Weisungen der OAK BV betroffene Akteure

Akteure im System	Betroffen von Weisungen	Anzahl
Aufsichtsbehörden	W-2/2012, W-2/2013, W-4/2013, (W-4/2014), W-3/2016, W-1/2017, W-1/2021, W-2/2021	8
Revisionsstellen	(W-1/2013), W-2/2013, W-4/2013, W-5/2013 (W-2/2014), W-5/2014, W-3/2016, W-1/2017	8
Expertinnen/Experten für berufliche Vorsorge	W-1/2012, W-3/2013, W-3/2014, W-1/2017, W-1/2021	5
Vorsorgeeinrichtungen (ohne Anlagestiftungen)	W-2/2013, W-5/2014, W-1/2017, W-1/2021 <sup>1</sup>	4
Anlagestiftungen	W-5/2013, (W-2/2014), W-1/2016	3
Säule 3a-Stiftungen und Freizügigkeitsstiftungen	(W-4/2014), W-5/2014	2
Wohlfahrtsfonds gemäss Art. 89a Abs. 7 ZGB	W-2/2016	1
Vermögensverwalter der beruflichen Vorsorge	(W-1/2014)	1

Quelle: Weisungen der OAK BV; Einteilung in Spalte 2 durch das Evaluationsteam.

Bemerkung: 1 betrifft nur Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb; (W-X/20YY) = aufgehobene Weisungen.

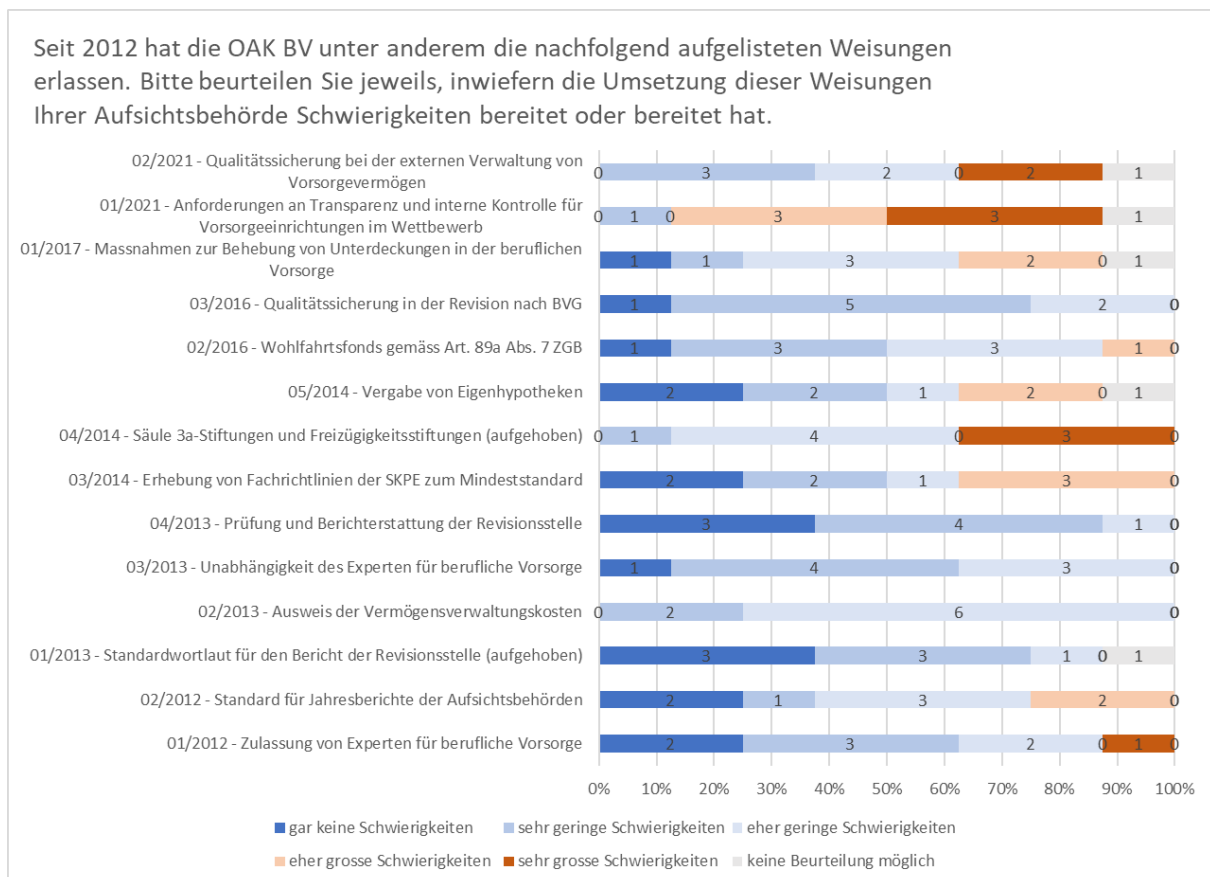
### 8.2.2 Beurteilung der Weisungen

Wie Abbildung 5 zeigt, haben nur wenige der schriftlich abgefragten Weisungen den Aufsichtsbehörden Umsetzungsschwierigkeiten bereitet, und wenn, dann meist nur einzelnen. Die grössten Probleme waren mit den folgenden drei Weisungen verbunden:

<sup>69</sup> <https://www.oak-bv.admin.ch/de/regulierung/weisungen/uebersicht>

- 01/2021 – Anforderungen an Transparenz und interne Kontrolle für Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb: Unklarheit bezüglich des Geltungsbereichs (Welche Vorsorgeeinrichtungen fallen darunter, welche nicht? Ein entsprechendes Verzeichnis wurde mehrfach überarbeitet, es kam in mehreren Aufsichtsregionen zu Gerichtsverfahren, weil sich Vorsorgeeinrichtungen dagegen wehrten, als «Vorsorgeeinrichtung im Wettbewerb» taxiert und damit der Weisung unterstellt zu werden); Unklarheit über die Auslegung der Vorgabe, dass die Anforderungen an die interne Kontrolle «in einem Reglement der Vorsorgeeinrichtung festgehalten» sein müssen.
- 04/2014 – Säule 3a-Stiftungen und Freizügigkeitsstiftungen: Darauf gestützte Anweisungen einzelner Aufsichtsbehörden an einzelne Vorsorgeeinrichtungen wurden gerichtlich angefochten, worauf das Bundesgericht die Aufhebung der Weisungen anordnete (s.u.).
- 02/2021 – Qualitätssicherung bei der externen Verwaltung von Vorsorgevermögen: V.a. Vorbehalte der Aufsichtsbehörden, die Informationsweitergabe stehe in Konflikt mit dem Datenschutz.

**Abbildung 5: Schwierigkeiten für die Aufsichtsbehörden bei der Umsetzung von Weisungen der OAK BV**



Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Frage 27); N = 8.

Aus den geführten Interviews mit Vorsorgeeinrichtungen, Revisionsstellen und den Aufsichtsbehörden ergeben sich die nachfolgend zusammengefassten Feststellungen zu den Weisungen der OAK BV.

Die Weisungen bzw. die Weisungstätigkeit der OAK BV wurden häufiger kritisch beurteilt als positiv. Folgende Kritikpunkte wurden geäußert (in Klammern: Anzahl Akteure, die den betreffenden Punkt erwähnten):

- Unklarheit: Der Regelungsinhalt einiger Weisungen sei schwer verständlich, nicht immer eindeutig und interpretationsbedürftig; die Erwartungen der OAK BV an die umsetzenden Akteure seien unklar formuliert. (6 Aufsichtsbehörden, 9 Vorsorgeeinrichtungen, 2 Verbände, 1 Revisionsstelle). Dies führe entsprechend zu unterschiedlicher Umsetzung und sei der Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis (2 Aufsichtsbehörden) sowie der Rechtssicherheit abträglich und wirke gegen aussen unprofessionell (1 Verband).
- Gewisse Weisungen hätten keine ausreichende Rechtsgrundlage; die OAK BV erlasse teilweise neue Vorgaben an Vorsorgeeinrichtungen, Expertinnen/Experten und Revisionsstellen und gehe damit über ihren Zuständigkeitsbereich hinaus (5 Aufsichtsbehörden, 4 Vorsorgeeinrichtungen, 2 Verbände; s.u.).
- Die OAK BV setze bei ihren Weisungen nicht immer die richtigen Schwerpunkte. Diese würden teilweise wenig relevante («einfachere») Themen und Detailfragen betreffen (3 Aufsichtsbehörden). Zur Bewältigung bedeutender (und komplexerer, aufwändiger zu bearbeitender) Fragen, in denen anerkannter Bedarf an Regelung oder Vereinheitlichung bestehe, z.B. zum Umgang mit den spezifischen Risiken in Zusammenhang mit Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, trage die OAK BV hingegen wenig bei.
- Die Aufsichtsbehörden müssten entgegen ihrer eigenen Überzeugung gestützt auf Weisungen, die sie als unpraktikabel oder inhaltlich fragwürdig empfinden, Verfügungen gegenüber Vorsorgeeinrichtungen erlassen. Im Fall einer Beschwerde gegen eine solche Verfügung müssten sie die Kosten und den Aufwand für das Gerichtsverfahren tragen sowie die Haftung übernehmen, wenn die Beschwerde erfolgreich ist. Zwei Aufsichtsbehörden kritisierten den Umstand, dass kein Rechtsmittel zur Verfügung stehe, mit dem Aufsichtsbehörden an sie gerichtete Weisungen der OAK BV gerichtlich anfechten können. (3 Aufsichtsbehörden)
- Die OAK BV könne Weisungen zwar erlassen, es fehlten ihr aber die Mittel, ihre Einhaltung auch durchzusetzen. (3 Aufsichtsbehörden)
- Fehlende Praktikabilität: Die Weisungen wurden v.a. von Vorsorgeeinrichtungen als praxisfern bezeichnet. Vor allem kleine Einrichtungen mit schlanken und nur schwach professionalisierten Strukturen hätten Mühe, die (indirekt<sup>70</sup>) an sie adressierten

---

<sup>70</sup> Die OAK BV ist nicht befugt, allgemeine Weisungen an Vorsorgeeinrichtungen zu erteilen. Sie formuliert deshalb verschiedentlich Aufträge an die Aufsichtsbehörden zu prüfen, ob Vorsorgeeinrichtungen gewisse Anforderungen erfüllen (vgl. z.B. Ziffer 4.2 der Weisungen 01-2021). Zwei Aufsichtsbehörden kritisierten diese Praxis.

Anforderungen zu erfüllen. Eine Aufsichtsbehörde kritisierte, eine Weisung stehe in Konflikt mit kantonalrechtlichen Vorgaben. (2 Aufsichtsbehörden, 4 Vorsorgeeinrichtungen, 2 Verbände)

- Die Unterscheidung und Abgrenzung zwischen Weisungen und Mitteilungen bezüglich ihres jeweiligen Stellenwerts und ihrer Verbindlichkeit wird teilweise als unklar empfunden. (1 Aufsichtsbehörde, 1 Verband)<sup>71</sup>

Die Weisungsbefugnis der OAK BV war mehrfach Gegenstand politischer und juristischer Diskussionen. Mehrere parlamentarische Vorstösse<sup>72</sup> stellten diese in Frage bzw. forderten den Bundesrat auf, sie einzuschränken. In diesem Zusammenhang gab die OAK BV ein Rechtsgutachten in Auftrag, das sich mit ihrer Weisungsbefugnis allgemein, gegenüber Revisionsstellen im speziellen und mit dem Inhalt des Entwurfs zu den Weisungen «Qualitätssicherung in der Revision nach BVG» (W-03/2016) auseinandersetzte. Das Gutachten kam zum Schluss, der OAK BV fehle die rechtliche Befugnis, Revisionsstellen Anordnungen im Einzelfall zu machen. Dies sei den regionalen Aufsichtsbehörden vorbehalten. Die im Weisungsentwurf vorgesehenen Mindestanforderungen an die Erfahrung von Revisionsstellen und einzelnen Prüfenden aus praktischer Tätigkeit wurden als wettbewerbsverzerrend und damit rechtswidrig taxiert (Bundesrat 2018; Gächter/Meier 2017). Die Weisungen «Säule 3a-Stiftungen und Freizügigkeitsstiftungen» (4/2014) mussten die OAK BV nach einem Entscheid des Bundesgerichts wieder aufheben. Einzelne Vorsorgeeinrichtungen fochten darauf gestützte Verfügungen von Aufsichtsbehörden beim Bundesverwaltungsgericht an. Dieses hatte die Verfügungen gestützt, das in zweiter Instanz angerufene Bundesgericht entschied jedoch, die Weisung stütze sich nicht auf eine ausreichende Rechtsgrundlage ab und sei aufzuheben.<sup>73</sup>

Die Aufsichtsbehörden und die verschiedenen Fachverbände sind in aller Regel in die Ausarbeitung von Weisungen einbezogen; die OAK BV konsultiert sie jeweils oder informiert an Quartaltreffen über ihre Vorhaben. Der Austausch mit den Verbänden wird von diesen sowie von der OAK BV als grundsätzlich positiv und meistens konstruktiv bezeichnet – mit einzelnen Ausnahmen.<sup>74</sup> Drei Aufsichtsbehörden sind hingegen der Ansicht, sie würden allgemein zu wenig einbezogen. Vier Aufsichtsbehörden kritisierten, sie würden zwar angehört, die OAK BV ignoriere jedoch kritischen Rückmeldungen und verabschiede Weisungen ohne Berücksichtigung

---

<sup>71</sup> Anhang 5 zeigt, wie die OAK BV Weisungen und Mitteilungen definiert und unterscheidet. Imhof (2021: 1120) qualifiziert Mitteilungen im Gegensatz zu den Weisungen als nicht rechtsverbindlich. Gemäss Gesprächsaussagen von Personen auf beiden Aufsichtsebenen sowie Protokollen von Quartaltreffen betrachtet die OAK BV hingegen beide Publikationsformen als verbindlich. Die Auslegeordnung der OAK BV äussert sich nicht zum Aspekt der Verbindlichkeit.

<sup>72</sup> Anfrage Fässler (14.1070), Postulat Fässler (16.3243), Postulat Ettlín (16.3733), Interpellation Kuprecht (18.4166), Motion Kuprecht (19.3600).

<sup>73</sup> [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Regulierung/Weisungen/de/Informationsschreiben\\_Aufhebung\\_der\\_Weisungen\\_04\\_2014\\_09122020\\_DE.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Regulierung/Weisungen/de/Informationsschreiben_Aufhebung_der_Weisungen_04_2014_09122020_DE.pdf)

<sup>74</sup> Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung der drei Fachrichtlinien 1, 2 und 6 zum Mindeststandard bei der Tätigkeit von Expertinnen und Experten für berufliche Sorge verlief nicht völlig reibungslos (Tätigkeitsberichte der OAK BV; Interviewaussagen).

ihrer Vorbehalte bezüglich fehlender Klarheit oder sich abzeichnender Umsetzungsprobleme. Die Umsetzung von Weisungen sei vor deren Erlass besser vorzubereiten.

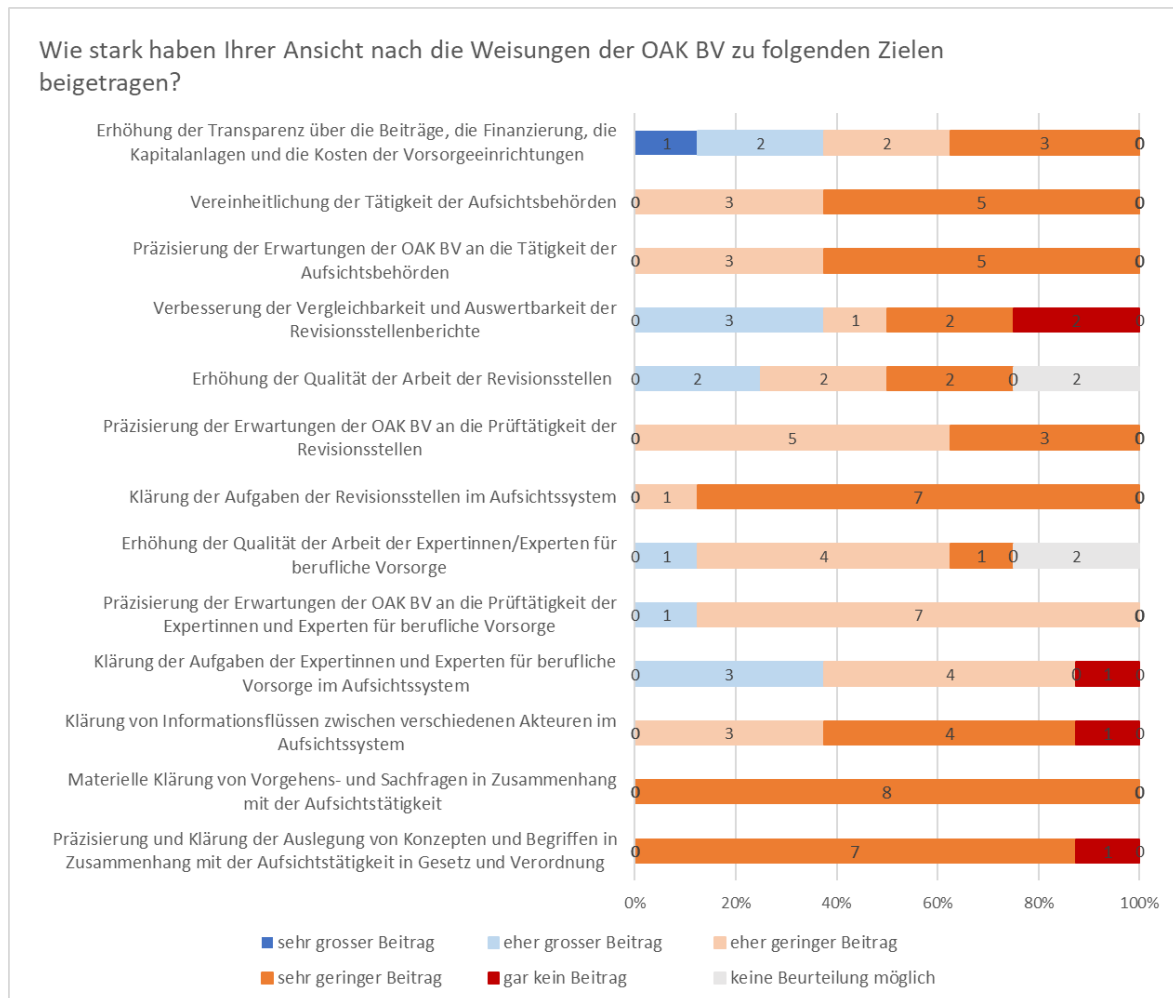
Explizit positive Rückmeldungen zu den Weisungen der OAK BV sind wenige zu verzeichnen:

- 3 Vorsorgeeinrichtungen, 2 Revisionsstellen und ein Verband erachten die Weisungen in ihren jeweiligen Bereichen als praktikabel und umsetzbar.
- 2 Vorsorgeeinrichtungen erachten die Weisungen grösstenteils als klar.

### 8.2.3 Wirksamkeit der Weisungen

Die Aufsichtsbehörden beurteilten in der schriftlichen Befragung den Beitrag der Weisungen der OAK BV an verschiedene vom Evaluationsteam aufgelistete Ziele. Abbildung 6 gibt die entsprechenden Einschätzungen wieder.

**Abbildung 6:** Beitrag von Weisungen der OAK BV an verschiedene Ziele (Beurteilung Aufsichtsbehörden)



Quelle: Schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden (Frage 28); N = 8.

Die antwortenden Aufsichtsbehörden attestieren den Weisungen der OAK BV mehrheitlich geringe Beiträge an die verschiedenen erfragten Ziele. Es fällt auf, dass sie insbesondere bezüglich der Ziele, die sie selbst betreffen, sehr kritisch sind, während einzelne Aufsichtsbehörden bei Zielen, die sich auf Vorsorgeeinrichtungen, Expertinnen/Experten oder Revisionsstellen beziehen, durchaus gewisse Beiträge der Weisungen der OAK BV sehen. Am schlechtesten bewerten sie den Beitrag an folgende Ziele:

- Präzisierung und Klärung der Auslegung von Konzepten und Begriffen in Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit in Gesetz und Verordnung
- Materielle Klärung von Vorgehens- und Sachfragen in Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit

In der Einschätzung der Aufsichtsbehörden haben die Weisungen am ehesten zu folgenden Zielen beigetragen, wobei die Einschätzungen zu den einzelnen Zielen unter den Aufsichtsbehörden teilweise divergieren:

- Erhöhung der Transparenz über die Beiträge, die Finanzierung, die Kapitalanlagen und die Kosten der Vorsorgeeinrichtungen
- Klärung der Aufgaben der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge im Aufsichtssystem
- Präzisierung der Erwartungen der OAK BV an die Prüftätigkeit der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge
- Erhöhung der Qualität der Arbeit der Expertinnen/Experten für berufliche Vorsorge
- Erhöhung der Qualität der Arbeit der Revisionsstellen

Diese schriftlichen Einschätzungen lassen sich mit Interviewaussagen einzelner Aufsichtsbehörden ergänzen. So habe die Allgemeinverbindlicherklärung der Fachrichtlinien der SKPE für die Expertentätigkeit die Qualität der versicherungstechnischen Gutachten erhöht. Die Behörde habe bei ihren Prüfungen festgestellt, dass die technischen Zinssätze tendenziell gesunken seien und der Kapitaldeckungsgrad besser geprüft werde.

Gemäss verschiedenen Gesprächsaussagen haben in Weisungen definierte Anforderungen an Expertinnen/Experten, Revisionsstellen und (indirekt) an Vorsorgeeinrichtungen bis zu einem gewissen Grad zu einer Konsolidierung der Akteurslandschaft beigetragen: Vorsorgeeinrichtungen und Dienstleister, die sich nicht mehr in der Lage sahen, die Anforderungen zu erfüllen bzw. den damit verbundenen Aufwand zu leisten, hätten ihre Tätigkeit eingestellt.

Bei aller Kritik an den Weisungen 1/2021 zur Transparenz von Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb (s.o.) wurden ihnen auch positive Wirkungen auf verschiedenen Ebenen attestiert: Erstens habe der Prozess der Ausarbeitung gezeigt, dass die Aufsichtsbehörden und die OAK BV dasselbe Grundverständnis der Inhalte hätten und die Zusammenarbeit durchaus funktionieren könne. Zweitens waren die Weisungen für eine Aufsichtsbehörde entscheidend dafür, den Austausch mit Vorsorgeeinrichtungen zu suchen, was das gegenseitige Verständnis gefördert habe. In zumindest einem Fall haben die zusätzlich erfassten Informationen die Aufsichtsbehörde

veranlasst, eine Vorsorgeeinrichtung zum Gespräch einzuladen und ihr kritische Rückfragen zu stellen. Im Zuge der Umsetzung der Weisungen hat die betreffende Behörde zudem den Rechtsdienst und die Revision erstmals verknüpft und eine interne interdisziplinäre Fachgruppe gebildet, die Sammel- und Gemeinschaftsrechnungen aus beiden Perspektiven gemeinsam prüft. Auch eine andere Aufsichtsbehörde gab an, der Prüfung interner Kontrollsysteme bei solchen Einrichtungen mehr Beachtung zu schenken.

Den Weisungen 2-2013 (Ausweis der Vermögensverwaltungskosten) attestiert eine Aufsichtsbehörde einen Mehrwert, den auch Vorsorgeeinrichtungen anerkennen würden. Sie seien wirksam gewesen, die Kostenstrukturen hätten sich verändert und die Akteure seien stärker dafür sensibilisiert.



## 9 Beurteilung der Wirksamkeit und Verbesserungsmassnahmen

Kapitel 9 behandelt die Evaluationsfragen 21 bis 25 bzw. die Evaluationsziele D und E. Abschnitt 9.1 widmet sich der Frage, wie sich die Massnahmen der Strukturreform auf die Rechtssicherheit und auf die langfristige finanzielle Stabilität des Vorsorgesystems auswirkten und ob die der Strukturreform zugrundeliegenden Herausforderungen der Aufsicht über die berufliche Vorsorge bewältigt werden konnten. Abschnitt 9.2 präsentiert die von den verschiedenen befragten Akteuren genannten Massnahmen zur Verbesserung des Aufsichtssystems sowie deren mögliche Vor- und Nachteile, ergänzt durch eigene Erwägungen des Evaluationsteams.

### 9.1 Wirksamkeit der Massnahmen der Strukturreform

#### 9.1.1 Informationslage zur Beurteilung der Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen

Frage 21: Inwiefern verfügen die Aufsichtsbehörden über die nötigen Informationen, um die Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen und das System der beruflichen Vorsorge als Ganzes evaluieren zu können?

##### Informationen über einzelne Einrichtungen:

In ihrer Selbsteinschätzung fühlen sich die Aufsichtsbehörden insgesamt gut in der Lage, die Stabilität der einzelnen beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen beurteilen zu können. Sie müssen ihre Beurteilung allerdings auf diejenigen Informationen stützen, die ihnen unterbreitet werden. Sie achten durchaus auf gewisse Parameter und Indikatoren zur finanziellen Stabilität und setzen diese teilweise zueinander in Beziehung. Sie nehmen in der Regel eine Plausibilisierung der verschiedenen Grössen vor und verschaffen sich ein grobes Gesamtbild des Zustandes der einzelnen Vorsorgeeinrichtung. Die ihnen vorliegenden Informationen erlauben jedoch nur sehr beschränkt eine fundierte Beurteilung diverser Risikofaktoren. Mangels Kenntnisse der Management Letter der Revisionsstellen (vgl. Abschnitt 6.2.3) können die Aufsichtsbehörden nicht einschätzen, wie sich die geprüften Aspekte der Organisation, Geschäftsführung und Vermögensanlage der Vorsorgeeinrichtungen konkret präsentieren und wo allenfalls Risiken bestehen. Für eine Beurteilung der Finanzierbarkeit der Leistungsverpflichtungen und der Sicherheit der Kapitaldeckung verlassen sie sich zumeist auf die Gutachten der Expertinnen und Experten. Die Kompetenz, zusätzliche sachdienliche Informationen einzuholen, um sich ein klareres Bild zu verschaffen, nehmen sie aus verschiedenen Gründen unterschiedlich intensiv wahr (vgl. Abschnitt 6.2.2).

Eine integrale Überprüfung der finanziellen Stabilität einer Vorsorgeeinrichtung mittels Verknüpfung von Aktiv- und Passivseite der Bilanz könnte – neben dem obersten Organ – prinzipiell nur die Aufsicht leisten. Expertinnen und Experten sowie Revisionsstellen haben aufgrund ihrer jeweils spezifischen Rollen und Verantwortlichkeiten kein Gesamtbild. Die Aufsicht hingegen hat grundsätzlich die Möglichkeit, sich über die dazu nötigen Unterlagen ein solches Gesamtbild zu verschaffen und die finanzielle Stabilität zu prüfen. Nur einzelne Aufsichtsbehörden nehmen

hingegen eine solche Verknüpfung vor. Gemäss Gesprächsaussagen sehen viele von ihnen das nicht als ihre Aufgabe an und verfügen nicht über das dazu nötige Fachwissen. Die meisten sehen gestützt auf Art. 51a BVG die Gesamtverantwortung für die finanzielle Stabilität einzig und exklusiv beim obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung und sind zurückhaltend darin, dessen Ermessensentscheide zu beurteilen. Nur wenige Aufsichtsbehörden fordern ALM-Studien ein; Behörden, die dies tun, beurteilen deren Nutzen und Aussagekraft jedoch als ambivalent (vgl. Abschnitt 6.2.3).

Die meisten Aufsichtsbehörden nehmen somit – unter Berufung auf das Fehlen einer expliziten Rechtsgrundlage dafür – keine eigene Risikoeinschätzung vor, sondern beschränken ihre Tätigkeit auf die Prüfung, ob alle anderen Akteure ihre Aufgaben gesetzeskonform wahrgenommen haben. Wie auch diverse Schilderungen von Aufsichtsbehörden erkennen lassen, besteht deshalb unter diesen Voraussetzungen durchaus das Risiko, dass Aufsichtsbehörden kritische Umstände oder Situationen, welche die finanzielle Stabilität einer Einrichtung und die Sicherheit der versicherten Guthaben gefährden können, nicht oder zu spät erkennen (und ggf. formell feststellen), so dass sie nicht rechtzeitig Massnahmen veranlassen können, um Schäden abzuwenden. Mehrere befragte Personen erwähnten zur Illustration dieses Umstands den Fall der Pensionskasse Phoenix.<sup>75</sup> Gemäss den vorliegenden Informationen und Gesprächsaussagen hatte in diesem Fall die Aufsicht mangels Einblicks in Geschäftsvorgänge und -beziehungen ausserhalb der Vorsorgeeinrichtung kein umfassendes Bild der Sachlage und konnte deshalb nicht adäquat intervenieren. Eine andere Behörde erwähnte, dass sie regelmässig im Zuge vertiefter Abklärungen aufgrund von Aufsichtsanzeigen kritische Sachverhalte feststelle, die ihr bisher verborgen geblieben waren (vgl. Abschnitt 6.2.5).

Um gewisse Risiken (z.B. in Bezug auf die Anlagestrategie oder nicht-finanzielle Risiken) erkennen zu können, fehlen einigen Aufsichtsbehörden zum Teil die Informationen, die Bereitschaft, diese einzufordern und sich damit auseinandersetzen, sowie das dazu nötige Fachwissen. Wie in Abschnitt 5.3.1 ausgeführt bestehen diesbezüglich Unterschiede zwischen den Aufsichtsbehörden. Grob zusammengefasst zeigt sich basierend auf den geführten Gesprächen aus Sicht des Evaluationsteams folgendes Bild: Eine Aufsichtsbehörde bemüht sich stark um eine eigenständige risikoorientierte Prüfung und setzt hierfür auch gezielt Mittel und Personal ein, eine zweite pflegt einen ähnlichen risikoorientierten Ansatz. Die übrigen sechs Aufsichtsbehörden sind sich bewusst, dass das Aufsichtsdispositiv Informations- und Prüflücken aufweist (vgl. Abschnitt 6.2.5). Rund die Hälfte von diesen sieht sich ausserstande, vertieftere Prüfungen vorzunehmen, um Risiken erkennen zu können, ist aber auch nicht bereit oder nicht in der Lage, den zusätzlichen Aufwand zu leisten, um die dazu nötigen Informationen einzuholen oder entsprechendes

---

<sup>75</sup> Die 2012 gegründete und von einer Vorsorgegesellschaft verwaltete Pensionskasse Phoenix geriet aus juristisch noch nicht geklärten Gründen in Unterdeckung. Die zuständige Aufsichtsbehörde wurde über eine Anzeige der Vorsorgegesellschaft in die Auseinandersetzung zwischen dieser und dem Stiftungsrat involviert (<https://www.srf.ch/news/schweiz/pensionskasse-vor-ruin-vorsorgedebakel-auf-kosten-der-versicherten>; <https://www.vorsorgeforum.ch/?s=phoenix> [Zugriff am 21.11.2023]). Die Aufsichtsbehörde ergriff in der Folge Massnahmen, die jedoch vom Bundesverwaltungsgericht mangels vorgängiger Gewährung des rechtlichen Gehörs wieder aufgehoben wurden (Urteil [A-3821/2016](#)).

Fachpersonal einzustellen. Die andere Hälfte der Aufsichtsbehörden erachtet es nicht als ihren Auftrag, bei der Prüftätigkeit über die Rechtskontrolle gemäss Art. 62 BVG hinauszugehen und ist entsprechend eher zurückhaltend darin, zusätzliche Informationen einzufordern und dem obersten Organ einer Vorsorgeeinrichtung allfällige Vorbehalte mitzuteilen – auch um den Vorwurf zu vermeiden, damit in dessen Ermessen einzugreifen.

Systembedingte Informationslücken bestehen bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Mehrere Aufsichtsbehörden begründen dies damit, dass die (gesamte) Stiftung die zu beaufsichtigende Einheit darstellt und sie deshalb meist lediglich Informationen über diese Ebene haben. Bei Stiftungen mit komplexer Organisation und entsprechend spezifischen Risikofaktoren fehlen ihnen zumeist Informationen über die einzelnen angeschlossenen Vorsorgewerke und deren finanzielle Stabilität oder über die Kostenstrukturen. Auch Informationen zu nicht-finanziellen Risikofaktoren fehlen ihnen in der Regel.

### System der beruflichen Vorsorge insgesamt

Die Aufsichtsbehörden befassen sich nach eigener Aussage jeweils mit der Stabilität der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen, jedoch nicht spezifisch mit der Systemstabilität insgesamt. Dies tut die OAK BV mit ihrem jährlichen Bericht zur finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen (Abschnitt 6.4.1). Sie betrachtet diesen als wichtiges Element. Er habe die Aufmerksamkeit für Themen wie Rentenverlust und Querfinanzierung erhöht und neben dem Deckungsgrad weitere Parameter differenziert betrachtet. Der Bericht habe die Transparenz gefördert und diene als Diskussionsgrundlage für eine faktenbasierte Definition und Beurteilung von Risiken. (Gesprächsaussagen)

Gemäss der schriftlichen Befragung (Frage 29) ist der Bericht der OAK BV für die Aufsichtsbehörden allerdings kaum von Bedeutung als Informationsquelle. Lediglich eine unter ihnen beurteilt dessen Nutzen für sie als «eher gross»; sechs sehen nur «sehr geringen» und eine «gar keinen» Nutzen. Vier Aufsichtsbehörden begründeten ihre Beurteilung mit folgenden Hinweisen<sup>76</sup>:

- «Die Erhebungen basieren auf nicht geprüften Informationen, sind Selbstdeklarationen mit provisorischen Werten (3 Nennungen). Oftmals nehmen nicht alle Vorsorgeeinrichtungen teil. Die Direktaufsichtsbehörde kann deshalb nicht mit diesen Werten arbeiten, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kann ein solcher Bericht sicher sinnvoll sein.» «Er dient statistischen und Präsentationszwecken.»
- «Wir prüfen die Vorsorgeeinrichtungen im Einzelfall aufgrund geprüfter/verifizierten Angaben.»
- «Die Aussagen im Bericht sind politisch motiviert mit dem Ziel neuer Aufgaben.»

---

<sup>76</sup> Französischsprachige Antworten der Aufsichtsbehörden wurden vom Evaluationsteam auf Deutsch übersetzt.

- «Relevant für unsere Tätigkeit ist die Vorsorgeeinrichtung im Einzelnen und nicht der Überblick über die Branche.»

Über diese berichteten Einschätzungen hinaus kann das Evaluationsteam keine fundierte Beurteilung der Qualität der Erhebungen und Analysen der OAK BV und ihres Beitrags an die Systemstabilität der beruflichen Vorsorge abgeben.

### 9.1.2 Vereinheitlichung von Regeln und Anweisungen

Frage 22: Inwieweit wurden die Regeln bzw. Anweisungen stärker standardisiert/vereinheitlicht? Wird die stärkere Standardisierung/Vereinheitlichung von den Akteuren als angemessen erachtet?

Soweit ersichtlich ist unter den Aufsichtsbehörden eine gewisse Vereinheitlichung der Auslegung von Rechtsfragen und von Vorgehensweisen erfolgt. Dies betrifft insbesondere die jährlichen Informationsschreiben an die beaufsichtigten Einrichtungen, die Umsetzung der Bestimmungen zur Transparenz und zur Governance und die Aufsicht über Expertinnen/Experten und Revisionsstellen sowie konkrete Sachfragen wie den Umgang mit Sitzverlegungen in andere Aufsichtsregionen, die Rentenübertragung bei Rentnerbeständen, Prüfpunkte bei Sammeleinrichtungen, Leistungsverbesserungen gemäss Art. 46 Abs. 2 BVV und die Vereinheitlichung der Expertenbestätigungen. Grosse Unterschiede bestehen dagegen weiterhin in der Überwachung der finanziellen Führung der Vorsorgeeinrichtungen. Diese Entwicklung ist hauptsächlich auf die horizontale Abstimmung der Praxis in Arbeitsgruppen der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden zurückzuführen; die Aufsichtsbehörden und einzelne Personen mit Aussensicht schätzen den Beitrag der OAK BV und ihrer Weisungen an diese Entwicklung als gering ein (vgl. Abschnitt 7.1). Auch Vertreterinnen und Vertreter der OAK BV zogen eine eher kritische Bilanz des Einflusses ihrer Weisungen auf die Vereinheitlichung; nicht alle würden konsequent umgesetzt. Aus ihrer Sicht haben vor allem die Mitteilungen der OAK BV<sup>77</sup> sowie die damit verbundenen Diskussionen mit den Aufsichtsbehörden zu einer gewissen Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis geführt (Gesprächsaussagen).

Die Aufsichtsbehörden sind laut Gesprächsaussagen durchaus an einer Angleichung ihrer Praxis im Umgang mit konkreten Sachfragen interessiert und suchen den Austausch untereinander. Eine Einigung kommt allerdings nicht in jedem Fall zustande, z.B. wenn sich eine Frage als komplex erweist oder wenn die Ansichten über die anzustrebende Lösung zu weit auseinandergehen. Aufgrund der grossen Heterogenität der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen erachten die Aufsichtsbehörden zudem eine vollständig harmonisierte und standardisierte Auslegung und Anwendung von Regeln als nicht erstrebenswert. Aus ihrer Sicht muss es möglich bleiben, eine Einzelfallbetrachtung vorzunehmen und bei gewissen Beurteilungen und Entscheidungen der individuellen Situation einer Vorsorgeeinrichtung Rechnung tragen zu können.

---

<sup>77</sup> <https://www.oak-bv.admin.ch/de/regulierung/mitteilungen>

Akteure mit Aussenblick stellen eine gewisse Angleichung der Praktiken der Aufsichtsbehörden fest, sehen jedoch weiterhin regionale Unterschiede in deren Anforderungen an die beaufsichtigten Einrichtungen oder in der Regelung von Teilliquidationen. Vor allem Vorsorgeeinrichtungen, die in mehreren Aufsichtsregionen tätig sind, erachten die Heterogenität der Aufsichtspraxis als für sie schwierig und potenziell wettbewerbsverzerrend.

### 9.1.3 Sicherheit und Zuverlässigkeit des Systems der beruflichen Vorsorge

Frage 23: Inwiefern funktioniert das System der beruflichen Vorsorge als Ganzes gemäss den Direktaufichtsbehörden und der OBERAUFSICHT nun sicher und zuverlässig?

Praktisch alle dazu befragten Personen äusserten die Ansicht, das System der beruflichen Vorsorge funktioniere im Grundsatz gut. Es habe sich in den letzten rund zehn Jahren als krisenresistent erwiesen, und es seien praktisch keine gravierenden Problemfälle oder Skandale bei Vorsorgeeinrichtungen zu verzeichnen gewesen, in denen Versicherte zu Schaden gekommen sind. In der Einschätzung mehrerer Personen seien die wenigsten Fälle, mit denen sich der Sicherheitsfonds befassen musste, auf eine mangelhafte Aufsicht zurückzuführen, sondern vor allem auf Governanceprobleme (z.B. Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden). In den meisten dieser Fälle hätten die Probleme mehreren Ebenen betroffen. Die Aufsicht fokussiere in der Regel auf die Vorsorgeeinrichtung; Missstände in deren Umfeld, z.B. in Zusammenhang mit externen Dienstleistungen wie Vermögensverwaltung oder Anlageberatung seien anhand der ihr vorliegenden Informationen nicht ohne Weiteres erkennbar. Mehrere Personen äusserten auch die Ansicht, es lasse sich nicht jeder einzelne Schadensfall verhindern; die Aufsicht könne nicht gegen kriminelle Energie vorgehen und sei kaum in der Lage, ungünstige personelle Konstellationen oder deliktische Absprachen zwischen Stiftungsrätinnen/Stiftungsräten und beratenden (Expertinnen/Experten, Anlageberatung etc.) oder prüfenden Personen (Revisionsstelle) zu erkennen und zu verhindern. (Gesprächsaussagen)

Nach Meinung der meisten Befragten hat sich die Strukturreform – bis auf die Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen Direkt- und OBERAUFSICHT – im Wesentlichen bewährt. Folgende Veränderungen wurden in mehreren Gesprächen von verschiedener Seite erwähnt:

- Bei den Vorsorgeeinrichtungen ist einerseits eine Marktkonzentration zu beobachten (vgl. Abbildung 10 in Anhang 1; OAK BV 2023b: 4), zum anderen habe eine Professionalisierung des Personals stattgefunden; dieses leiste grösstenteils gute, vertrauenswürdige Arbeit (Gesprächsaussagen). Durch diese Entwicklungen seien viele Einrichtungen mit risikobehafteter Finanzierungs- bzw. Versichertenstruktur oder mit wenig qualifizierter, unprofessioneller Führung aus dem Markt ausgetreten und hätten sich entsprechende systemische Risiken reduziert. Die Veränderung der Landschaft der Vorsorgeeinrichtungen hat aus Sicht der Aufsicht jedoch auch die Bedeutung gewisser Risiken erhöht (OAK BV 2023b): Inzwischen sind rund drei Viertel der aktiven Versicherten bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen versichert. Bei diesen können sich für die Aufsicht erhöhte Herausforderungen stellen zu überprüfen, ob die Transparenz- und Governance-

Vorschriften eingehalten werden und ob die Interessen der Versicherten angemessen geschützt sind (OAK BV 2022: 13; Gesprächsaussagen).

- Durch die neuen Vorschriften und Weisungen zur Klärung ihrer Aufgaben und der Anforderungen an die Qualifikation habe sich die Qualität der Arbeit der Expertinnen und Experten und der Revisionsstellen erhöht. Auch bei diesen habe jeweils eine Marktkonzentration stattgefunden. Die Anzahl Anbieter von Prüf- und Beratungsleistungen habe abgenommen; zugleich seien Akteure mit wenig Erfahrung und Qualitätsmängeln aus dem Markt verschwunden. Auch bei diesen Akteuren lassen sich eine Professionalisierung und eine Reduktion systemischer Risiken beobachten.
- Die Transparenzvorschriften und die Standardisierung von Rechnungslegung und Berichtsformaten hätten die Informationsgrundlagen für die Aufsichtstätigkeit harmonisiert und verbessert. Diese habe die Arbeit der Aufsicht erleichtert.
- Die meisten Aufsichtsbehörden hätten sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten weiterentwickelt und professionalisiert.

#### 9.1.4 Beseitigung struktureller Probleme im Aufsichtssystem

Frage 24: Inwiefern haben die Massnahmen betreffend die Direktaufsicht und die Oberaufsicht die vor der Reform festgestellten Probleme, beispielsweise die Aufgabenverflechtung zwischen den Akteuren und die schlecht definierten Zuständigkeiten, im Wesentlichen beseitigt? Wie lässt sich dies konkret messen?

Soweit es sich anhand der durchgeführten Erhebungen beurteilen lässt, wurden die Aufgaben und Zuständigkeiten von Direkt- und Oberaufsicht auf gesetzlicher Ebene weitestgehend entflochten. Einzig Banken und Versicherungen, die sowohl Freizügigkeits- oder Säule 3a-Stiftungen als auch Anlagestiftungen betreiben, unterstehen zugleich der Direktaufsicht der regionalen Aufsichtsbehörde als auch der OAK BV. Diese Aufsicht bezieht sich jedoch jeweils auf die Tätigkeit der verschiedenen Einrichtungen, die an sich klar getrennt sein sollten. Zu konkreten Problemen mit dieser Konstellation liegen keine Hinweise vor.

Die Mehrheit der Aufsichtsbehörden und zahlreiche weitere Akteure des Vorsorgesystems beurteilen allerdings die Aufgabenteilung zwischen der Direktaufsicht und der Oberaufsicht in der Praxis als weiterhin unklar. Dies machen sie v.a. daran fest, dass die OAK BV sich in der Vergangenheit verschiedentlich um Anliegen von Vorsorgeeinrichtungen oder Versicherten gekümmert habe, die sich an sie wandten, statt diese Anfragen an die dafür zuständige Direktaufichtsbehörde zu übergeben. Die geäusserten Unklarheiten betreffen jedoch hauptsächlich die Tragweite der Kompetenzen der OAK BV gegenüber den Aufsichtsbehörden im Fall von Weisungen zur Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis und bei der Durchführung von Inspektionen. Die Aufsichtsbehörden werfen der OAK BV eine zu extensive Auslegung dieser Kompetenzen vor. Das Verhältnis zwischen den beiden Aufsichtsebenen ist belastet; die Bemühungen der OAK BV, die Aufsichtspraxis gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag zu vereinheitlichen und ihrem strategischen

Ziel entsprechend risikoorientiert auszugestalten, gestalten sich deshalb schwierig und stossen auf verbreiteten Widerstand.

Aus Sicht des Evaluationsteams sind die Zuständigkeiten und Aufgaben der beiden Aufsichtsebenen *im Grundsatz* klar geregelt. Die Spannungen zwischen ihnen betreffen vor allem die inhaltliche Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen zu den Aufgaben der OAK BV und der Aufsichtsbehörden und die daraus abgeleiteten Aufträge bzw. Rollenverständnisse (vgl. Abschnitt 7.3). Die OAK BV war seit Beginn ihrer Tätigkeit darum bemüht, basierend auf einer eigenen Analyse der grössten Herausforderungen des Vorsorgesystems strategische Leitlinien für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Aufsichtspraxis zu entwickeln, einschliesslich einer verstärkten Ausrichtung auf die grössten Risiken, und diese Leitlinien im Rahmen ihres Auftrags zur Vereinheitlichung umzusetzen. Die Bemühungen, diesen Auftrag mit konkreten Inhalten zu füllen, betreffen stark das Rollenverständnis der Aufsichtsbehörden, von denen die meisten aus Art. 62 BVG primär einen Auftrag zur Rechtskontrolle ableiten. Die gesetzlichen Grundlagen äussern sich hingegen nicht zur inhaltlichen Tragweite des Auftrags zur Vereinheitlichung in Art. 64 BVG und enthalten keinen expliziten Auftrag zu einer risikoorientierten Aufsicht. Diesen Umstand nutzen die Aufsichtsbehörden als Argument, die Legitimation der OAK BV zu bestreiten, eine solche von ihnen zu verlangen.

Die Zuständigkeit der OAK BV zur Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis stösst an rechtliche Grenzen. Die OAK BV hat insbesondere keine Möglichkeit, ihre Weisungen an Aufsichtsbehörden durchzusetzen, und ist deshalb auf deren Kooperationsbereitschaft angewiesen. Diese ist allerdings aus verschiedenen Gründen beschränkt (vgl. Abschnitte 7.3 und 8.1). Die hauptsächlichen Erschwernisse der Vereinheitlichung und Weiterentwicklung sind grundsätzliche Vorbehalte von Aufsichtsbehörden gegenüber Einschränkungen der eigenen Handlungs- und Entscheidungsfreiheit durch Vorgaben der OAK BV, der Rollenkonflikt zwischen der OAK BV und der etablierten Konferenz der Aufsichtsbehörden als Koordinationsgefäss und der Umstand, dass eine Neuausrichtung der Aufsichtstätigkeit mitunter organisatorische und personelle Anpassungen sowie finanzielle Investitionen erfordert, zu denen nicht alle Aufsichtsbehörden bereit und in der Lage sind.

Es lässt sich somit bilanzieren, dass die rechtlichen Anpassungen im Rahmen der Strukturreform zwar die Aufgabenverflechtung zwischen den Aufsichtsebenen weitgehend behoben und die Zuständigkeiten grundsätzlich geklärt haben, dass die aktuellen gesetzlichen Bestimmungen jedoch aufgrund der erwähnten Umstände keine ideale Grundlage für die angestrebte Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis bilden. Es haben sich dadurch neue Probleme im Verhältnis zwischen den Aufsichtsebenen gezeigt, die zusammen mit den voranstehend aufgeführten weiteren Gründen die Weiterentwicklung des Aufsichtssystems und die Zusammenarbeit der beiden Ebenen hemmen.

## 9.2 Verbesserungsmaßnahmen aus Sicht der verschiedenen Akteure

Frage 25: Welche ergänzenden/korrigierenden Massnahmen könnten das System der Direktaufsicht und der Oberaufsicht der beruflichen Vorsorge nach Einschätzung der verschiedenen Akteure weiter verbessern und welches wären die wichtigsten Vorteile (und Nachteile)?

Die befragten Akteure artikulierten verschiedene Massnahmenvorschläge zur Verbesserung des Aufsichtssystems. Eine komplette Übersicht findet sich in Anhang 6. Die besonders häufig genannten Vorschläge sowie mögliche damit verbundene Vor- und Nachteile sowie Chancen und Risiken werden nachfolgend kurz diskutiert. Bei den Vorschlägen handelt es sich nicht zwingend um neue Massnahmen, und sie sind nicht als konsolidierte und umsetzungsfertig ausgearbeitete Massnahmen oder gar als Empfehlungen zu verstehen. Der vorliegende Bericht dient der Dokumentation und ersten Kommentierung der geäusserten Vorschläge; diese sollen so einen Ausgangspunkt für Überlegungen und Diskussionen über allfällige Anpassungen am Aufsichtssystem bilden. Die erwähnten Vor- und Nachteile, Chancen und Hürden wurden von den befragten Personen genannt, gesichteten Dokumenten (v.a. Positionspapiere der OAK BV [2023b] und der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden [2019]) entnommen oder vom Evaluationsteam aus den analytischen Befunden der Evaluation abgeleitet. Sie wurden nicht systematisch nach vordefinierten Kriterien entwickelt, und ihre Auflistung erhebt nicht Anspruch auf Vollständigkeit.

Die Mehrzahl der vorgeschlagenen Verbesserungsmaßnahmen betrifft die Aufsicht, wobei sich Vorschläge zur Organisation des Aufsichtssystems, zur OAK BV, zu den Aufsichtsbehörden und zur Interaktion zwischen den beiden Aufsichtsebenen unterscheiden lassen. Abschnitt 9.2.1 befasst sich mit den meistgenannten davon. Massnahmenvorschläge, die die beaufsichtigten Akteure betreffen, sind deutlich weniger zahlreichen. Eine Auswahl davon wird in Abschnitt 9.2.2 behandelt.

### 9.2.1 Bei der Aufsicht ansetzende Massnahmenvorschläge

#### Die Direktaufsicht weiter konzentrieren oder zentralisieren

Am häufigsten (6 Nennungen) wurde ein weiterer Zusammenschluss der Direktaufsichtsbehörden und die Reduktion auf 3-4 Aufsichtsregionen vorgeschlagen. Eine ähnliche Stossrichtung verfolgt der dreimal genannte Vorschlag, eine zentrale (nationale) Direktaufsichtsbehörde mit regionalen Filialen zu schaffen.

Mögliche Vorteile/Chancen:

- einheitlichere Aufsichtspraxis, mehr Gleichbehandlung und Rechtssicherheit für Beauftragte
- weniger Bedarf und Aufwand zur Harmonisierung der Aufsichtspraxis
- bessere Voraussetzungen für Vereinheitlichung und Weiterentwicklung der Aufsichtspraxis

- Bündelung der Ressourcen und Kompetenzen, kritische Grösse der Aufsichtsbehörden besser gewährleistet, mehr Effizienz, Skaleneffekte
- geringerer Bedarf an Fachpersonen, weniger Rekrutierungsprobleme

Mögliche Nachteile/Hürden:

- weniger Vertrautheit der Aufsichtsbehörden mit den lokalen Verhältnissen und Akteuren, «Kundennähe» nimmt ab
- Aufsichtsbehörden sind (inter-)kantonale Stellen. Es ist politischer Widerstand der Kantone gegen eine vom Bund ausgehende Zentralisierung zu erwarten
- hoher Implementierungsaufwand, da die Aufsichtsbehörden kantonrechtlich (oder interkantonal) geregelt sind und auch die Aufsicht über die klassischen Stiftungen übernehmen

Bereits die Expertenkommission Optimierung (2006) hatte in ihrem Bericht verschiedene Modelle der Organisation der Aufsicht und deren Vor- und Nachteile diskutiert. In Parlamentsdebatten, u.a. über den Vorschlag des Bundesrats zur Anpassung von Art. 61 Abs. 3 BVG (vgl. Abschnitt 4.3.2), hat sich gezeigt, dass die kantonale Zuständigkeit für die Aufsicht in der Politik grossen Rückhalt geniesst. Anpassungsvorschläge seitens des Bundes dürften deshalb auf Widerstand stossen. Ein Konzentrationsprozess ist allerdings ohnehin in Gang. Sollten sich die BVS und die Ostschweizer Aufsicht zusammenschliessen (vgl. Fussnote 32), relativiert sich das als Nachteil vorgebrachte Argument der geringeren Vertrautheit mit lokalen Verhältnissen, da die neue entstehende Aufsichtsregion bereits praktisch die halbe Schweiz umfassen würde. Auch die As-So deckt bereits heute eine grosse Region ab.

### Die Rolle der Konferenz der Aufsichtsbehörden aufwerten

Fünfmal wurde von verschiedener Seite vorgeschlagen, die Rolle der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden formal aufzuwerten und gesetzlich zu verankern, z.B. sie als Fachkonferenz anzuerkennen. Eine Person schlug vor, der OAK BV die Kompetenz zu geben, Beschlüsse der Konferenz mittels Weisung allgemeinverbindlich zu erklären (ähnlich wie sie dies mit Fachrichtlinien der SKPE tat).

Mögliche Vorteile/Chancen:

- Klarheit bezüglich des Status der Konferenz und ihrer Rolle im System
- Lösung eines zentralen Problemfeldes im Verhältnis zwischen OAK BV und Aufsichtsbehörden

Mögliche Nachteile/Hürden:

- Überschneidung mit dem gesetzlichen Auftrag der OAK BV zur Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis

- Die Konferenz ist ein privater Verein verselbständigter öffentlich-rechtlicher Anstalten, keine in eine interkantonale Direktorenkonferenz eingebettete Fachkonferenz von Verwaltungseinheiten.

Obwohl sie keine formelle Rolle hat, ist die Konferenz aus Sicht des Evaluationsteams ein wichtiges Element im Aufsichtssystem. Ohne sie kommt eine von den Aufsichtsbehörden mitgetragene Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis vermutlich kaum zustande, da dort die Praxisnähe und -erfahrung versammelt ist, die der OAK BV bis zu einem gewissen Grad fehlt. Die Konferenz geniesst bei den Aufsichtsbehörden grössere Akzeptanz als die OAK BV, und sie erfüllt für sie wichtige Funktionen wie Erfahrungsaustausch, Vernetzung und Weiterbildung. Die OAK BV ist an diesen Aktivitäten nicht beteiligt. Der de facto-Rollenkonflikt zwischen der Konferenz und der OAK BV stellt einen wichtigen – aber nicht den einzigen – Faktor des angespannten Verhältnisses zwischen den beiden Aufsichtsebenen dar. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Aufsichtssystems wäre es deshalb wichtig, diesen Rollenkonflikt aufzulösen, die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Rollen zu sichern und Wege des konstruktiven Austauschs und der Zusammenarbeit zwischen den beiden Aufsichtsebenen zu suchen (vgl. weitere nachfolgende Vorschläge).

#### **Aufgaben, Kompetenzen und Mittel der OAK BV gemäss Art. 64a BVG klarer definieren**

Fünf Akteure sahen eine klarere Definition der Aufgaben, Kompetenzen und Mittel (Weisungen, Inspektionen) der OAK BV als Verbesserungsmassnahme.

Mögliche Vorteile/Chancen:

- Klarheit für alle Akteure
- reduziert Konfliktpotenzial und Reibungsverluste im Verhältnis der Aufsichtsebenen
- bessere Grundlage für eine konstruktivere Zusammenarbeit

Mögliche Nachteile/Hürden:

- Ein Diskussionsprozess zur Klärung ist seit längerem in Gang, aber schwierig.

Die Auslegung ihrer Kompetenzen gegenüber den Aufsichtsbehörden ist ein zentraler Kritikpunkt der Aufsichtsbehörden an der OAK BV, v.a. in Zusammenhang mit Inspektionen (vgl. Abschnitte 6.4.2 und 7.3). Die OAK BV hat den gesetzlichen Auftrag zur Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis; es fehlen ihr jedoch die Mittel, darauf abzielende Weisungen gegenüber den Aufsichtsbehörden durchzusetzen. Ein expliziter Auftrag zur Weiterentwicklung der Direktaufsicht in Richtung Risikoorientierung geht aus dem BVG nicht hervor. Zu erwähnen ist, dass die OAK BV im Austausch mit den Aufsichtsbehörden diverse Grundsatzpapiere zu ihrem Auftrag und zum Aufsichtsverständnis erstellt und Prozesse zur Klärung von Rollen und Konzepten gestartet hat (vgl. Kapitel 8). Die Diskussionen darüber haben sich allerdings bisher nur teilweise als fruchtbar erwiesen und die Prozesse gestalten sich aufwändig und schwierig.

## Ausüben einer fachlichen Führungsrolle durch die OAK BV

Vier Aufsichtsbehörden und deren Konferenz wünschen sich von der OAK BV, dass sie eine fachliche Führungsrolle in der Aufsicht über die berufliche Vorsorge einnimmt. Diese Rolle sollte gemäss den geäusserten Vorstellungen folgendes beinhalten:

- Definition eines klaren Konzepts für den Umgang mit systemrelevanten Herausforderungen als strategische Orientierung für die Aufsichtsbehörden (z.B. Umgang mit Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb, klare Benennung von zu prüfenden und behebenden Risiken)
- Auslegung von Grundsatzbestimmungen im BVG, verbindliche Definition von Konzepten und Methoden, z.B. zur Beurteilung des finanziellen Gleichgewichts (gemeinsam mit den Aufsichtsbehörden)
- Proaktiv Vorschläge für die Umsetzung von Gesetzes- und Verordnungsanpassungen und Gerichtsentscheiden erarbeiten (gemeinsam mit den Aufsichtsbehörden)
- Artikulieren von gesetzgeberischem Handlungsbedarf gegenüber BSV, Bundesrat und Parlament

Mögliche Vorteile/Chancen:

- relativ breite Akzeptanz bei den Aufsichtsbehörden, von ihnen artikuliertes Bedürfnis
- konkreter Nutzen für das System
- schafft Grundlagen für die Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis (strategische Orientierung)

Mögliche Nachteile/Hürden:

- keine erwähnt

Wie oben bereits erwähnt hat die OAK BV im Austausch mit den Aufsichtsbehörden diverse Grundsatzpapiere zum Aufsichtsverständnis erstellt und Arbeiten zur risikoorientierten Weiterentwicklung der Aufsicht gestartet. Anhand von verschiedenen internen Dokumenten zur Interaktion zwischen den beiden Aufsichtsebenen und von Gesprächsaussagen zeigt sich jedoch, dass es offenbar schwierig ist, zu Ergebnissen zu gelangen, die von allen Beteiligten mitgetragen werden. Aus Sicht des Evaluationsteams setzt dieser Verbesserungsvorschlag voraus, dass die Aufsichtsbehörden und ihre Konferenz die skizzierte Rolle der OAK BV und deren Vorgaben akzeptieren und übernehmen. Dies bedingt ein entsprechend konstruktives Verhältnis zwischen den beiden Aufsichtsebenen (vgl. nachfolgender Vorschlag).

## Vertrauensverhältnis, Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen der OAK BV und Aufsichtsbehörden verbessern

Fünf verschiedene Akteure äusserten Verbesserungsvorschläge, die sich allgemein auf die «weiche Faktoren» der Interaktion zwischen der OAK BV und den Aufsichtsbehörden beziehen:

- andere Kultur der OAK BV im Umgang mit den Aufsichtsbehörden

- Arbeitsschwerpunkte abstimmen, gemeinsames Verständnis der Aufsichtsführung entwickeln
- Verzicht der OAK BV auf Einmischung in Einzelfälle und in organisatorische Belange der Aufsichtsbehörden
- raschere Reaktion der OAK BV auf Neuerungen (zusammen mit den Aufsichtsbehörden und ggf. dem BSV)

Mögliche Vorteile/Chancen:

- Anliegen beider Seiten
- schafft bessere Voraussetzungen für die Weiterentwicklung des Aufsichtssystems

Mögliche Nachteile/Hürden:

- Mediationsprozess ist in Gang, Erfolgsaussichten werden jedoch skeptisch beurteilt
- erfordert vermutlich personelle Änderungen

Bei diesem Vorschlag handelt es sich eher um ein Ziel als um eine konkrete Massnahme. Die angestrebte Veränderung scheint dem Evaluationsteam jedoch zentral, um das Aufsichtssystem weiterzuentwickeln und die Ziele der Strukturreform besser erreichen zu können. Es bestehen enge Zusammenhänge mit anderen Massnahmen (verbindliche Klärung der Kompetenzen der OAK BV; Ausüben einer fachlichen Führungsrolle; Klärung der Rolle der Konferenz der Aufsichtsbehörden; verbesserte Zusammenarbeit bei der Vorbereitung von Weisungen).

#### **Aufsichtsbehörden enger in die Ausarbeitung von Weisungen der OAK BV einbeziehen**

Zwei Aufsichtsbehörden und die Konferenz wünschen sich eine bessere Zusammenarbeit der beiden Aufsichtsebenen bei der Vorbereitung von Weisungen der OAK BV. Diese sollte demgemäss die Aufsichtsbehörden dabei enger einbeziehen, deren Rückmeldungen zu Entwürfen konsequenter berücksichtigen, die Klarheit von Weisungen verbessern und deren Umsetzung besser vorbereiten.

Mögliche Vorteile/Chancen:

- höhere Akzeptanz der Weisungen
- als höher wahrgenommene Qualität der Weisungen

Mögliche Nachteile/Hürden:

- keine genannt

#### **Die OAK BV aufheben, ggf. ihre Aufgaben der FINMA übertragen**

Vier verschiedene Akteure äusserten den Vorschlag, die OAK BV aufzuheben bzw. ihre Aufgaben der Finanzaufsicht FINMA zu übertragen. Ihr Nutzen und Mehrwert wurde vereinzelt in Frage gestellt.

## Mögliche Vorteile/Chancen:

- keine Reibungsfläche und -verluste, grössere Effizienz des Systems (bei Wegfallen der Oberaufsicht)
- klare Verhältnisse (bei Wegfallen der Oberaufsicht)
- Kostenersparnisse (bei Wegfallen der Oberaufsicht)
- einfachere Abstimmung zwischen Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen und Versicherer (bei Transfer zur FINMA)

## Mögliche Nachteile/Hürden:

- keine Oberaufsicht bzw. Kontrolle der Direktaufaufsicht, Fehlen eines nationalen Akteurs mit Übersicht über das Vorsorge- und Aufsichtssystem (bei Wegfallen der Oberaufsicht)
- weniger Harmonisierung der Aufsichtspraxis (bei Wegfallen der Oberaufsicht)
- andere Zuständigkeit für Aufsicht über Sicherheitsfonds, Auffangeinrichtung und Anlagestiftungen erforderlich
- Transaktionskosten (bei Übertragung der Aufgaben an die FINMA)
- Vertrautheit mit den Besonderheiten der beruflichen Vorsorge nicht gewährleistet (bei Übertragung der Aufgaben an die FINMA)

Bereits die Expertenkommission Optimierung (2004: 49ff.) hatte sich mit verschiedenen Modellen der horizontalen Integration der verschiedenen (damaligen) Aufsichtsbehörden über Vorsorgeeinrichtungen und Privatversicherungen befasst, unter Berücksichtigung des damaligen Projekts FINMA. Inwiefern ihre Erwägungen zu Vor- und Nachteilen der verschiedenen Modelle heute noch gültig sind, hat das Evaluationsteam nicht abgeklärt. Ob ein Transfer der Funktionen der OAK BV an die FINMA die aktuell bestehenden Reibungsflächen zwischen den beiden Aufsichtsebenen reduzieren würde, lässt sich nicht beurteilen.

**Die Durchsetzungsfähigkeit der OAK BV gegenüber den Aufsichtsbehörden stärken**

Drei verschiedene Akteure äusserten den Vorschlag, die Durchsetzungsfähigkeit bzw. Weisungsbefugnis der OAK BV gegenüber den Aufsichtsbehörden zu stärken.

## Mögliche Vorteile/Chancen:

- höhere Durchsetzungsfähigkeit
- bessere Voraussetzungen für die Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis

## Mögliche Nachteile/Hürden:

- fehlende Akzeptanz
- Eskalationspotenzial im belasteten Verhältnis der beiden Aufsichtsebenen, politischer und juristischer Widerstand zu erwarten, dadurch Risiko weiterer Systemblockaden

Aus Sicht einzelner Aufsichtsbehörden müsste ein Ausbau der Durchsetzungsmittel der OAK BV mit der Einführung eines Rechtsschutzes kombiniert werden, damit die betroffenen

Aufsichtsbehörden Weisungen anfechten könnten. Mehr Macht müsste mit mehr Kontrolle einhergehen. (Gesprächsaussagen)

### Personalkapazitäten der Aufsichtsbehörden in spezifischen Themenbereichen poolen

Die personellen Kapazitäten der Aufsichtsbehörden wurden verschiedentlich als knapp bezeichnet, und es fehlt mehreren das Fachwissen, um eine prudentielle Aufsicht ausüben zu können, v.a. über Vorsorgeeinrichtungen mit komplexer Organisation. Zugleich sind sie jedoch mit Rekrutierungsproblemen konfrontiert (vgl. Abschnitt 4.4.1). Drei verschiedene Akteure schlugen vor diesem Hintergrund vor, die Aufsichtsbehörden könnten die Fachkompetenzen in Themen wie Anlagefragen, Versicherungstechnik etc. poolen, z.B. über sprachregionale oder nationale Kompetenzzentren, an die sich Aufsichtsbehörden bei Bedarf wenden können. Eine Person regte an, auch die OAK BV entweder direkt oder über regelmässigen Fachaustausch an solchen Kompetenzzentren zu beteiligen.

Mögliche Vorteile/Chancen:

- höhere Fachkompetenz in den «gepoolten» Themenbereichen, mehr Erfahrung der Mitarbeitenden, mehr Professionalität
- Entlastung und Unterstützung für personell schwächer dotierte Behörden, ermöglicht diesen Zugriff auf bisher fehlendes Fachwissen
- Bündelung der Ressourcen und Kompetenzen, Skaleneffekte, effizientere Strukturen
- reduziert das Problem der Rekrutierung und tiefen Auslastung entsprechender Fachpersonen in einzelnen Behörden
- einheitlichere Aufsichtspraxis

Mögliche Nachteile/Hürden:

- Initialaufwand zum Aufbau einer Poollösung
- Finanzierungsbedarf, Kosten durch Aufsichtsbehörden zu tragen, deren Ressourcen bereits knapp sind
- potenzielle Konkurrenz zur Konferenz der Aufsichtsbehörden
- potenzielle Konkurrenz zur OAK BV

Aus Sicht des Evaluationsteams könnten Poollösungen einen pragmatischen Weg zur Konzentration von Personal und Fachwissen bilden. Dieser Vorschlag ist in Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Massnahmen zur weiteren Konzentration der Aufsichtsregionen und zur Aufwertung der Rolle der Konferenz der Aufsichtsbehörden zu sehen.

### Aufsichtsmittel der Aufsichtsbehörden stärken

Von drei Akteuren genannte Vorschläge betreffen eine Stärkung der Aufsichtsmittel der Aufsichtsbehörden. Konkret wurden folgende Massnahmen angeregt:

- Auftrag, Instrumente und Kompetenzen der Aufsichtsbehörden klar definieren, um die Legitimationsgrundlage für Interventionen gegenüber Vorsorgeeinrichtungen zu stärken und das Risiko von Gerichtsbeschwerden gegen solche Interventionen zu reduzieren
- Aufgabe, das Risikomanagement der beaufsichtigten Einrichtungen risikoorientiert präventiv zu bewerten, explizit gesetzlich verankern
- Kompetenz zu Vor-Ort-Prüfungen bei Vorsorgeeinrichtungen schaffen
- Vorsorgeeinrichtungen verpflichten, der Aufsichtsbehörde auch ohne Verdachtsmomente jederzeit Auskunft zu erteilen und Unterlagen herauszugeben
- Aufsichtsbehörden mehr Möglichkeiten geben, bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen Einblick in die einzelnen Vorsorgewerke zu nehmen, z.B. mittels technischer Anhänge zu den Jahresrechnungen der Gesamteinrichtung; Information über den Deckungsrad der einzelnen Vorsorgewerke
- Kompetenz für Aufsichtsbehörden, Geldflüsse der Freizügigkeitseinrichtungen zu kontrollieren und ggf. zu unterbinden
- Kompetenzen zur Aufsicht über Dienstleister an oberste Organe (Vermögensverwaltung, Anlageberatung) ergänzen

Mögliche Vorteile/Chancen:

- einfacherer Zugang zu Informationen, weniger Aufwand zur Informationsbeschaffung
- bessere Informationsbasis für die Aufsichtstätigkeit, mehr Informationen über potenzielle Risiken einer Vorsorgeeinrichtung
- explizitere Legitimation von Rückfragen und Interventionen
- stärkere Durchsetzungsmöglichkeiten
- geringes Risiko von Widerstand beaufsichtigter Akteure und von aufwändigen Gerichtsverfahren

Mögliche Nachteile/Hürden:

- grösserer Aufwand für Aufsichtsbehörden, zusätzliche Informationen zu verarbeiten
- Bedarf an Personal mit spezifischen Kompetenzen und an mehr Personal

### Risikoorientierung der Aufsicht stärken

Drei unterschiedliche Akteure äusserten als Massnahme zur Verbesserung, dass die Aufsichtsbehörden ihre Ressourcen und Aufmerksamkeit vermehrt auf bestimmte Risiken ausrichten. Das Verständnis der Risikoorientierung unter den Aufsichtsbehörden sei zu harmonisieren.

Mögliche Vorteile/Chancen:

- höhere Effizienz im Einsatz begrenzter Ressourcen
- wirksamere Aufsicht: gewichtige Risiken können besser erkannt und aufsichtsrechtliche Massnahmen früher angeordnet werden

Mögliche Nachteile/Hürden:

- Anpassungen von Organisation und Personalprofilen nötig, Qualifizierung und ev. Ausbau des Personals nötig - schwierig wegen knappen Ressourcen und Schwierigkeiten, passendes Personal zu finden
- kein expliziter gesetzlicher Auftrag zu risikoorientierter Aufsicht

Wie in Abschnitt 7.2 ausgeführt, bemüht sich die OAK BV seit Beginn ihres Bestehens darum, die Direktaufsicht verstärkt auf Risiken auszurichten und ist bei den Aufsichtsbehörden eine gewisse Entwicklung in diese Richtung zu beobachten. Der entsprechende Prozess ist allerdings noch nicht weit fortgeschritten und stösst auf verschiedene Hürden (Abschnitt 7.3).

### Die vorhandenen Aufsichtsmittel aktiver nutzen, auf zusätzliche Informationen insistieren

Zwei Akteure sind der Ansicht, eine Verbesserung könne auch dadurch erreicht werden, wenn Aufsichtsbehörden die bereits vorhandenen Aufsichtsmittel aktiver nutzen, die ihnen unterbreiteten Angaben kritisch hinterfragen, zusätzliche Informationen einfordern und im Zweifelsfall rascher und konsequenter intervenieren würden.

Mögliche Vorteile/Chancen:

- mehr Information als Grundlage für die Aufsichtstätigkeit
- mehr Präsenz, Signalwirkung gegenüber Beaufsichtigten
- Dialog und intensivere Auseinandersetzung mit Beaufsichtigten ermöglicht besseres Verständnis und kann bei diesen Veränderungen in die gewünschte bewirken

Mögliche Nachteile/Hürden:

- mehr Aufwand und Mühe für Aufsichtsbehörden
- Risiko von Beschwerdeverfahren gegen Aufsichtsmittel und damit langer Dauer bis zur Klärung von Sachverhalten und Massnahmen

Aus Sicht des Evaluationsteams hat dieser Hinweis seine Berechtigung; es zeigen sich bezüglich der im Vorschlag erwähnten Tätigkeiten gewisse Unterschiede zwischen den Aufsichtsbehörden (vgl. Abschnitte 6.2 und 6.3). Eine Aufsichtsbehörde argumentierte, dass Widerstand einer Vorsorgeeinrichtung gegen ein (begründetes) Auskunftsbegehren stelle für sie bereits ein Warnsignal dar. Das Risiko einer Niederlage in einem Gerichtsverfahren sollte aus ihrer Sicht kein Argument sein, auf die Einforderung von Informationen zu verzichten. Für die Aufsicht negative Gerichtsurteile können zur Klärung umstrittener Rechtsfrage beitragen, Hinweise auf Anpassungsbedarf liefern sowie Lernchancen bieten.

## 9.2.2 Bei beaufsichtigten Akteuren ansetzende Massnahmenvorschläge

### Den Auftrag der Revisionsstellen um eine Aufsichtsprüfung erweitern

Vier unterschiedliche Akteure schlugen vor, in Analogie zum Bankenwesen die gesetzlichen Aufgaben der Revisionsstellen mit einer so genannten Aufsichtsprüfung<sup>78</sup> und dem Erstellen eines umfassenderen Aufsichtsberichts bzw. eines Management Letters zuhanden der Aufsichtsbehörde zu erweitern. Ein Aufsichtsbericht («regulatory report») würde über das standardisierte und für die Aufsichtsbehörde wenig informative Prüfteststat hinaus die Prüfbefunde differenziert inhaltlich erläutern und auf potenzielle Schwachpunkte, Risiken etc. hinweisen. Diese Pflicht könnte auch auf differenziert ausgestaltet werden und sich auch nur auf die Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen mit bestimmten Merkmalen (z.B. Grösse, Komplexität, Risiken) beziehen. In dieselbe Richtung zielt der Vorschlag, dass die Revisionsstellen verpflichtet werden, einen Management Letter an das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung zu erstellen, den die Aufsichtsbehörde bei Bedarf einfordern kann.

Mögliche Vorteile/Chancen:

- Zusatzinformation zum standardisierten Prüfteststat, würde grosse Informationslücke bei den Aufsichtsbehörden füllen und präzisere Anhaltspunkte für Interventionen geben
- Prüfung und Berichterstattung könnten bedarfs- und adressatengerechter ausgestaltet werden
- Ermöglicht Aufsichtsbehörden die Beurteilung der Prüfpraxis von Revisionsstellen (Qualität)

Mögliche Nachteile/Hürden:

- Grösserer Aufwand für Revisionsstellen, dadurch höhere Kosten für die Vorsorgeeinrichtungen
- Aufwand für Aufsichtsbehörden, sich mit zusätzlichen Berichten zu befassen und allfälligen Problemhinweisen nachzugehen, ev. Bedarf an Personalausbau

### Spezialgesetzliche Zulassung zur Revisionstätigkeit in der beruflichen Vorsorge und den Anforderungen an die Prüftätigkeit angepasste Kompetenzprofile sicherstellen

Drei Akteure erwähnten als mögliche Verbesserungsmassnahme die Einführung einer Sonderzulassung für die Revision von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge durch die Revisionsaufsichtsbehörde. So sollen ausreichende und aktuelle Branchenkenntnisse sichergestellt sein (OAK BV 2023b: 7). Sowohl die Revisionsaufsichtsbehörde (RAB 2022: 45) als auch der Bundesrat (2022) haben eine solche in einem Bericht zum Handlungsbedarf im Revisions- und

---

<sup>78</sup> Eine Aufsichtsprüfung geht über die Rechnungsprüfung hinaus und prüft, ob eine Vorsorgeeinrichtung weitere aufsichtsrechtliche Vorschriften eingehalten hat (OAK BV 2023b: 7 mit weiteren Quellenangaben).

Revisionsaufsichtsrecht bereits zur Diskussion gestellt. Zwei weitere Akteure schlugen etwas weniger konkret vor, dass sichergestellt sein sollte, dass das Kompetenzprofil von Revisorinnen/Revisoren den Anforderungen und Risiken der von ihnen geprüften Einrichtungen entsprechen. So sei z.B. eine Spezialisierung für die Prüfung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen denkbar.

Mögliche Vorteile/Chancen:

- Sicherstellung von ausreichenden und aktuellen Branchenkenntnissen
- Die Prüftätigkeit würde den potenziellen Risiken besser gerecht

Mögliche Nachteile/Hürden:

- Mögliche Konsequenz: weitere Konzentration der Branche (Revisionsstellen), Nachteile für kleinere Firmen
- Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit der Revisionsbranche

### Verantwortlichkeiten bei der Prüfung der Bilanz von Vorsorgeeinrichtungen klären

Vier verschiedene Akteure sehen Bedarf darin, die Rollen und Verantwortlichkeiten von Expertinnen/Experten und Revisionsstellen bei der Prüfung der Bilanz von Vorsorgeeinrichtungen klarer zu regeln und schlugen dies als Verbesserungsmaßnahme vor – ohne diese allgemeine Stossrichtung weiter zu konkretisieren. Die Prüfung der Darstellung der finanziellen Lage einer Vorsorgeeinrichtung ist auf diese beiden externen Kontrollorgane aufgeteilt, woraus sich gewisse Unklarheiten und Ambivalenzen der Rolle von Expertinnen und Experten ergeben können (vgl. OAK BV 2023b: 8 und Abschnitt 5.1). Hinzu kommt, dass weitere Akteure wie z.B. Anlageberatungen an der Überprüfung der finanziellen Lage beteiligt sein können, deren Verantwortlichkeit nach Ansicht einzelner Befragter auch nicht abschliessend geklärt sei.

Mögliche Vorteile/Chancen:

- Klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten
- Weniger Schnittstellen zwischen den Akteuren
- Je nach Lösung der Schnittstelle zwischen Expertinnen/Experten und Anlageberatungen weniger Aufwand und Kosten bei der Beurteilung von ALM-Studien

Mögliche Nachteile/Hürden:

- Keine genannt

### Im BVG spezifische Anforderungen an Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen regeln

Zwei Aufsichtsbehörden regten an, im BVG spezifische und präzisere Anforderungen an die Governance, Kostentransparenz und die finanzielle Stabilität von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zu definieren, um deren zunehmenden Bedeutung im Vorsorgemarkt und den für diesen Typ von Vorsorgeeinrichtung grösseren Herausforderungen für die Aufsicht gerecht zu

werden. Spezifische Vorgaben würden eine klarere normative Grundlage und entsprechend mehr Verbindlichkeit schaffen, und umfassendere Informationspflichten würden der Aufsicht eine bessere Informationsbasis verschaffen und ihren Aufwand, zusätzliche Informationen einzufordern, senken. Spezifische Vorgaben könnten z.B. die Governance betreffen, den Umgang mit Vermögenstransfers innerhalb von Anschlüssen bzw. bei Neuanschlüssen oder die in der Bilanz ausgewiesenen Informationen über verschiedene Aspekte der Kostenstruktur und der finanziellen Risikofähigkeit (Verwendung des Vorsorgevermögens, angestrebte Wertschwankungsreserven).

Mögliche Vorteile/Chancen:

- beide Aufsichtsebenen sehen Handlungs- und Regulierungsbedarf bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen
- rechtlich verbindliche Vorgaben
- bessere inhaltliche Grundlage und Legitimation für Aufsichtstätigkeit
- klare Benchmarks für Aufsicht
- besserer Informationsgrundlage für die Aufsicht dank grösserer Transparenz

Mögliche Nachteile/Hürden:

- Definition klarer Vorgaben aufwändig und evtl. schwierig
- Aufwand für die Vorsorgeeinrichtungen zur Umsetzung der Vorgaben
- Aufwand für Aufsichtsbehörden, sich mit zusätzlicher Information zu befassen
- Spezifische Anforderungen an Aufsichtspersonal im Umgang mit komplexer Materie
- Potenzieller Widerstand, aufwändige und zeitraubende Diskussionen und juristische Auseinandersetzung um Geltungsbereich bzw. Unterstellung unter Bestimmungen (vgl. W-01/2021)

Die als Nachteile erwähnten Anforderungen an Aufsichtsbehörden, sich mit teilweise komplexen Fragen in Zusammenhang mit Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen auseinanderzusetzen, bestehen unabhängig von der Umsetzung einer solchen Massnahme an sich bereits heute. Wie in Abschnitt 6.2 aufgezeigt, fühlen sich in Bezug auf Fachwissen und Personalkapazität jedoch nicht alle Aufsichtsbehörden gleich gut in der Lage, sich vertieft mit dieser Materie zu befassen, und gehen sie deshalb dabei unterschiedlich weit. Rechtlich verbindliche Vorgaben würden auch einen gewissen Druck und eine Legitimation für bisher zurückhaltende Aufsichtsbehörden schaffen, hier konsequenter zu sein und gegebenenfalls die dazu notwendigen Anpassungen zu treffen.



## 10 Fazit zur Strukturreform aus Sicht des Evaluationsteams

Gestützt auf die Ausführungen in den Kapiteln 4 bis 9 zieht das Evaluationsteam das nachfolgende Fazit zu den Evaluationszielen A bis E.

### 10.1 Umsetzung der Massnahmen zur Verbesserung der Direktaufsicht und der Oberaufsicht (Evaluationsziel A)

Tabelle 21 präsentiert eine zusammenfassende Bilanz der Umsetzung der in Abschnitt 1.2 beschriebenen Massnahmen der Strukturreform. Es zeigt sich, dass die einmaligen strukturellen Massnahmen der Strukturreform fristgerecht umgesetzt wurden. Die Aufsichtsbehörden wurden verselbständigt, wobei zugleich eine weitere Konzentration der Aufsichtsregionen erfolgt ist. Diese scheint noch nicht abgeschlossen zu sein; Diskussionen um weitere Zusammenschlüsse sind in Gang. Die neue Aufgabe der Überwachung der Tätigkeit von Revisionsstellen und Expertinnen/Experten üben die Aufsichtsbehörden jeweils unterschiedlich intensiv aus. Der von der OAK BV gestartete Prozess zur Vereinheitlichung und stärkeren Risikoorientierung der Aufsichtstätigkeit gestaltet sich schwierig und ist noch nicht weit fortgeschritten. Die neuen Meldeflüsse von Revisionsstellen und Expertinnen/Experten an die Aufsichtsbehörden kommen bisher nur selten zum Tragen.

**Tabelle 21:** Bilanz der Umsetzung der Massnahmen der Strukturreform

Massnahmen (Neuerungen) der Strukturreform	Summarische Beurteilung der Umsetzung
<b>Bund</b>	
Ernennung der Mitglieder der Oberaufsichtskommission	fristgemäss umgesetzt, abgeschlossen
Einrichtung des ständigen Sekretariats der Kommission und administrative Anbindung an das BSV	fristgemäss umgesetzt, abgeschlossen
<b>Kantone</b>	
Einrichtung von interkantonalen, für die Direktaufsicht zuständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten	fristgemäss umgesetzt weitere Regionalisierung: - Neues Konkordat BL/BS - Neues Konkordat BE/FR - Neues Konkordat JU, NE, VD, VS - Anschluss Tessin an Ostschweizer Aufsicht - 2018 Zusammenschluss AG/SO weitere Zusammenschlüsse in Diskussion
<b>Oberaufsicht (OAK BV)</b>	
Aktualisierung des Registers der Expertinnen und Experten / Regelung der Zulassungsbedingungen für die Expertinnen und Experten	fristgemäss umgesetzt, abgeschlossen
Gewährleistung einer einheitlichen Praxis der Direktaufichtsbehörden	in Gang, über einzelne Weisungen, gemischte Arbeitsgruppen, Quartaltreffen, Inspektionen und z.T. Austausch mit obersten Organen der

<b>Massnahmen (Neuerungen) der Strukturreform</b>	<b>Summarische Beurteilung der Umsetzung</b>
Anstossen des Übergangs von einer repressiven Aufsicht zu einer risikoorientierten Aufsicht	Aufsichtsbehörden angestrebt, Prozess schwierig  Obschon nicht explizit im BVG festgelegt, von Beginn weg strategisches Ziel der OAK BV. Bestrebungen im Austausch mit den Aufsichtsbehörden aufgenommen, Prozess noch nicht weit fortgeschritten bzw. aktuell blockiert.
<b>Aufsichtsbehörden</b>	
Übernahme der Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter	fristgerecht umgesetzt, abgeschlossen
Prüfung der Gesetzmässigkeit der Statuten der Vorsorgeeinrichtungen	wird umgesetzt, laufende Aufgabe
Kontrolle der Einhaltung der rechtlichen Vorschriften durch die Revisionsstellen und die Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge	Wird zumeist über die Prüfung formaler Aspekte umgesetzt. Vier Aufsichtsbehörden befassen sich auch inhaltlich mit Expertengutachten. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit Revisionsberichten ist mangels der dazu nötigen Informationen für Aufsichtsbehörden kaum möglich.
<b>Revisionsstellen</b>	
Benachrichtigung der Aufsichtsbehörde bei Mängeln oder anderen Sachverhalten gemäss Art. 36 BVV 2	Meldungen kommen selten vor; Aufsichtsbehörden können schlecht einschätzen, wie konsequent die Bestimmung umgesetzt wird
<b>Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge</b>	
Bericht an die Aufsichtsbehörde bei ungenügenden Massnahmen einer Vorsorgeeinrichtung im Fall einer Unterdeckung	Meldungen kommen selten vor; Aufsichtsbehörden können schlecht einschätzen, wie konsequent die Bestimmung umgesetzt wird

## 10.2 Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Massnahmen zur Stärkung der Direktaufsicht und der Oberaufsicht (Evaluationsziel B)

Bei der Umsetzung der mit Strukturreform eingeführten Neuerungen zeigten sich die in Tabelle 22 zusammengefassten Schwierigkeiten. Neben den direkt von Befragten berichteten Schwierigkeiten enthält die Tabelle auch analytisch hergeleitete Feststellungen des Evaluationsteams (OAK BV: Gewährleistung einer einheitlichen Praxis der Direktaufsichtsbehörden und Anstossen des Übergangs von einer repressiven Aufsicht zu einer risikoorientierten Aufsicht).

Als wesentliche Schwierigkeiten erwiesen sich zum einen die Rekrutierung von passend qualifiziertem und erfahrenem Personal für die Aufsicht über die berufliche Vorsorge – sowohl auf Ebene der Direkt- als auch der Oberaufsicht. Damit bleibt eine Herausforderung bestehen, die bereits in den Vorarbeiten zur Strukturreform als solche identifiziert und als Argument zugunsten einer stärkeren Regionalisierung der Direktaufsicht vorgebracht wurde (Expertenkommission Strukturreform 2006: 28f.). Zum anderen zeigt sich, dass die OAK BV in der ihr zugedachten Rolle, die Aufsicht zu stärken, zu vereinheitlichen und inhaltlich und fachlich weiterzuentwickeln,

auf Schwierigkeiten stösst. Unter den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen ist die OAK BV zur Umsetzung ihres Auftrags auf die Kooperationsbereitschaft der Aufsichtsbehörden angewiesen. Diese ist jedoch nur teilweise gegeben; das Verhältnis und die Zusammenarbeit der beiden Aufsichtsebenen sind insgesamt eher belastet.

**Tabelle 22:** Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Massnahmen der Strukturreform

Massnahmen (Neuerungen) der Strukturreform	Festgestellte Schwierigkeiten
<b>Bund</b>	
Ernennung der Mitglieder der Oberaufsichtskommission	Herausforderung, fachlich geeignete Personen zu finden, die gleichzeitig organisatorisch unabhängig im Sinn von Art. 5 BVV 1 sind
Einrichtung des ständigen Sekretariats der Kommission und administrative Anbindung an das BSV	Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung: kleiner Pool an fachlich geeigneten und erfahrenen Fachpersonen, Konkurrenz mit anderen Arbeitgebenden Herausforderungen beim Aufbau einer komplett neuen Behörde
<b>Kantone</b>	
Einrichtung von interkantonalen, für die Direktaufsicht zuständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten	keine Schwierigkeiten bei der Schaffung der neuen Behörden berichtet <sup>1</sup> In den obersten Organen (Konkordatsräten) von 3 Aufsichtsbehörden haben Regierungsmitglieder der Konkordatskantone Einsitz; dies führte zu Diskussionen über die Unabhängigkeit und Governance der obersten Organe → Anpassung von Art. 61 Abs. 3 BVG vom Parlament im Juni 2022 beschlossen Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung tendenziell begrenzte Ressourcen, z.T. Gebührenerhöhungen erfolgt
<b>Oberaufsicht (OAK BV)</b>	
Aktualisierung des Registers der Expertinnen und Experten / Regelung der Zulassungsbedingungen für die Expertinnen und Experten	keine Schwierigkeiten berichtet
Gewährleistung einer einheitlichen Praxis der Direktaufichtsbehörden	Diverse Schwierigkeiten für die OAK BV: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bemühungen um Vereinheitlichung stossen bei Aufsichtsbehörden oft nicht auf Akzeptanz, unterschiedliche Vorstellungen über Ziele, Inhalte und Wege der Vereinheitlichung</li> <li>- Einigung mit bzw. unter Aufsichtsbehörden über einheitliche Praxis in spezifischen Fragen teilweise schwer zu erreichen</li> <li>- Rollenkonflikt (de facto) mit der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden</li> <li>- Fehlende gesetzliche Möglichkeit, bei Bedarf Weisungen gegenüber Aufsichtsbehörden durchzusetzen</li> </ul>

<b>Massnahmen (Neuerungen) der Strukturreform</b>	<b>Festgestellte Schwierigkeiten</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unstimmigkeiten mit Aufsichtsbehörden über Umfang, Gegenstände und Durchführung von Inspektionen und über Einsichtsrechte der OAK BV, vereinzelt Verweigerung von Inspektionen</li> </ul>
Anstossen des Übergangs von einer repressiven Aufsicht zu einer risikoorientierten Aufsicht	<p>Diverse Schwierigkeiten für die OAK BV:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kein expliziter gesetzlicher Auftrag für risikoorientierte Aufsicht</li> <li>- unterschiedlich motivierte Widerstände bei Aufsichtsbehörden</li> <li>- fehlende Ressourcen der Aufsichtsbehörden, um den Wandel umzusetzen (Kompetenzaufbau, Ausbau und Änderung des Personals)</li> </ul>
<b>Aufsichtsbehörden</b>	
Übernahme der Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter	<p>Fehlendes Vertrauen in die frühere Direktauf-sicht des BSV aufgrund langwieriger juristischer Bewältigung einzelner Problemfälle</p> <p>Aufwand zur Etablierung neuer Anforderungen an eingereichte Unterlagen</p>
Prüfung der Gesetzmässigkeit der Statuten der Vorsorgeeinrichtungen	keine Schwierigkeiten berichtet
Kontrolle der Einhaltung der rechtlichen Vorschriften durch die Revisionsstellen und die Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge	<p>Keine Schwierigkeiten bei der Kontrolle der formalen Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben berichtet</p> <p>Mangels Zusatzinformationen haben die Aufsichtsbehörden in der Regel keine Möglichkeit, die Korrektheit der gemachten Angaben zu überprüfen. Den meisten Aufsichtsbehörden fehlen das Fachwissen und die Kapazitäten für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit Revisionsberichten und Expertengutachten; viele erachten dies aber auch nicht als ihre Aufgabe.</p>
<b>Revisionsstellen</b>	
Benachrichtigung der Aufsichtsbehörde bei Mängeln oder anderen Sachverhalten gemäss Art. 36 BVV 2	Potenzieller Hinderungsgrund für solche Meldungen: Loyalitäts- und Interessenskonflikte aufgrund des Mandatsverhältnisses gegenüber der Vorsorgeeinrichtung;
<b>Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge</b>	
Bericht an die Aufsichtsbehörde bei ungenügenden Massnahmen einer Vorsorgeeinrichtung im Fall einer Unterdeckung	Potenzieller Hinderungsgrund für solche Meldungen: Loyalitäts- und Interessenskonflikte aufgrund des Mandatsverhältnisses gegenüber der Vorsorgeeinrichtung;

Bemerkung: 1 Die Prozesse zur Schaffung organisatorisch verselbständigter Aufsichtsbehörden und neuer Konkordate wurden nicht vertieft untersucht; die dazu befragten Gesprächspartnerinnen und -partner hatten diese Prozesse teilweise nicht miterlebt.

### 10.3 Auswirkungen der Massnahmen zur Stärkung der Direktauf- sicht und der Oberaufsicht (Evaluationsziel C)

Die Bilanz zu den Auswirkungen der Massnahmen zur Stärkung der Direktauf-  
sicht und der Oberaufsicht folgt den in den Fragestellungen zu Evaluationsziel C (vgl. Tabelle 2) angesproche-  
nen Themen.

#### Klarheit von Zuständigkeiten, Kompetenzen, Informations-, Prüf- und Interventionspflich- ten

Die meisten in der Evaluation befragten Akteure empfinden die Zuständigkeiten und Aufgaben der Vorsorgeeinrichtungen, der Expertinnen und Experten, der Revisionsstellen und der Direktauf-  
sicht weitestgehend als grundsätzlich klar. Gewisse Unklarheiten bestehen in der Frage, welche Akteure neben dem obersten Organ für die Prüfung des finanziellen Gleichgewichts von Vorsorgeeinrichtungen und von ALM-Studien zuständig ist bzw. wem dabei welche Verantwortlichkeiten zukommen. Viele Aufsichtsbehörden sehen eine solche Prüfung nicht als ihre Aufgabe an. Einzelne Gesprächspartnerinnen und -partner orten diesbezüglich eine inhaltliche Lücke im Aufsichtssystem: Befasse sich die Aufsicht nicht mit dieser Thematik, kontrolliere kein anderer Akteur, ob das oberste Organ seiner Verantwortung zur periodischen Überprüfung der langfristigen Übereinstimmung zwischen der Anlage des Vermögens und den Verpflichtungen (Art. 51a Abs. 1 Bst. n BVG) ausreichend nachgekommen ist.

Unklarheiten wurden hauptsächlich bezüglich der Zuständigkeiten, Kompetenzen und Rolle der OAK BV im Verhältnis zu den Aufsichtsbehörden geäussert (Weisungen und Inspektionen). Diese betreffen weniger die gesetzlichen Regelungen an sich, sondern deren Tragweite und inhaltliche Auslegung. Diesbezüglich besteht Uneinigkeit zwischen einem grossen Teil der Aufsichtsbehörden und der OAK BV.

In Bezug auf die Klärung der Zuständigkeiten der Akteure hat die Strukturreform ihre Ziele somit grösstenteils erreicht. Punktuell besteht allerdings noch Bedarf zur Bereinigung offener Fragen und zur Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses von Rollen und Kompetenzen.

#### Informationsgrundlage für die Direktauf- sicht

Die Aufsichtsbehörden stützen ihre Tätigkeit hauptsächlich auf die Jahresrechnung und die dazu gehörenden Unterlagen, den Prüfbericht der Revisionsstelle sowie die versicherungstechnischen Gutachten der Expertinnen bzw. Experten, welche ihnen die Vorsorgeeinrichtung im Rahmen institutionalisierter Prozesse einmal jährlich unterbreiten. Die meisten holen zusätzliche Informationen ein, wenn sie Angaben als unklar, auffällig, zu wenig nachvollziehbar oder unplausibel beurteilen oder wenn die Prüfung auf gewisse Risiken hindeutet. Die meisten Behörden sehen sich gut in der Lage, anhand der ihnen unterbreiteten Unterlagen die verschiedenen Elemente gemäss Art. 62 BVG zu prüfen – im Sinne einer retrospektiven Überwachung der Rechtskonformität. Sie verlassen sich allerdings dabei auf die Korrektheit und materielle Qualität der Prüfstate der Revisionsstellen und der Expertengutachten. Um die Expertengutachten inhaltlich

nachvollziehen und überprüfen zu können, fehlen ihnen zumeist Informationen zu deren Grundlagen (Modelle, Annahmen). Über die von Revisionsstellen geprüften Aspekte der Organisation, Geschäftsführung und Vermögensanlage von Vorsorgeeinrichtungen haben sie in der Regel keine Informationen, da ihnen die Management Letters zu den Prüftestaten meist nicht vorliegen. Hier orten die Aufsichtsbehörden eine klare Lücke in den Informationsgrundlagen. Es ist ihnen so nur beschränkt bzw. mit einem gewissen Aufwand (Einholen zusätzlicher Informationen, ggf. eigene Abklärungen) möglich selbst zu überprüfen, wie Vorsorgeeinrichtungen die rechtlichen Bestimmungen und ihre eigenen Reglemente im Bereich der Governance, z.B. zu Integrität und Loyalität oder Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden, umsetzen. Die Beurteilung nicht-finanzieller Risikofaktoren fällt ihnen dadurch oft schwer. Auch im Bereich der Kostentransparenz bestehen gewisse Informationslücken. Diese Lücken sind bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mit Versicherungsbezug und mit komplexer Organisation besonders ausgeprägt. Das Evaluationsteam ist gestützt auf seine Erhebungen zum Eindruck gelangt, dass die Aufsichtsbehörden nicht gleich gut in der Lage sind, «Risiken für die von den Vorsorgeeinrichtungen verwalteten Versichertenkapitalien rechtzeitig zu identifizieren, um so frühzeitig Massnahmen ergreifen zu können, die den drohenden Schaden abzuwenden oder zumindest zu minimieren vermögen», wie es die Expertenkommission Strukturreform (2006: 10f.) erwartete.

Die mit der Strukturreform neu eingeführte Pflicht, dass Expertinnen bzw. Experten und Revisionsstellen in bestimmten Situationen die zuständige Aufsichtsbehörde informieren müssen, kam bisher kaum zum Tragen. Die Aufsichtsbehörden registrierten nur wenige solcher Meldungen. Ob es kaum Anlass dazu gab oder ob die Meldedisziplin schlecht ist, lässt sich nicht beurteilen. Ob Aufsichtsbehörden Missstände oder potenzielle Risiken bei Vorsorgeeinrichtungen entdecken, hängt somit hauptsächlich von deren eigenen Prüftätigkeit ab, d.h. zum einen von den ihnen unterbreiteten Unterlagen, zum anderen davon, auf welche Aspekte und wie kritisch sie diese überprüfen und wie konsequent sie bei Bedarf zusätzliche Informationen einholen, um allfällige Informationslücken zu füllen. Diesbezüglich bestehen unterschiedliche Praktiken.

Die Informationslage für die Direktaufsicht hat sich verbessert, ist jedoch immer noch lückenhaft; viele potenzielle Risiken, v.a. nicht-finanzieller Art (Governance), können Aufsichtsbehörden nicht erkennen, insbesondere bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen.

### Vereinheitlichung der Direktaufsicht

Die Heterogenität der Aufsichtspraktiken hat sich durch die Reduktion von 15 auf inzwischen 8 Aufsichtsregionen strukturell reduziert. Es bestehen allerdings weiterhin gewisse Unterschiede darin, wie die Aufsichtsbehörden ihre Rolle und Prüfpflichten auslegen (vgl. Abschnitte 5.3 und 6.2.2). Die Mehrheit von ihnen sieht sich gestützt auf Art. 62 BVG primär zur Rechtsaufsicht verpflichtet, d.h. zur Prüfung, ob die ihr unterbreiteten Unterlagen den rechtlichen Vorgaben entsprechen. Wie weit sie dabei gehen, insbesondere bei der Prüfung, inwiefern die Vorsorgeeinrichtungen in der Lage sind, ihre finanziellen Leistungsverpflichtungen zu erfüllen und ob das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird, unterscheidet sich zwischen den Aufsichtsbehörden. Zwei von ihnen pflegen einen explizit prudentiellen Ansatz und nehmen eine

systematische Prüfung finanzieller und nicht-finanzieller Risiken vor. Unterschiede finden sich auch hinsichtlich der Praxis und Konsequenz, zusätzliche Informationen einzufordern und in der Form der Interaktion mit den beaufsichtigten Einrichtungen. Ein Teil der Aufsichtsbehörden begründet ihre Zurückhaltung – auch gestützt auf Gerichtsurteile – damit, dass Interventionen und Verfügungen erst zulässig, seien, wenn Mängel oder Verstösse gegen rechtliche Bestimmungen gerichtsfest nachgewiesen werden können. Ohne Intervention würden ihnen jedoch die für einen solchen Nachweis nötigen Informationen und Unterlagen fehlen.

Die Aufsichtsbehörden haben im Rahmen ihrer Konferenz gemeinsame Praktiken im Umgang mit diversen spezifischen Sachfragen, zur Umsetzung der Bestimmungen zur Transparenz und zur Governance und für die Aufsicht über Expertinnen/Experten und Revisionsstellen entwickelt. Nicht in allen fachlichen Fragen gelingt es jedoch, eine Einigung zu erzielen und einstimmig zu verabschieden, und beschlossene Empfehlungen sind nicht formell verbindlich. Den Aufsichtsbehörden ist es wichtig, Vorsorgeeinrichtungen als Einzelfälle beurteilen zu können, was ihrer Bereitschaft zur Vereinheitlichung von Praktiken gewisse Grenzen setzt.

Der Einfluss der OAK BV an die festgestellte Vereinheitlichung wird von den meisten befragten Akteuren als gering eingeschätzt. Viele Aufsichtsbehörden, aber auch zahlreiche Vorsorgeeinrichtungen beurteilen die Weisungen der OAK BV mehrheitlich als unklar (Inhalte interpretationsbedürftig, Erwartungen an die Umsetzung unklar) und wenig praktikabel.

Die Vereinheitlichung ist noch nicht weit fortgeschritten. Die horizontale Harmonisierung im Rahmen der Konferenz ist ein wichtiger Mechanismus, dessen Tragweite ist allerdings begrenzt. Die Harmonisierungsbemühungen der OAK BV stossen auf Akzeptanzschwierigkeiten und an Grenzen der föderalen Kompetenzordnung: Der Bundesbehörde fehlen die formellen Möglichkeiten, auf die Organisation der kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden Einfluss zu nehmen und fachliche Weisungen an diese durchzusetzen (vgl. Abschnitt 2.3.2).

### **Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen OAK BV und Aufsichtsbehörden**

Sowohl die Aufsichtsbehörden als auch die OAK BV sind mit dem Informationsaustausch und mit der Zusammenarbeit zwischen den beiden Ebenen unzufrieden. Die OAK BV erhält ihre Informationen über die Aufsichtspraxis über die Tätigkeitsberichte der Aufsichtsbehörden und über Inspektionen und Bestandesaufnahmen bei diesen. Es fehlen ihr hingegen Informationen über allfällige Missstände bei Revisionsstellen und Expertinnen bzw. Experten und über Probleme von Vorsorgeeinrichtungen, was es ihr erschwert, sich ein vollständiges Bild über die Herausforderungen der Praxis zu machen. Die Aufsichtsbehörden fühlen sich zu wenig darüber informiert, wie die OAK BV mit Meldungen über Missstände bei Expertinnen/Experten oder Revisionsstellen umgeht.

Das bilaterale Verhältnis zwischen einzelnen Aufsichtsbehörden und der OAK BV in konkreten Sachfragen wird beidseits als gut beschrieben. Die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsebenen erweist sich jedoch vor allem bei grundsätzlichen Themen mit strategischer und politischer Tragweite, die die Aufsichtspraxis sowie die damit verbundene strategische Ausrichtung und die

personelle und finanzielle Ausstattung der Aufsichtsbehörden betreffen, als schwierig. Die Aufsichtsbehörden äusserten Vertrauensprobleme und Enttäuschung über die Tätigkeit der OAK BV. Die OAK BV ortet eine verbreitete Abwehrhaltung gegen den von ihr angestrebten Kulturwandel der Aufsicht und Widerstände gegen ihre entsprechenden Impulse, die teilweise auch als Eingriff in die Hoheit der (inter-)kantonalen Aufsichtsbehörden und ihrer Konferenz empfunden werden.

#### **10.4 Evaluation der langfristigen Wirksamkeit der Massnahmen zur Stärkung der Direktaufsicht und der Oberaufsicht (Evaluationsziel D)**

Wie oben bereits ausgeführt fühlen sich die Aufsichtsbehörden gut in der Lage, die finanzielle Situation der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen beurteilen zu können. Die meisten verlassen sich dabei allerdings auf die Beurteilungen der Revisionsstellen und der Expertinnen/Experten. Eine Verknüpfung von Aktiv- und Passivseite der Bilanz nehmen die wenigsten Aufsichtsbehörden vor. Die OAK BV untersucht die Stabilität der einzelnen Einrichtungen und des Vorsorgesystems insgesamt und anhand einer jährlichen eigenen Erhebung. Diese ermöglicht ihr eine vertiefte Analyse des Systems und gibt Hinweise auf Entwicklungen und unerwünschte Effekte. Die Aufsichtsbehörden sehen darin allerdings einen eher geringen Nutzen für sich. Das Zusammenspiel und die Verständigung der beiden Aufsichtsebenen über die Systemstabilität und über systemische Risiken könnte verbessert werden.

Die Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis und Weiterentwicklung in Richtung Risikoorientierung stösst auf die bereits mehrfach erwähnten Schwierigkeiten zwischen den beiden Aufsichtsebenen und auf diverse Widerstände seitens der Aufsichtsbehörden. Die Oberaufsicht wurde wie angestrebt gestärkt, ihre neue Rolle und neuen Funktionen konnten jedoch bisher erst beschränkt Wirkungen entfalten.

Insgesamt wird die Stabilität des Vorsorgesystems weitestgehend als gut und krisenresistent beurteilt. Die zentralen Risiken werden im Bereich der Governance und der Kostentransparenz gesehen, insbesondere bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Deren Bedeutung hat sich aufgrund einer Konzentration der Vorsorgelandschaft seit 2012 stark erhöht.

#### **10.5 Erfassung allfälliger ergänzender/korrigierender Massnahmen (Evaluationsziel E)**

Die meisten der in Abschnitt 9.2 präsentierten, von den befragten Akteuren geäusserten Verbesserungsmassnahmen setzen an den identifizierten Hauptschwierigkeiten des aktuellen Aufsichtsystems an. Sie zielen darauf ab, die Rolle der OAK BV und ihr Verhältnis zu den Aufsichtsbehörden sowie zu deren Konferenz zu klären und die Zusammenarbeit zwischen ihnen zu verbessern. Aus Sicht des Evaluationsteams liegt darin ein Schlüssel zum besseren Zusammenspiel der beiden Aufsichtsebenen. Ein vertrauensvolles Verhältnis und ein geteiltes Verständnis der Ziele, der jeweiligen Aufträge und der Herangehensweise der Aufsicht über die berufliche Vorsorge sowie Verständigung über die Ziele, Inhalte, Mechanismen und Modalitäten der Zusammenarbeit würden bessere Voraussetzungen zur Harmonisierung und gemeinsamen Weiterentwicklung der

Aufsichtstätigkeit bilden. So könnten die Massnahmen der Strukturreform ihre angestrebten Wirkungen besser entfalten als bisher.

Auch auf der Ebene der Aufsichtsbehörden wurden zentrale Ansatzpunkte erwähnt. Wichtig scheint, dass diese ihre vorhandenen Aufsichtsmittel konsequent und gezielt einsetzen – insbesondere die Kompetenz, im Bedarfsfall zusätzliche Informationen einzufordern. Aus Sicht des Evaluationsteams wäre zu ergänzen, dass die obersten Organe der Aufsichtsbehörden eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung der Aufsichtstätigkeit spielen können. Sie können durch strategische Vorgaben gewisse Leitplanken für die Ausrichtung der Aufsichtstätigkeit auf die sich stellenden Herausforderungen und für eine entsprechende Ausgestaltung der Personalkapazitäten und -profile setzen.

Auffallend ist die breit abgestützte Einigkeit über mögliche Massnahmen im Bereich der Revisionsstellen (Erweiterung des Auftrags der Revisionsstellen um eine Aufsichtsprüfung, spezifische Zulassung zur Revisionstätigkeit im Bereich der beruflichen Vorsorge). Handlungsbedarf scheint auch darin zu bestehen, die Rollen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure hinsichtlich der Erstellung und Prüfung der Aktiv- und der Passivseite der Bilanz der Vorsorgeeinrichtungen zu klären und für alle Beteiligten klar festzuhalten.



## Dokumente und Literatur

- AVS – Advokatur für Vorsorge- und Sozialversicherungsrecht (2021). Beurteilung der Kompetenzen der OAK BV gegenüber den kantonalen und regionalen Direktaufsichtsbehörden. Gutachten zuhanden der OAK BV. Zug: AVS.
- Brechbühl, Jürg (2012). Änderung des BVG über die Strukturreform in der beruflichen Vorsorge. Hohe Ziele und offene Fragen. In Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge 2/2012; 101-142.
- Brosi, Barbara (2011). Umsetzung der Strukturreform Berufliche Vorsorge. In Die Volkswirtschaft 1/2-2011; 22-25.
- BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen (2012): Sozialversicherungen 2011. Jahresbericht gemäss Artikel 76 ATSG. Vom Bundesrat genehmigt am 27. Juni 2012. Bern: BSV.
- Bundesrat (2007). Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Strukturreform) vom 15. Juni 2007. BBl 2007 5669
- Bundesrat (2018). Die Weisungsbefugnis der Oeraufsichtskommission Berufliche Vorsorge über Anforderungen an Revisionsstellen bei der Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Ettlín 16.3733 vom 28. September 2016. <https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/bv/berichte-vorstoesse/br-bericht-weisungsbefugnis-oberaufsichtskommission-bv.pdf.download.pdf/br-bericht-weisungsbefugnis-oberaufsichtskommission-bv-de.pdf>
- Bundesrat (2019). Botschaft vom 20. November 2019 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge). BBl 2020 1.
- Bundesrat (2022). Handlungsbedarf im Revisions- und Revisionsaufsichtsrecht. Bericht des Bundesrates zu ausgewählten Fragen und in Erfüllung des Postulats 19.4389 GPK-S vom 12. November 2019. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/72813.pdf>
- Caminada, Petra (2012). Staatliche Aufsicht in der beruflichen Vorsorge – Neuregelung infolge der Strukturreform. Dissertation. Zürich: Schulthess.
- Expertenkommission Optimierung (2004). Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge. Bericht der Expertenkommission. (nicht publiziert)
- Expertenkommission Strukturreform (2006). Strukturreform in der beruflichen Vorsorge. (nicht publiziert)
- Gächter, Thomas und Meier, Michael (2017). Weisungsbefugnis der OAK BV gemäss Art. 64a Abs. 1 lit. f BVG. Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamts für Sozialversicherungen, Bereich Berufliche Vorsorge. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/54831.pdf>

- Grob, Franziska (2021). Aufsicht (Art. 61-Art. 62a BVG). In: Hürzeler, Marc M. und Stauffer, Hans-Ulrich (Hrsg.; 2021). Basler Kommentar. Berufliche Vorsorge. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag; 1079-1106.
- Hürzeler, Marc M. und Stauffer, Hans-Ulrich (Hrsg.; 2021). Basler Kommentar. Berufliche Vorsorge. BVG; FZG; einschlägige Bestimmungen aus BV, ATSG, OR, ZGB, IPRG, ZPO, FusG, VVG, VAG, DBG, StHG, Covid-19-Gesetz und ausgewählte Staatsverträge. Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Imhof, Tristan (2021). Oberaufsicht (Art. 64 bis Art. 64c BVG). In: Hürzeler, Marc M. und Stauffer, Hans-Ulrich (Hrsg.; 2021). Basler Kommentar. Berufliche Vorsorge. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag; 1107-1131.
- Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden (2019). Positionspapier der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden zur Zusammenarbeit mit der OAK BV (11. September 2019) (internes Dokument)
- Kucera, Jacqueline und Ruppen, Daniel (2011). Strukturreform beschleunigt Kulturwandel. In Soziale Sicherheit CHSS 1/2011; 6-10.
- OAK BV (2013). Tätigkeitsbericht 2012. Bern: OAK BV. [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/OAK\\_BV/T%C3%A4tigkeitsbericht/OAK-BV\\_Taetigkeitsbericht\\_2012.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/OAK_BV/T%C3%A4tigkeitsbericht/OAK-BV_Taetigkeitsbericht_2012.pdf)
- OAK BV (2014). Tätigkeitsbericht 2013. Bern: OAK BV. [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/OAK\\_BV/T%C3%A4tigkeitsbericht/Taetigkeitsbericht\\_2013.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/OAK_BV/T%C3%A4tigkeitsbericht/Taetigkeitsbericht_2013.pdf)
- OAK BV (2020). Grundlagenpapier zum Aufsichtsverständnis: Mindestanforderungen der OAK BV an die Aufsichtsbehörden nach Art. 61 BVG. (internes Dokument)
- OAK BV (2022). Tätigkeitsbericht 2021. Bern: OAK BV. [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/OAK\\_BV/T%C3%A4tigkeitsbericht/Taetigkeitsbericht\\_OAK\\_BV\\_2021.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/OAK_BV/T%C3%A4tigkeitsbericht/Taetigkeitsbericht_OAK_BV_2021.pdf)
- OAK BV (2023a). Tätigkeitsbericht 2022. Bern: OAK BV. [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/OAK\\_BV/T%C3%A4tigkeitsbericht/Taetigkeitsbericht\\_OAK\\_BV\\_2022.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/OAK_BV/T%C3%A4tigkeitsbericht/Taetigkeitsbericht_OAK_BV_2022.pdf)
- OAK BV (2023b). Reformbedarf beim Kontroll- und Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge. Positionspapier der OAK BV zur Evaluation Strukturreform. Bern: OAK BV. [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Themen/Evaluation\\_Strukturreform/Positionspapier\\_der\\_OAK\\_BV\\_zur\\_Evaluation\\_Strukturreform\\_DE.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Themen/Evaluation_Strukturreform/Positionspapier_der_OAK_BV_zur_Evaluation_Strukturreform_DE.pdf)
- OAK BV (2023c). Bericht zur finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2022. Bern: OAK BV. [https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Themen/Erhebung\\_finanzielle\\_Lage/2022/Bericht\\_zur\\_finanziellen\\_Lage\\_der\\_Vorsorgeeinrichtungen\\_2022.pdf](https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Themen/Erhebung_finanzielle_Lage/2022/Bericht_zur_finanziellen_Lage_der_Vorsorgeeinrichtungen_2022.pdf)
- Ochsner, Peter und Suter, Daniel (2017). Expertenbericht über den allfälligen Handlungsbedarf im allgemeinen Revisions- und Revisionsaufsichtsrecht. <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2017/2017-11-09.html>
- OS BA – Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (2013). Geschäftsbericht 2012. St. Gallen: OSBA.

RAB – Revisionsaufsichtsbehörde (2020). Geschäftsbericht 2019. Bern: RAB.

RAB – Revisionsaufsichtsbehörde (2022). Geschäftsbericht 2021. Bern: RAB.

RAB – Revisionsaufsichtsbehörde (2023). Geschäftsbericht 2022. Bern: RAB.

Schmeiser, Hato et al. (2010). Aufsicht über die berufliche Vorsorge: Internationaler Vergleich. Forschungsbericht Nr. 12/10. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.



## Anhang 1: Vergleich der kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden

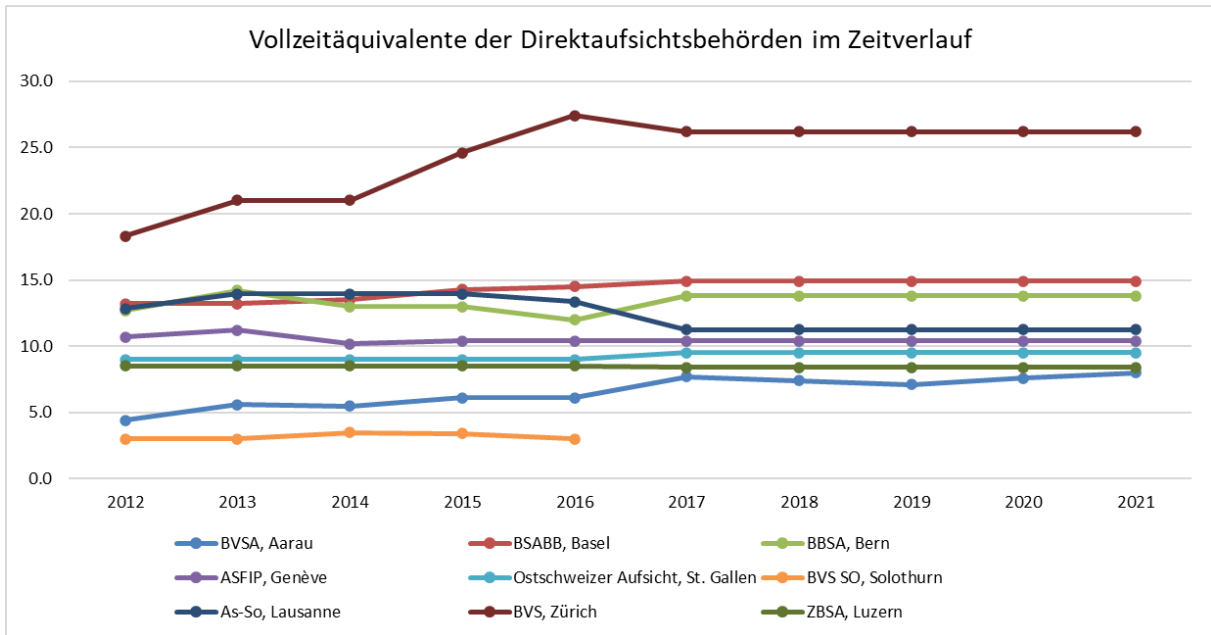
**Tabelle 23:** Mitarbeitende, Vollzeitstellen und Aufsichtsvolumen der kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden (2021)

Aufsichtsbehörde	ASFIP	As-So	BBSA	BSABB	BVSA	BVS	OBSA	ZBSA
Kantone in der Aufsichtsregion	GE	JU, NE, VD, VS	BE, FR	BL, BS	AG, SO	SH, ZH	AI, AR, GL, GR, SG, TG, TI	LU, NW, OW, ZG, UR, SZ
Anzahl Mitarbeitende (total)	14	13	16	17	10	32	10	11
in Vollzeitstellen	10.4	11.25	13.8	14.9	8.0	26.2	9.5	8.4
<i>Anteil an der Gesamtschweiz</i>	<i>10%</i>	<i>11%</i>	<i>13%</i>	<i>15%</i>	<i>8%</i>	<i>26%</i>	<i>9%</i>	<i>8%</i>
Anzahl Vorsorgeeinrichtungen unter Aufsicht	211	291	396	304	315	669	377	360
<i>Anteil an der Gesamtschweiz</i>	<i>7%</i>	<i>10%</i>	<i>14%</i>	<i>10%</i>	<i>11%</i>	<i>23%</i>	<i>13%</i>	<i>12%</i>
- registrierte Vorsorgeeinrichtungen	122	160	208	134	131	320	176	117
- nicht registrierte Vorsorgeeinrichtungen	89	131	181	170	184	349	182	243
- nicht registrierte mit reglementarischen Leistungen	34	26	30	33	34	67	24	44
- WWF/Finanzierungsstiftungen	45	97	144	120	144	261	145	170
- Freizügigkeitsstiftungen	6	3	4	8	3	9	2	17
- Säule 3a-Stiftungen	4	5	3	9	3	12	11	12
Anzahl Versicherte im Aufsichtsgebiet <sup>1</sup>	325'998	557'370	830'152	716'796	360'977	1'931'563	446'992	381'413
<i>Anteil an der Gesamtschweiz</i>	<i>6%</i>	<i>10%</i>	<i>15%</i>	<i>13%</i>	<i>7%</i>	<i>35%</i>	<i>8%</i>	<i>7%</i>
Anzahl klassische Stiftungen unter Aufsicht	560	1243	766	927	369 <sup>2</sup>	620	1168	412
<i>Anteil an der Gesamtschweiz</i>	<i>9%</i>	<i>20%</i>	<i>13%</i>	<i>15%</i>	<i>6%</i>	<i>10%</i>	<i>19%</i>	<i>7%</i>
Anzahl Einrichtungen unter Aufsicht (total)	771	1534	1162	1231	684	1289	1545	772
<i>Anteil an der Gesamtschweiz</i>	<i>9%</i>	<i>17%</i>	<i>13%</i>	<i>14%</i>	<i>8%</i>	<i>14%</i>	<i>17%</i>	<i>9%</i>

Quelle: Jahresberichte der Aufsichtsbehörden; Übersichtstabelle der OAK BV.

Bemerkungen: 1 Nur dem Freizügigkeitsgesetz unterstellte Einrichtungen 2 Die BVSA beaufsichtigt nur die klassischen Stiftungen mit Sitz im Kanton Aargau. Für Stiftungen mit Sitz im Kanton Solothurn ist die Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn zuständig.

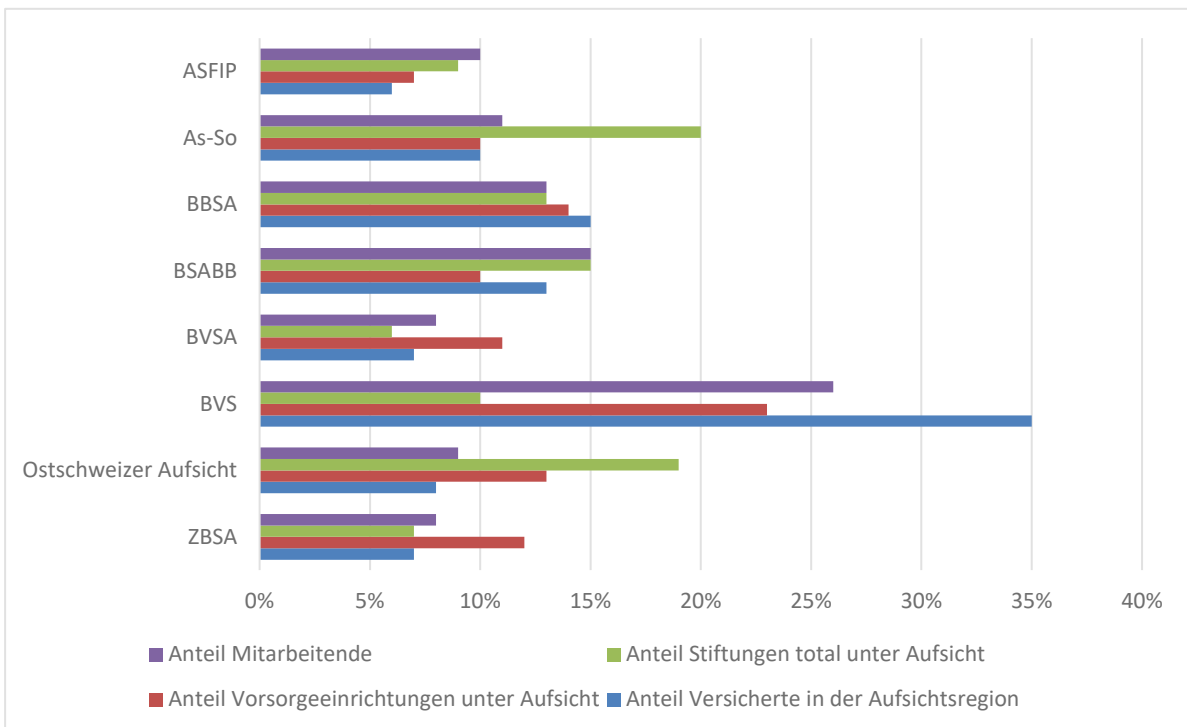
**Abbildung 7:** Entwicklung des Personalbestands (total) der Aufsichtsbehörden 2012-2021



Quelle: Übersichtstabelle der OAK BV anhand der Jahresberichte der Aufsichtsbehörden.

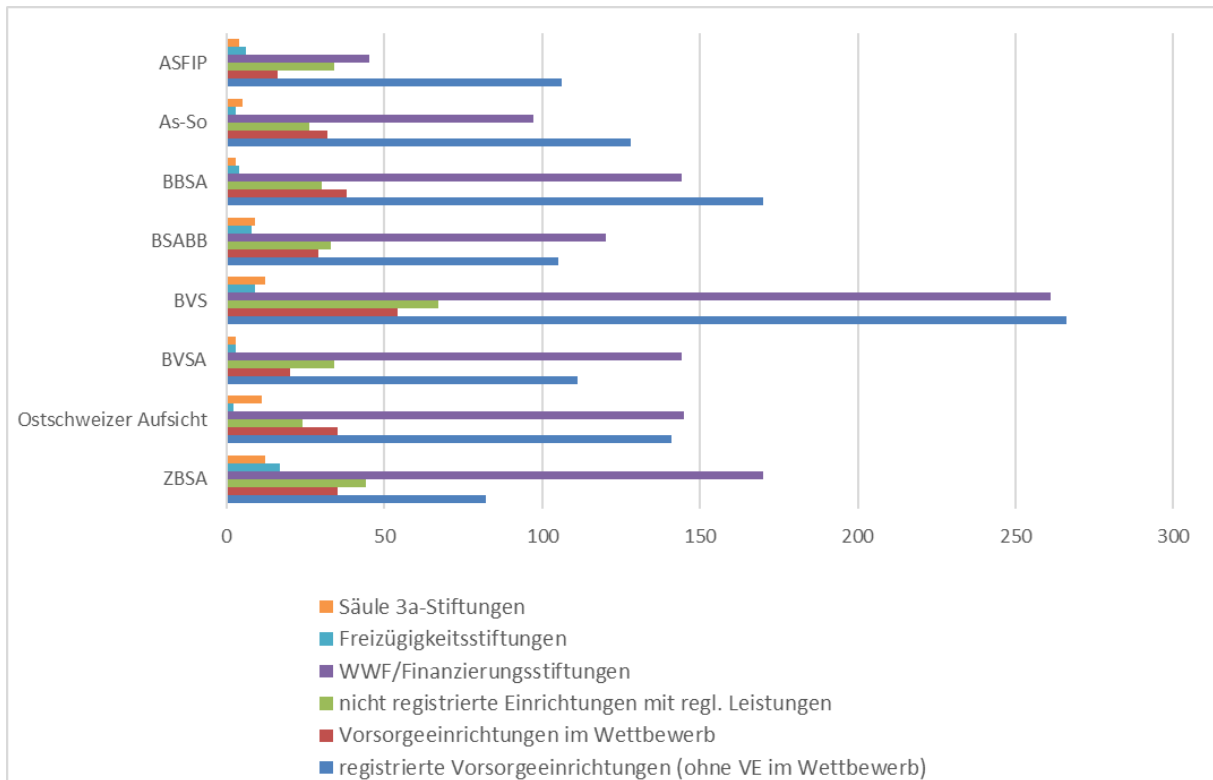
Hinweis: Die Angaben beziehen sich auf die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und über klassische Stiftungen.

**Abbildung 8:** Grössenprofile der Direktaufichtsbehörden (2021)



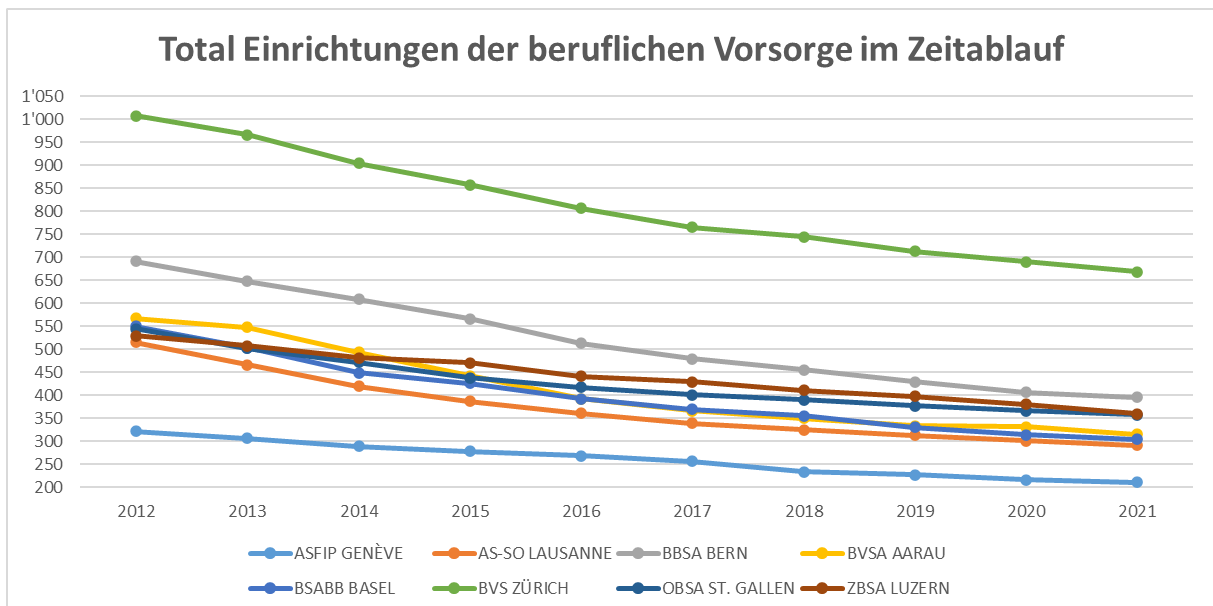
Quelle: Übersichtstabelle der OAK BV anhand der Jahresberichte der Aufsichtsbehörden.

Abbildung 9: Profile der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen (2021)



Quelle: Übersichtstabelle der OAK BV.

Abbildung 10: Entwicklung der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen 2012-2021



Quelle: Übersichtstabelle der OAK BV anhand der Jahresberichte der Aufsichtsbehörden.

## Anhang 2: Interviewte Personen

**Tabelle 24:** Explorative Gespräche mit Personen mit Systemübersicht

Organisation	Person(en)/Funktion
Schweizerischer Pensionskassenverband ASIP	Hanspeter Konrad, Direktor
inter-pension (Verband der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen)	Laurent Schläfli, Präsident
Verein Vorsorge Schweiz (Verband der Freizügigkeitseinrichtungen und Säule 3a-Stiftungen)	Nils Aggett (Präsident) Marco Bucher (Vorstand VVS) Marcel Rumo (Vorstand VVS) Stefan Scheiblin (wir-Bank) Michael Schnebli (Administration VVS)
Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten SKPE	Emmanuel Vauclair, Präsident Olivier Kern, Mitglied
EXPERTSuisse	Patrick Schaller, Präsident Subkommission BVG
Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde RAB	Olivier Devaud, Financial Audit
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV	Colette Nova, Leiterin Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL
Sicherheitsfonds BVG	Daniel Dürr, Mandatsleiter Durchführungsstelle

**Tabelle 25:** Vorgespräche mit Personen aus Aufsichtsbehörden

Organisation	Person(en)/Funktion
OAK BV	Vera Kupper Staub, Präsidentin OAK BV Manfred Hüsler, Direktor Sekretariat OAK BV Lydia Studer, stv. Direktorin, Leiterin Bereich Recht
Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden	Roger Tischhauser, Präsident

**Tabelle 26:** Interviewte Personen seitens der Direktaufsichtsbehörden und der OAK BV

Behörde / Organisation	Person(en)/Funktion
Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance ASFIP Genève	Jean Pirrotta, directeur Gabiella Russo Herman, juriste senior Cécile Kibongo, juriste Olivier Cessens, service contrôle/révision/actuariat Valérie Nicoud Galletto, contrôleuse et actuaire
Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale As-So Lausanne	Dominique Favre, Directeur Christine-Lise Maurer, directrice adjointe Rosario di Carlo, sous-directeur
Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht BBSA Bern	Susanne Schild, Geschäftsleiterin Tristan Imhof, Bereichsleiter Vorsorgeeinrichtungen
BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau BVSA Aarau	Martin Mayer, Geschäftsleiter
BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel	Dominique Schneylin, Geschäftsleiter

<b>Behörde / Organisation</b>	<b>Person(en)/Funktion</b>
BSABB Basel	Ursula Mesmer, Fachbereichsleiterin Revisorat Roman Schneider, Fachbereichsleiter Rechtsdienst
BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich BVS Zürich	Roger Tischhauser, Direktor Norbert Eberle, Vizedirektor Marek Ondraschek, Leiter Finance-Risk-Management
Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht OBSA St. Gallen	Stefan Stumpf, Direktor Ueli Meier, Mitglied der Geschäftsleitung Walter Bischof, Mitglied der Geschäftsleitung
Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht ZBSA Luzern	Barbara Reichlin Radtke, Geschäftsleiterin Hans Ettlin, Bereichsleiter Recht Rolf Tresch, Bereichsleiter Revision
Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden	Roger Tischhauser, Präsident
Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV	David Frauenfelder, Leiter Bereich Audit (Sekretariat) Manfred Hüsler, Direktor Sekretariat OAK BV Vera Kupper Staub, Präsidentin OAK BV

## Anhang 3: Erhebungsinstrumente

### Schriftlicher Fragebogen an die Aufsichtsbehörden

#### Inhaltliche Vorbemerkungen

- Sämtliche Fragen beziehen sich ausschliesslich auf die Aufsichtstätigkeit im Bereich der beruflichen Vorsorge.
- Mit «Aufsichtsbehörde» ist stets die kantonale/regionale Direktaufichtsbehörde gemeint.
- Mit «Vorsorgeeinrichtungen» sind Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, mitgemeint.

#### Umsetzung der Strukturreform und Aufsichtssystem allgemein

Die 2012 in Kraft getretene BVG-Strukturreform zielte darauf ab, die Transparenz, die Governance und die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge zu stärken. Im Bereich der Aufsicht sollte sie die Aufgaben und Zuständigkeiten von Direkt- und Oberaufsicht entflechten, die Unabhängigkeit der Direktaufichtsbehörden stärken und die Aufsichtspraxis vereinheitlichen. Zudem wurden die Aufgaben der verschiedenen Akteure (oberstes Organ der Vorsorgeeinrichtung, Expertin/Experte für berufliche Vorsorge, Revisionsstelle, Aufsichtsbehörde, OAK BV) präzisiert und teilweise neu definiert. Uns interessiert in einem ersten Frageblock, wie Sie die Umsetzung und Erreichung dieser Ziele und die Rollenteilung zwischen den Akteuren insgesamt beurteilen.

**Frage 1:** Gab oder gibt es Ihrer Ansicht nach bezüglich der Umsetzung der folgenden Ziele irgendwelche Hürden bzw. Schwierigkeiten?

- a) Entflechtung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Direktaufichtsbehörden und der Oberaufsicht
- b) Organisation der kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden als weisungsungebundene öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit
- c) Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis der kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden

*gar keine Schwierigkeiten / sehr geringe Schwierigkeiten / eher geringe Schwierigkeiten / eher grosse Schwierigkeiten / sehr grosse Schwierigkeiten / keine Beurteilung möglich*

**Frage 2:** Im Aufsichtssystem haben das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung, Expertin bzw. Experte für berufliche Vorsorge, die Revisionsstelle, die Aufsichtsbehörde und die OAK BV jeweils spezifische Berichts-, Prüf- und Interventionspflichten. Aus Ihrer Sicht: Wie klar sind die Aufgaben und Verantwortlichkeiten dieser verschiedenen Akteure im Aufsichtssystem in der Praxis?

*vollständig klar / eher klar / eher unklar / überhaupt nicht klar / keine Beurteilung möglich*

**Frage 3:** Falls Sie Unklarheiten feststellen: Bitte erläutern Sie Ihre Antwort kurz. Welche Unklarheiten bezüglich der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure im Aufsichtssystem (oberstes Organ der Vorsorgeeinrichtung, Expertin/Experte für berufliche Vorsorge, Revisionsstelle, Aufsichtsbehörde, OAK BV) zeigen sich in der Praxis? Gibt es aus Ihrer Sicht Doppelspurigkeiten, ungeklärte Zuständigkeiten oder Lücken?

*Textantwort*

**Frage 4:** Wie klar ist aus Ihrer Sicht die Aufgabenteilung zwischen der Direktaufsicht und der Oberaufsicht in den gesetzlichen Grundlagen geregelt?

*vollständig klar / eher klar / eher unklar / überhaupt nicht klar / keine Beurteilung möglich*

**Frage 5:** Wie klar ist aus Ihrer Sicht die Aufgabenteilung zwischen der Direktaufsicht und der Oberaufsicht in der Praxis?

*vollständig klar / eher klar / eher unklar / überhaupt nicht klar / keine Beurteilung möglich*

**Frage 6:** Falls Sie Unklarheiten feststellen: Bitte erläutern Sie Ihre Antwort kurz. Welche Unklarheiten bezüglich der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen der Direktaufsicht und der Oberaufsicht bestehen? Gibt es aus Ihrer Sicht Doppelspurigkeiten, ungeklärte Zuständigkeiten oder Lücken?

*Textantwort*

## **Aufsichtspraxis der Direktaufsicht**

Im folgenden Frageblock möchten wir Ihre Einschätzungen zu verschiedenen Aspekten der Direktaufsicht einholen.

### **Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen - Informationsgrundlagen**

**Frage 7:** Wie gut funktionieren die folgenden im BVG vorgesehenen Informationsflüsse zwischen den Vorsorgeeinrichtungen und Ihrer Aufsichtsbehörde insgesamt? («Gut» bedeutet, dass Ihnen die Unterlagen in der von Ihnen gesetzten Frist vorliegen.)

- a) Einreichen von Reglementen
- b) Einreichen der Jahresrechnung
- c) Einreichen des Berichts der Revisionsstelle
- d) Einreichen der Berichte und versicherungstechnischen Gutachten der Expertin/des Experten für berufliche Vorsorge

*sehr gut / eher gut / teils-teils / eher schlecht / sehr schlecht / keine Beurteilung möglich*

**Frage 8:** Stellen Sie bezüglich dieser Informationsflüsse systematische Unterschiede zwischen verschiedenen Typen von Vorsorgeeinrichtungen fest? Funktionieren die Informationsflüsse bei bestimmten Typen von Vorsorgeeinrichtungen besser als bei anderen?

*gar keine Unterschiede / sehr geringe Unterschiede / eher geringe Unterschiede / eher grosse Unterschiede / sehr grosse Unterschiede / keine Beurteilung möglich*

**Frage 10:** Wie gut funktionieren die folgenden im BVG vorgesehenen Meldungen zwischen den Vorsorgeeinrichtungen und Ihrer Aufsichtsbehörde insgesamt? («Gut» bedeutet, dass die Meldungen konsequent erfolgen, wenn der entsprechende Sachverhalt gegeben ist.)

- a) Meldung von personellen Wechseln im obersten Organ, in der Geschäftsführung, Verwaltung oder Vermögensverwaltung (Art. 48g Abs. 2 BVV 2)
- b) Bei Unterdeckung: Meldung über das Ausmass und die Ursachen sowie über ergriffene Massnahmen (Art. 65c Abs. 2 BVG, Art. 44 BVV 2)
- c) Meldung, wenn reglementarische Beiträge noch nicht überwiesen sind (Art. 71 BVG, Art. 58a BVV 2)

*sehr gut / eher gut / teils-teils / eher schlecht / sehr schlecht / keine Beurteilung möglich*

**Frage 11:** Stellen Sie bezüglich des Funktionierens dieser Meldungen systematische Unterschiede zwischen verschiedenen Typen von Vorsorgeeinrichtungen fest? Funktionieren die Meldungen bei bestimmten Typen von Vorsorgeeinrichtungen konsequenter als bei anderen?

*gar keine Unterschiede / sehr geringe Unterschiede / eher geringe Unterschiede / eher grosse Unterschiede / sehr grosse Unterschiede / keine Beurteilung möglich*

**Frage 13:** Wie gut können Sie anhand der Ihnen von den Vorsorgeeinrichtungen unterbreiteten Informationen erkennen, ob die folgenden Sachverhalte gegeben sind?

- a) Die statutarischen und reglementarischen Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtung sind mit den gesetzlichen Vorschriften konform.
- b) Die Vorsorgeeinrichtung ist in der Lage, ihre finanziellen Leistungsverpflichtungen im Sinne des Gesetzes zu erfüllen.
- c) Es bestehen keine Mängel in den internen Abläufen und bei der internen Kontrolle der Vorsorgeeinrichtungen.
- d) Das Vorsorgevermögen wird zweckgemäss verwendet.

*sehr gut / eher gut / teils-teils / eher schlecht / sehr schlecht / keine Beurteilung möglich*

**Aufsicht über Experten für berufliche Vorsorge**

**Frage 14:** Wie können Sie anhand der Ihnen von unterbreiteten Informationen erkennen, ob Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge die folgenden Aufgaben gemäss Art. Art. 52e Abs. 1 BVG gesetzeskonform wahrgenommen haben?

- a) Prüfen, ob die Vorsorgeeinrichtung Sicherheit dafür bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann.
- b) Prüfen, ob die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen.

*sehr gut / eher gut / teils-teils / eher schlecht / sehr schlecht / keine Beurteilung möglich*

**Aufsicht über Revisionsstellen**

**Frage 15:** Wie gut sind Sie anhand der Ihnen von unterbreiteten Informationen in der Lage zu erkennen, ob Revisionsstellen ihre Aufgaben gemäss Art. 52c Abs. 1 BVG insgesamt gesetzeskonform wahrgenommen haben?

*sehr gut / eher gut / teils-teils / eher schlecht / sehr schlecht / keine Beurteilung möglich*

**Frage 16:** Wie gut sind Sie anhand der Ihnen von unterbreiteten Informationen in der Lage zu erkennen, ob Revisionsstellen die folgenden Aufgaben gemäss Art. 52c Abs. 1 BVG gesetzeskonform wahrgenommen haben?

- a) Prüfung, ob die Jahresrechnung und die Alterskonten den gesetzlichen Vorschriften entsprechen
- b) Prüfung, ob die Organisation, die Geschäftsführung sowie die Vermögensanlage den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen entsprechen
- c) Prüfung, ob die Vorkehren zur Sicherstellung der Loyalität in der Vermögensverwaltung getroffen wurden und die Einhaltung der Loyalitätspflichten durch das oberste Organ hinreichend kontrolliert wird
- d) Prüfung, ob die freien Mittel oder die Überschussbeteiligungen aus Versicherungsverträgen in Übereinstimmung mit den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen verwendet wurden
- e) Prüfung, ob im Falle einer Unterdeckung die Vorsorgeeinrichtung die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung der vollen Deckung eingeleitet hat
- f) Prüfung, ob die vom Gesetz verlangten Angaben und Meldungen an die Aufsichtsbehörde gemacht wurden
- g) Prüfung, ob Artikel 51c BVG (Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden) eingehalten wurde

*sehr gut / eher gut / teils-teils / eher schlecht / sehr schlecht / keine Beurteilung möglich*

### Weitere Informationsflüsse

**Frage 17:** Soweit Sie das beurteilen können: Wie gut funktionieren die folgenden im BVG vorgesehenen Informationsflüsse zwischen Experten für berufliche Vorsorge und Ihrer Direktaufsichtsbehörde insgesamt? («Gut» bedeutet, dass die Meldungen konsequent erfolgen, wenn der entsprechende Sachverhalt gegeben ist.)

- a) Meldung, dass das oberste Organ die Empfehlungen des Experten für berufliche Vorsorge nicht befolgt und dadurch die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung gefährdet erscheint (Art. 52e Abs. 3 BVG)
- b) Bericht, wenn eine Vorsorgeeinrichtung keine oder ungenügende Massnahmen ergreift, um eine Unterdeckung zu beheben (Art. 41a BVV 2)

*sehr gut / eher gut / teils-teils / eher schlecht / sehr schlecht / keine Beurteilung möglich*

**Frage 18:** Soweit Sie das beurteilen können: Wie gut funktionieren die folgenden im BVG vorgesehenen Informationsflüsse zwischen Revisionsstellen und Ihrer Aufsichtsbehörde insgesamt? («Gut» bedeutet, dass die Meldungen konsequent erfolgen, wenn der entsprechende Sachverhalt gegeben ist.)

- a) Bericht, wenn bei Unterdeckung keine Meldung an die Aufsichtsbehörde nach Art. 44 BVG erfolgt ist (Art. 35a BVV 2)
- b) Meldung, wenn Tatsachen bekannt werden, die geeignet sind, den guten Ruf oder die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der Verantwortlichen einer Vorsorgeeinrichtung, in Frage zu stellen (Art. 36 Abs. 2 BVV 2)
- c) Meldung, dass nach Feststellung von Mängeln die dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung gesetzte Frist zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes nicht eingehalten wurde (Art. 36 Abs. 1 BVV 2)

*sehr gut / eher gut / teils-teils / eher schlecht / sehr schlecht / keine Beurteilung möglich*

**Frage 19:** Sofern Ihre Aufsichtsbehörde vom obersten Organ, von Expertinnen/Experten für berufliche Vorsorge oder von Revisionsstellen Auskünfte verlangt (Art. 62a Abs. 2 Bst. a BVG): Wie gut kommen die betreffenden Akteure dieser Aufforderung insgesamt nach? («Gut» bedeutet, dass die verlangten Auskünfte innert nützlicher Frist geliefert werden und die Informationsbedürfnisse der Aufsichtsbehörde ausreichend befriedigen.)

- a) Oberstes Organ der Vorsorgeeinrichtung
- b) Expertin/Experte für berufliche Vorsorge
- c) Revisionsstelle

*sehr gut / eher gut / teils-teils / eher schlecht / sehr schlecht / keine Beurteilung möglich*

## Statistische Angaben zum Aufsichtsgeschehen

Damit wir uns ein Bild über die Informationsflüsse und die Bedeutung der gesetzlichen Aufsichtsmittel machen können, bitten wir Sie anzugeben, wie häufig verschiedene Meldungen bei Ihnen eingehen und wie häufig Ihre Behörde bestimmte Massnahmen trifft.

### Meldungen an die Aufsichtsbehörde

**Frage 20:** Bitte geben Sie an, wie viele Meldungen von Expertinnen/Experten für berufliche Vorsorge pro Jahr (ungefähr/im Durchschnitt) bei Ihnen eingehen:

- a) Meldung, dass das oberste Organ die Empfehlungen des Experten für berufliche Vorsorge nicht befolgt und dadurch die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung gefährdet erscheint (Art. 52e Abs. 3 BVG)
- b) Bericht, wenn eine Vorsorgeeinrichtung keine oder ungenügende Massnahmen ergreift, um eine Unterdeckung zu beheben (Art. 41a BVV 2)

*Anzahl pro Jahr (ca.) / keine Angabe möglich*

**Frage 21:** Bitte geben Sie an, wie viele Meldungen von Revisionsstellen pro Jahr (ungefähr/im Durchschnitt) bei Ihnen eingehen:

- c) Bericht, wenn bei Unterdeckung keine Meldung an die Aufsichtsbehörde nach Artikel 44 erfolgt ist (Art. 35a BVV 2).
- d) Meldung, wenn Tatsachen bekannt werden, die geeignet sind, den guten Ruf oder die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der Verantwortlichen einer Vorsorgeeinrichtung in Frage zu stellen (Art. 36 Abs. 2 BVV 2)
- e) Meldung, dass nach festgestellten Mängeln die dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung gesetzte Frist zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes nicht eingehalten wurde (Art. 36 Abs. 1 BVV 2)

*Anzahl pro Jahr (ca.) / keine Angabe möglich*

**Frage 22:** Bitte geben Sie an, wie viele Beanstandungen von Versicherten pro Jahr (ungefähr/im Durchschnitt) bei Ihnen eingehen:

*Anzahl pro Jahr (ca.) / keine Angabe möglich*

### Gründung von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge

**Frage 23:** Bitte geben Sie an, wie viele Vorsorgeeinrichtungen seit 2012 vor dem Gründungsakt ihre Unterlagen und Nachweise bei Ihrer Aufsichtsbehörde zur Prüfung eingereicht haben (Art. 12 und 13 BVV 1). Sie können entweder eine (ungefähre) Häufigkeit pro Jahr oder eine (ungefähre) Zahl für den ganzen Zeitraum 2012-2022 angeben.

*Anzahl pro Jahr (ca.) / Anzahl 2012-2022 (ca.) / keine Angabe möglich*

**Frage 24:** Bitte geben Sie an, wie viele Verfügungen über die Aufsichtsübernahme Ihre Aufsichtsbehörde seit 2012 ausgestellt hat. Sie können entweder eine (ungefähre) Häufigkeit pro Jahr oder eine (ungefähre) Zahl für den ganzen Zeitraum 2012-2022 angeben.

*Anzahl pro Jahr (ca.) / Anzahl 2012-2022 (ca.) / keine Angabe möglich*

### **Einsatz der Aufsichtsmittel gemäss Art. 62a Abs. 2 BVG**

**Frage 25:** Bitte geben Sie an, wie oft Ihre Aufsichtsbehörde seit 2012 gegenüber Einrichtungen der beruflichen Vorsorge die folgenden Aufsichtsmittel gemäss Art. 62a Abs. 2 BVG ergriffen hat.

Sie können entweder eine (ungefähre) Häufigkeit pro Jahr oder eine (ungefähre) Zahl für den ganzen Zeitraum 2012-2022 angeben.

- a) Anfordern von Auskünften oder der Herausgabe sachdienlicher Unterlagen vom obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung (Art. 62a Abs. 2 Bst. a BVG)
- b) Anfordern von Auskünften oder der Herausgabe sachdienlicher Unterlagen von der Expertin bzw. dem Experten für berufliche Vorsorge (Art. 62a Abs. 2 Bst. a BVG)
- c) Anfordern von Auskünften oder der Herausgabe sachdienlicher Unterlagen von der Revisionsstelle (Art. 62a Abs. 2 Bst. a BVG)
- d) Erteilung von Weisungen an das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung (Art. 62a Abs. 2 Bst. b BVG)
- e) Erteilung von Weisungen an die Expertin bzw. den Experten für berufliche Vorsorge (Art. 62a Abs. 2 Bst. b BVG)
- f) Erteilung von Weisungen an die Revisionsstelle (Art. 62a Abs. 2 Bst. b BVG)
- g) Anordnung von Gutachten (Art. 62a Abs. 2 Bst. c BVG)
- h) Aufhebung von Entscheiden des obersten Organs (Art. 62a Abs. 2 Bst. d BVG)
- i) Anordnung von Ersatzmassnahmen (Art. 62a Abs. 2 Bst. e BVG)
- j) Ermahnung, Verwarnung oder Abberufung des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung oder einzelner seiner Mitglieder (Art. 62a Abs. 2 Bst. f BVG)
- k) Anordnung einer amtlichen Verwaltung der Vorsorgeeinrichtung (Art. 62a Abs. 2 Bst. g BVG)
- l) Ernennung oder Abberufung einer Revisionsstelle (Art. 62a Abs. 2 Bst. h BVG)
- m) Ernennung oder Abberufung einer Expertin bzw. eines Experten für berufliche Vorsorge (Art. 62a Abs. 2 Bst. h BVG)
- n) Ahnden von Ordnungswidrigkeiten (Art. 62a Abs. 2 Bst. i BVG)

*Anzahl pro Jahr (ca.) / Anzahl 2012-2022 (ca.) / keine Angabe möglich*

**Frage 26:** Führt Ihre Aufsichtsbehörde eine Statistik über die Anwendung der Aufsichtsmittel gemäss Art. 62a Abs. 2 BVG?

*ja / nein / weiss nicht*

## Rolle und Tätigkeit der OAK BV

### Weisungen der OAK BV

**Frage 27:** Seit 2012 hat die OAK BV unter anderem die nachfolgend aufgelisteten Weisungen erlassen. Bitte beurteilen Sie jeweils, inwiefern die Umsetzung dieser Weisungen Ihrer Aufsichtsbehörde Schwierigkeiten bereitet oder bereitet hat.

- a) 01/2012 - Zulassung von Experten für berufliche Vorsorge
- b) 02/2012 - Standard für Jahresberichte der Aufsichtsbehörden
- c) 01/2013 - Standardwortlaut für den Bericht der Revisionsstelle (aufgehoben)
- d) 02/2013 - Ausweis der Vermögensverwaltungskosten
- e) 03/2013 - Unabhängigkeit des Experten für berufliche Vorsorge
- f) 04/2013 - Prüfung und Berichterstattung der Revisionsstelle
- g) 03/2014 - Erhebung von Fachrichtlinien der SKPE zum Mindeststandard
- h) 04/2014 - Säule 3a-Stiftungen und Freizügigkeitsstiftungen (aufgehoben)
- i) 05/2014 - Vergabe von Eigenhypotheken
- j) 02/2016 - Wohlfahrtsfonds gemäss Art. 89a Abs. 7 ZGB
- k) 03/2016 - Qualitätssicherung in der Revision nach BVG
- l) 01/2017 - Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge
- m) 01/2021 - Anforderungen an Transparenz und interne Kontrolle für Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb
- n) 02/2021 - Qualitätssicherung bei der externen Verwaltung von Vorsorgevermögen

*gar keine Schwierigkeiten / sehr geringe Schwierigkeiten / eher geringe Schwierigkeiten / eher grosse Schwierigkeiten / sehr grosse Schwierigkeiten / keine Beurteilung möglich*

**Frage 28:** Wie stark haben Ihrer Ansicht nach die Weisungen der OAK BV zu folgenden Zielen beigetragen?

- a) Präzisierung und Klärung der Auslegung von Konzepten und Begriffen in Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit in Gesetz und Verordnung
- b) Materielle Klärung von Vorgehens- und Sachfragen in Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit
- c) Klärung von Informationsflüssen zwischen verschiedenen Akteuren im Aufsichtssystem
- d) Klärung der Aufgaben der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge im Aufsichtssystem
- e) Präzisierung der Erwartungen der OAK BV an die Prüftätigkeit der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge
- f) Erhöhung der Qualität der Arbeit der Expertinnen/Experten für berufliche Vorsorge
- g) Klärung der Aufgaben der Revisionsstellen im Aufsichtssystem

- h) Präzisierung der Erwartungen der OAK BV an die Prüftätigkeit der Revisionsstellen
- i) Erhöhung der Qualität der Arbeit der Revisionsstellen
- j) Verbesserung der Vergleichbarkeit und Auswertbarkeit der Revisionsstellenberichte
- k) Präzisierung der Erwartungen der OAK BV an die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden
- l) Vereinheitlichung der Tätigkeit der Aufsichtsbehörden
- m) Erhöhung der Transparenz über die Beiträge, die Finanzierung, die Kapitalanlagen und die Kosten der Vorsorgeeinrichtungen

*gar kein Beitrag / sehr geringer Beitrag / eher geringer Beitrag / eher grosser Beitrag / sehr grosser Beitrag / keine Beurteilung möglich*

### **Finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen - Erhebung und Bericht**

**Frage 29:** Die OAK BV führt jährlich eine Erhebung zur finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen durch und erstellt einen Bericht dazu. Wie beurteilen Sie den Nutzen dieser Erhebung und dieses Berichts für Ihre Tätigkeit der Direktaufsicht?

*gar kein Nutzen / sehr geringer Nutzen / eher geringer Nutzen / eher grosser Nutzen / sehr grosser Nutzen / keine Beurteilung möglich*

**Frage 30:** Bitte begründen Sie ihre Antwort kurz und erläutern Sie, worin dieser Nutzen besteht bzw. weshalb der Bericht für Sie von geringem oder keinem Nutzen ist.

*Textantwort*

### **Zusammenarbeit Direktaufsicht - OAK BV**

**Frage 31:** Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit dem Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden und der OAK BV?

*voll und ganz zufrieden / eher zufrieden / teils-teils / eher unzufrieden / voll und ganz unzufrieden / keine Beurteilung möglich*

**Frage 32:** Wie stark tragen Ihrer Ansicht nach die folgenden Gefässe oder Instrumente dazu bei, die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden und der OAK BV zu fördern?

- a) Weisungen der OAK BV
- b) Inspektionen der OAK BV bei den Aufsichtsbehörden
- c) Gemeinsame Arbeitsgruppen der OAK BV und der Aufsichtsbehörden
- d) Quartaltreffen zwischen Aufsichtsbehörden und der OAK BV
- e) Bilateraler Austausch zwischen Aufsichtsbehörden und der OAK BV
- f) Konferenz der regionalen und kantonalen Aufsichtsbehörden

*gar kein Beitrag / sehr geringer Beitrag / eher geringer Beitrag / eher grosser Beitrag / sehr grosser Beitrag / keine Beurteilung möglich*

**Frage 33:** Wie beurteilen Sie insgesamt die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden und der OAK BV?

*sehr gut / eher gut / teilweise gut, teilweise schlecht / eher schlecht / sehr schlecht / keine Beurteilung möglich*

### **Vereinheitlichung der Aufsicht**

**Frage 34:** Die Strukturreform sollte u.a. zu einer stärkeren Vereinheitlichung der Direktauf- sicht führen. Soweit Sie dies beurteilen können: Sind die Unterschiede zwischen den Direktauf- sichtsbehörden hinsichtlich der Kontroll- und Interventionstätigkeit seit 2012 kleiner oder grösser ge- worden oder sind sie gleich geblieben?

*Es gibt keine Unterschiede mehr. / Die Unterschiede sind viel kleiner geworden. / Die Unterschiede sind etwas kleiner geworden. / Die Unterschiede sind gleich geblieben. / Die Unterschiede sind etwas grösser geworden. / Die Unterschiede sind viel grösser geworden. / keine Beurteilung möglich*

**Frage 35:** Wie stark tragen Ihrer Ansicht nach die folgenden Instrumente oder Organe dazu bei, die Praxis der Direktauf- sicht zu vereinheitlichen?

- a) Weisungen der OAK BV
- b) Inspektionen der OAK BV bei den Aufsichtsbehörden
- c) Gemeinsame Arbeitsgruppen der OAK BV und der Aufsichtsbehörden
- d) Quartalstreffen zwischen Aufsichtsbehörden und der OAK BV
- e) Bilateraler Austausch zwischen Aufsichtsbehörden und der OAK BV
- f) Konferenz der regionalen und kantonalen Aufsichtsbehörden
- g) Bilateraler Austausch unter Aufsichtsbehörden

*gar kein Beitrag / sehr geringer Beitrag / eher geringer Beitrag / eher grosser Beitrag / sehr grosser Beitrag / keine Beurteilung möglich*

**Frage 36:** Welche beiden Instrumente oder Organe tragen Ihrer Ansicht am stärksten dazu bei, die Praxis der Direktauf- sicht zu vereinheitlichen?

Bitte kreuzen Sie die betreffenden Organe oder Instrumente an.

- Weisungen der OAK BV
- Inspektionen der OAK BV bei den Aufsichtsbehörden
- Gemeinsame Arbeitsgruppen der OAK BV und der Aufsichtsbehörden
- Quartalstreffen zwischen Aufsichtsbehörden und der OAK BV
- Bilateraler Austausch zwischen Aufsichtsbehörden und der OAK BV
- Konferenz der regionalen und kantonalen Aufsichtsbehörden
- Bilateraler Austausch unter Aufsichtsbehörden

## Abschluss

**Frage 37:** Damit wir Ihre Antworten besser einordnen können: Bitte geben Sie uns die Funktionen derjenigen Personen an, die diesen Fragebogen beantwortet haben (z.B. Geschäftsleiter/in, Rechtsdienst, Revision, Bereich Vorsorgeeinrichtungen etc.).

*Textantwort*

---

## Themen der Gespräche mit Aufsichtsbehörden

Der eingesetzte ausführliche Gesprächsleitfaden (45 Fragen, 7 Seiten) wird hier aus Platzgründen nicht wiedergegeben.

### Umsetzung der Strukturreform, Rollen der verschiedenen Akteure

- Beurteilung der Zielerreichung der Strukturreform im Bereich der Aufsicht
- Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Massnahmen der Strukturreform im Bereich der Aufsicht

### Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis

- Veränderungen seit 2012 in Bezug auf die Unterschiede in der Aufsichtspraxis zwischen den Direktaufichtsbehörden
- Rolle und Bedeutung der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden und der OAK BV für die Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis
- Risikoorientierung der Aufsicht: Stand des Prozesses, Schwierigkeiten und Herausforderungen

### OAK BV / Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden

- Beurteilung von Praktikabilität, Nutzen und Wirksamkeit der Weisungen der OAK BV
- Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und OAK BV
- Rolle und Bedeutung der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden

### Aufsichtspraxis, Informationsgrundlagen und Ressourcen für die Aufsichtstätigkeit

- Informationsflüsse zwischen Vorsorgeeinrichtungen und Aufsichtsbehörde
- Grundlagen für Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen
- Schwierigkeiten bei der Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen

- Praxis und Informationsgrundlagen der Aufsicht über die Tätigkeit der Expertinnen/Experten für berufliche Vorsorge
- Praxis und Informationsgrundlagen der Aufsicht über die Tätigkeit der Revisionsstellen

### **Einsatz von Aufsichtsmitteln**

- Praxis der Anwendung von Aufsichtsmitteln (Einholen von Auskünften oder sachdienlichen Unterlagen, Erteilung von Weisungen)
- Erfahrungen mit dem Einsatz dieser Aufsichtsmittel

### **Ressourcen für die Aufsichtstätigkeit**

- Einschätzung der für die Aufsichtstätigkeit verfügbaren Mittel (Informationen, Personal, Fachwissen, rechtliche Kompetenzen) der Aufsichtsbehörde
- Massnahmen zur Weiterbildung des Personals
- Einschätzung der für die Oberaufsicht verfügbaren Mittel (Informationen, Personal, Fachwissen, rechtliche Kompetenzen) der OAK BV

### **Fragen zur Transparenz (zuhanden des Projekts «Transparenz»)**

- Umsetzung der Transparenzbestimmungen der Strukturreform, allfällige Schwierigkeiten
- Auswirkungen der Transparenzmassnahmen auf die Aufsichtspraxis
- Bedarf und mögliche Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz

### **Bilanz und Ausblick**

- Gesamtbeurteilung des Aufsichtssystems
  - Bedarf und mögliche Massnahmen zur Verbesserung des Aufsichtssystems
- 

## **Themen der Gespräche mit Personen aus der OAK BV**

Der eingesetzte ausführliche Gesprächsleitfaden (46 Fragen, 5 Seiten) wird hier aus Platzgründen nicht wiedergegeben.

### **Umsetzung der Strukturreform, Rollen der verschiedenen Akteure**

- Beurteilung der Zielerreichung der Strukturreform im Bereich der Aufsicht
- Herausforderungen beim Aufbau der OAK BV
- Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Massnahmen der Strukturreform im Bereich der Aufsicht

## **Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis**

- Mittel und Massnahmen der OAK BV mit dem Ziel der Vereinheitlichung, Schwierigkeiten im Prozess
- Veränderungen seit 2012 in Bezug auf die Unterschiede in der Aufsichtspraxis zwischen den Direktaufsichtsbehörden
- Rolle und Bedeutung der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden für die Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis
- Risikoorientierung der Aufsicht: Stand des Prozesses, Schwierigkeiten und Herausforderungen

## **Zusammenarbeit Aufsichtsbehörden - OAK BV**

- Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und OAK BV
- Erfahrungen mit den verschiedenen Austauschgefässen
- Einbezug der Aufsichtsbehörden in die Ausarbeitung von Weisungen
- Interventionen bei obersten Organen von Aufsichtsbehörden

## **Informationsgrundlagen und Ressourcen für die Aufsichtstätigkeit**

- Informationsflüsse zwischen Akteuren des Vorsorgesystems und der OAK BV
- Meldungen an die OAK BV von Expertinnen/Experten und Revisionsstellen
- Einschätzung der Ressourcen der OAK BV und der Aufsichtsbehörden

## **Einschätzung zur Qualität der Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen, Expertinnen/Experten und Revisionsstelle**

## **Fragen zur Transparenz (zuhanden des Projekts «Transparenz»)**

- Umsetzung der Transparenzbestimmungen der Strukturreform, allfällige Schwierigkeiten
- Auswirkungen der Transparenzmassnahmen auf die Aufsichtspraxis
- Bedarf und mögliche Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz

## **Bilanz und Ausblick**

- Gesamtbeurteilung des Aufsichtssystems
- Bedarf und mögliche Massnahmen zur Verbesserung des Aufsichtssystems

---

## **Interviewfragen an Vorsorgeeinrichtungen**

(Interviews geführt durch c-alm im Projekt «Governance» und durch E&Y im Projekt «Transparenz»):

- 1) Stellen Sie aus Sicht der Vorsorgeeinrichtung irgendwelche praktischen Schwierigkeiten oder konzeptionelle Schwächen am bestehenden System der Aufsicht über die berufliche Vorsorge fest? Welche?  
  
(Mögliche Detailfragen und -themen bei Bedarf: Gibt es Unklarheiten bezüglich der Rollen (wer macht was?) oder der Zuständigkeiten (wer darf was?) einzelner Akteure (Aufsichtsbehörde, Revisionsstelle, Experte, oberstes Organ) im System? Sind die Vorsorgeeinrichtungen betreffenden Weisungen der OAK BV praktikabel? Sind die Erwartungen der Aufsicht an die Vorsorgeeinrichtungen unklar? Sind die Prozesse zur Interaktion mit der Direktaufichtsbehörde praktikabel?)
- 2) Haben die verschiedenen Akteure (oberstes Organ, Experte/Expertin, Revisionsstelle, Direktaufichtsbehörde) dieselbe Auffassung davon, wer welche Rolle im Aufsichtssystem einnimmt, d.h. wer konkret was prüft und wer gegebenenfalls Massnahmen anregt? Wo zeigen sich allenfalls unterschiedliche Ansichten? Gibt es Doppelspurigkeiten oder ungeklärte Zuständigkeiten?
- 3) Was für Erfahrungen machen Sie mit der für Sie zuständigen kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörde? Wie beurteilen Sie ihre Rolle (formale vs. inhaltliche Prüfung; Kontroll- vs. Dialogorientierung)? Ist sie fachlich ausreichend kompetent und personell ausreichend dotiert, um ihre Rolle gut auszuüben?
- 4) Stellen Sie bezüglich der Aufsichtstätigkeit einen Wandel von einer retrospektiven zu einer prospektiven, risikoorientierten Aufsicht fest? Wenn ja, wie äussert sich dieser? Hatte dieser Wandel bei Ihrer Vorsorgeeinrichtung Anpassungen der internen Strukturen und Organisationsprozesse zur Folge? Wenn ja, welche Anpassungen konkret?

---

## Interviewfragen an Revisionsstellen

(Interviews geführt durch c-alm im Projekt «Governance»):

- 5) Stellen Sie aus Sicht der Revision irgendwelche praktischen Schwierigkeiten oder konzeptionelle Schwächen am bestehenden System der Aufsicht über die berufliche Vorsorge fest? Welche?
- 6) Haben die verschiedenen Akteure (oberstes Organ, Experte/Expertin, Revisionsstelle, Direktaufichtsbehörde) dieselbe Auffassung davon, wer welche Rolle im Aufsichtssystem einnimmt, d.h. wer konkret was prüft und wer gegebenenfalls Massnahmen anregt? Wo zeigen sich allenfalls unterschiedliche Ansichten? Gibt es Doppelspurigkeiten oder ungeklärte Zuständigkeiten?
- 7) (Optional) Stellen Sie bezüglich der Aufsichtstätigkeit einen Wandel von einer retrospektiven zu einer prospektiven, risikoorientierten Aufsicht fest? Wenn ja, wie äussert sich dieser? Hatte dieser Wandel bei Vorsorgeeinrichtungen Anpassungen der internen Strukturen und Organisationsprozesse zur Folge? Wenn ja, welche Anpassungen konkret?

- 8) Wie oft kommt es vor, dass Revisionsstellen der Aufsichtsbehörde Unregelmässigkeiten oder für eine Vorsorgeeinrichtung potenziell schädliche Ereignisse melden? Lässt sich das beziffern? Wie reagieren die Direktaufichtsbehörden auf solche Meldungen? Was tun sie?
- 9) In welcher Form geben kantonale/regionale Aufsichtsbehörden Ihnen als Revisionsstelle Anweisungen? Was tun die Aufsichtsbehörden, um solche Anweisungen zu überprüfen und gegebenenfalls durchzusetzen?
- 10) (Optional) Nehmen Sie den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Direktaufichtsbehörden und der Oberaufsicht als ausreichend und sachdienlich wahr? Gibt es konkrete Beispiele, mit denen sich Ihre Einschätzung belegen lässt?
- 11) Welche Massnahmen könnten das System der Direktauficht und der Oberaufsicht der beruflichen Vorsorge Ihrer Einschätzung nach verbessern?

## Anhang 4: Informationsgrundlagen der Aufsichtstätigkeit und Meldeflüsse der Aufsichtsakteure

**Tabelle 27:** Informations- und Meldeflüsse zwischen den Akteuren des Aufsichtssystems gemäss Rechtsgrundlagen und Weisungen der OAK BV

an	OAK BV	Direktauf sicht	Vorsorgeeinrichtung	Expertin/Experte	Revisionsstelle
von					
<b>OAK BV</b>					
<b>Direktauf sicht</b>	Tätigkeitsbericht Auskünfte anlässlich von Inspektionen Meldungen über Missstände im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen durch den Experten für berufliche Vorsorge gemäss Art. 52e BVG oder die Revisionsstelle gemäss Art. 52c BVG (gemäss Weisungen 3-2016, Ziffern 3.1 und 5.3) und über ergriffene Massnahmen				
<b>Vorsorgeeinrichtung</b>		Reglemente Jahresrechnung (Bilanz, Betriebsrechnung Anhang) Bericht der Revisionsstelle Expertenberichte/versicherungstechnische Gutachten		(für die Tätigkeit nötige Unterlagen) Bericht der Revisionsstelle	(für die Prüfung nötige Unterlagen: Reglemente, Jahresrechnung) Meldungen nach den Absätzen 1 und 2 Art. 58a BVV 2 (Ausstand von reglementarischen Beiträgen und Anlage ungesicherter Mittel)

an von	OAK BV	Direktauf sicht	Vorsorgeeinrichtung	Expertin/Experte	Revisionsstelle
		ggf. weitere Auskünfte und sachdienliche Unterlagen (auf Anfrage) Meldung von personellen Wechseln im obersten Organ, in der Geschäftsführung, Verwaltung oder Vermögensverwaltung Bei Unterdeckung: Meldung über das Ausmass und die Ursachen sowie über ergriffene Massnahmen (Art. 65c Abs. 2 BVG, Art. 44 BVV 2) Meldung, wenn reglementarische Beiträge noch nicht überwiesen sind (Art. 71 BVG/58a BVV 2)			
Expertin/Experte		ggf. weitere Auskünfte und sachdienliche Unterlagen (auf Anfrage) Meldung, wenn das oberste Organ die Empfehlungen nicht befolgt und dadurch die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung gefährdet erscheint (Art. 52e Abs. 3 BVG)	Versicherungstechnisches Gutachten mit Empfehlungen über den technischen Zinssatz und die übrigen technischen Grundlagen sowie über die Massnahmen, die im Falle einer Unterdeckung einzuleiten sind		

an von	OAK BV	Direktauf-sicht	Vorsorgeeinrichtung	Expertin/Experte	Revisionsstelle
		<p>Meldung, wenn das Mandat abläuft. (Art. 41 BVV2)</p> <p>Bericht, wenn eine Vorsorgeeinrichtung keine oder ungenügende Massnahmen ergreift, um eine Unterdeckung zu beheben. (Art. 41a BVV 2)</p> <p>Bekanntgabe der Regelungen zur Verhinderung von Interessenkonflikten auf Anfrage (W-03/2013)</p>			
<b>Revisionsstelle</b>	<p>Die Revisionsstelle (...) muss, auf Nachfrage hin, gegenüber der OAK BV den Nachweis für die Einhaltung der Mindestanforderungen an die Erfahrungen aus praktischer Tätigkeit und Weiterbildung erbringen. (W 03-2016)</p>	<p>Bericht, wenn bei Unterdeckung keine Meldung an die Aufsichtsbehörde nach Artikel 44 erfolgt ist (Art. 35a BVV 2).</p> <p>Meldung, wenn das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung bei der Prüfung festgestellte Mängel nicht innerhalb der gesetzten Frist beheben hat (Art. 36 Abs. 1 BVV 2).</p> <p>Meldung, wenn Tatsachen bekannt werden, die geeignet sind, den guten Ruf oder die Gewähr für eine</p>	<p>Jährlicher Bericht zu Prüfpunkten nach Art. 52c Abs. 1 BVG</p> <p>Prüfung/Bericht bei Unterdeckung (Art. 35a BVV 2)</p> <p>Stellt die Revisionsstelle bei ihrer Prüfung Mängel fest, so muss sie dem obersten Organ eine angemessene Frist zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes ansetzen. (Art. 36 BVV 2)</p> <p>Meldung, wenn Tatsachen bekannt werden, die geeignet sind, den guten Ruf oder die</p>		

an von	OAK BV	Direktauf sicht	Vorsorgeeinrichtung	Expertin/Experte	Revisionsstelle
		einwandfreie Geschäfts- tätigkeit der Verantwort- lichen einer Vorsorgeein- richtung, in Frage zu stel- len (Art. 36 Abs. 2 BVV 2) Meldung, wenn a. die Lage der Einrichtung ein rasches Einschreiten er- fordert; b. ihr Mandat abläuft; oder c. ihr die Zulassung nach dem Re- visionsaufsichtsgesetz entzogen wurde. (Art. 36 Abs. 3 BVV 2) ggf. weitere Auskünfte und sachdienliche Unter- lagen (auf Anfrage)	Gewähr für eine ein- wandfreie Geschäftstä- tigkeit der Verantwortli- chen einer Vorsorgeein- richtung, in Frage zu stel- len (Art. 36 Abs. 2 BVV 2)		

Quellen: BVG, BVV 2, Weisungen der OAK BV.

Bemerkung: rote Schrift = Informations- und Meldeflüsse im Fall einer Unterdeckung der Vorsorgeeinrichtung

## Anhang 5: Unterscheidung Weisungen und Mitteilungen

Die OAK BV erlässt Weisungen und Mitteilungen. Gemäss einem internen Dokument der OAK BV unterscheiden sich die beiden Publikationsformen bezüglich ihres Inhalts, ihres Zwecks und ihrer Adressaten wie in Tabelle 28 dargelegt.

**Tabelle 28:** Unterscheidung Weisungen und Mitteilungen der OAK BV

	<b>Weisungen</b>	<b>Mitteilungen</b>
Beschreibung	Weisungen sind eine Form von «Verwaltungsverordnungen». Es sind amtliche, nicht rechtsetzende Dokumente, welche die Organisation der Verwaltungstätigkeit und den Vollzug des verbindlichen Rechts regeln und vereinheitlichen.	Mitteilungen sind amtliche, nicht rechtsetzende Dokumente, welche spezifische Fragen klären, die sich aus Rechtstexten (Gesetze, Verordnungen) ergeben haben. Sie dienen der Rechtsauslegung und vereinheitlichen den Vollzug des verbindlichen Rechts.
Inhalt	(Relativ weiche) Verhaltenssteuerung» bzgl. Verwaltungstätigkeiten und Vollzug des verbindlichen Rechts	Mitteilungen beziehen sich auf situative und spezifische Fragestellungen
Zweck	Regelung und Vereinheitlichung der Verwaltungstätigkeit und des Vollzugs des verbindlichen Rechts u.a. anhand der Auslegung von Rechtsvorschriften	Klärung spezifischer Fragestellungen, die sich aus Rechtstexten ergeben haben Regelung und Vereinheitlichung der Verwaltungstätigkeit und des Vollzugs des verbindlichen Rechts
Adressaten	Direktaufsichtsbehörden Revisionsstellen Expertinnen/Experten	Von der in der Mitteilung gemachten Klärung betroffene Akteure der beruflichen Vorsorge

Quelle: Dokument «Übersicht Publikations- und Distributionsorgane OAK BV» vom 21.9.2021.

Bemerkung: Die Definition der Weisungen stützt sich auf den Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz und die gesetzestechnischen Richtlinien der Bundeskanzlei.

## Anhang 6: Von den Akteuren geäusserte Verbesserungsvorschläge

Die von den verschiedenen Akteuren artikulierten Vorschläge zur Verbesserung des Aufsichtssystems sind nachfolgend jeweils thematisch gruppiert zusammengefasst. Tabelle 29 enthält diejenigen Vorschläge, die sich auf die Organisation des Aufsichtssystems, die OAK BV und die Aufsichtsbehörden beziehen, Tabelle 30 jene, welche die beaufsichtigten Akteure betreffen.

**Tabelle 29:** In den Erhebungen geäusserte, bei der Aufsicht ansetzende Vorschläge zur Systemverbesserung

Vorschläge zur Systemverbesserung	Anzahl und Herkunft der Nennungen <sup>1</sup>	
<b>Organisation des Aufsichtssystems</b>		
Weitere Konzentration/Zusammenschluss der Direktaufichtsbehörden, Reduktion auf 3-4 Aufsichtsregionen	6	2 Verbände, 2 VE, 1 AB, 1 weitere
Rolle der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden formal aufwerten und gesetzlich verankern, sie als Fachkonferenz anerkennen	5	2 Verbände, 2 AB, 1 weitere
Zentrale Aufsicht mit regionalen Filialen schaffen	3	2 Verbände, 1 weitere
Das Aufsichtssystem an den IOPS-Prinzipien <sup>79</sup> ausrichten	1	Konferenz
Wahlfreiheit der Aufsichtsregion für Vorsorgeeinrichtungen ermöglichen	1	Verband
National tätige Einrichtungen im Wettbewerb wieder der Direktauficht durch eine Bundesstelle unterstellen	1	Verband
Aufsichtsstruktur (Geflecht aus regionalen Aufsichtsbehörden, Konferenz, OAK BV und FINMA) vereinfachen	1	Verband
<b>OAK BV</b>		
Aufgaben, Kompetenzen und Mittel (Weisungen, Inspektionen) der OAK BV klären bzw. sauberer definieren	5	3 AB, 2 Verbände
Ausüben einer fachlichen Führungsrolle durch die OAK BV: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Klares Konzept für den Umgang mit systemrelevanten Herausforderungen als strategische Orientierung für die Aufsichtsbehörde (z.B. Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Wettbewerb, klare Benennung von zu prüfenden und behebenden Risiken)</li> <li>– Auslegung von Grundsatzbestimmungen im BVG, verbindliche Definition von Konzepten und Methoden, z.B. zur Beurteilung des finanziellen Gleichgewichts (gemeinsam mit den Aufsichtsbehörden)</li> <li>– Proaktiv Vorschläge für die Umsetzung von Gesetzes- und Verordnungsanpassungen und Gerichtsentscheiden erarbeiten (gemeinsam mit den Aufsichtsbehörden)</li> <li>– Artikulieren von gesetzgeberischem Handlungsbedarf</li> </ul>	5	4 AB, 1 Konferenz
Die OAK BV aufheben, ihre Aufgaben der FINMA übertragen	4	1 AB, 1 RS, 1 VE, 1 Verband

<sup>79</sup> Die International Organisation of Pension Fund Supervisors hat u.a. Guidelines und gute Praktiken zur Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen erarbeitet und publiziert ([www.iopsweb.org](http://www.iopsweb.org)).

Vorschläge zur Systemverbesserung	Anzahl und Herkunft der Nennungen <sup>1</sup>	
Durchsetzungsfähigkeit bzw. Weisungsbefugnis der OAK BV gegenüber den Aufsichtsbehörden stärken	3	1 Verband, 1 OAK BV, 1 RS
Rechtlichen Status und Verbindlichkeit der Kommunikationsmittel (Standards, Weisungen, Mitteilungen, FAQ, Schreiben) klären	1	AB
Zugang der OAK BV zu Informationen über die Tätigkeit und Praxis der Aufsichtsbehörden verbessern	1	OAK BV
Ergebnisse von Inspektionsberichten und Empfehlungen anonymisiert publizieren	1	AB
Interaktion zwischen OAK BV und Aufsichtsbehörden		
Vertrauensverhältnis, Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen OAK BV und Aufsichtsbehörden verbessern – andere Kultur der OAK BV im Umgang mit den Aufsichtsbehörden – Arbeitsschwerpunkte abstimmen, gemeinsames Verständnis der Aufsichtsführung entwickeln – Verzicht der OAK BV auf Einmischung in Einzelfälle und in organisatorische Belange der Aufsichtsbehörden – Raschere Reaktion der OAK BV auf Neuerungen (zusammen mit den Aufsichtsbehörden und ggf. dem BSV)	5	3 AB, 1 RS, 1 Konferenz
Verbesserte Zusammenarbeit bei Weisungen: Aufsichtsbehörden enger einbeziehen, ihre Rückmeldungen konsequenter berücksichtigen, Klarheit verbessern und Umsetzung besser vorbereiten	3	2 AB, 1 Konferenz
Bottom-up-Mechanismus zur Vereinheitlichung statt top-down-Anweisung: Klärung bzw. Harmonisierung der Praxis in einer Frage über Konferenz der Aufsichtsbehörden, anschliessend Genehmigung durch OAK BV	1	AB
Aufsichtsbehörden		
Direktaufsicht allgemein stärker vereinheitlichen; Vorgehen der Harmonisierung klären	3	2 RS, 1 AB
Die Ressourcen und Aufmerksamkeit der Aufsicht vermehrt auf Risiken ausrichten, Verständnis der Risikoorientierung unter den Aufsichtsbehörden harmonisieren	3	1 OAK BV, 1 AB, 1 weitere
Fachkompetenzen in Themen wie Anlagefragen, Versicherungstechnik etc. poolen, z.B. über sprachregionale oder nationale professionelle Kompetenzzentren, an die sich Aufsichtsbehörden bei Bedarf wenden können; ggf. die OAK BV daran beteiligen	3	2 weitere, 1 AB
Aufsichtsmittel stärken: – Auftrag, Instrumente und Kompetenzen der Aufsichtsbehörden klar definieren, um das Risiko von Gerichtsbeschwerden gegen Interventionen zu reduzieren – Aufgabe gesetzlich verankern, das Risikomanagement der beaufsichtigten Einrichtungen risikoorientiert präventiv zu bewerten – Kompetenz zu Vor-Ort-Prüfungen bei Vorsorgeeinrichtungen schaffen – Vorsorgeeinrichtungen verpflichten, der Aufsichtsbehörde auch ohne Verdachtsmomente jederzeit Auskunft zu erteilen und Unterlagen herauszugeben – Aufsichtsbehörden mehr Möglichkeiten geben, bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen Einblick in die einzelnen Vorsorgewerke zu nehmen, z.B. mittels technischer Anhänge zu den Jahresrechnungen der Gesamteinrichtung; Information über den Deckungsrad der einzelnen Vorsorgewerke – Kompetenz für Aufsichtsbehörden, Geldflüsse der Freizügigkeitseinrichtungen zu kontrollieren und ggf. zu unterbinden	3	1 OAK BV, 2 AB

Vorschläge zur Systemverbesserung	Anzahl und Herkunft der Nennungen <sup>1</sup>	
– Kompetenzen zur Aufsicht über Dienstleister an oberste Organe (Vermögensverwaltung, Anlageberatung)		
Aufsichtsbehörden sollten die vorhandenen Aufsichtsmittel aktiver nutzen, unterbreitete Angaben kritisch hinterfragen, zusätzliche Informationen einfordern, im Zweifelsfall rascher intervenieren	2	1 AB, 1 weitere
Praxis-/Felderfahrung und Marktwissen über verschiedene Vorsorge- und Anlageprodukte beim Personal der Aufsichtsbehörden stärken, z.B. mittels mehr Personalfluktuation	2	2 Verbände

Quellen: Geführte Gespräche, schriftliche Befragung der Aufsichtsbehörden, Positionspapiere der OAK BV (2023b) und der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden (2019).

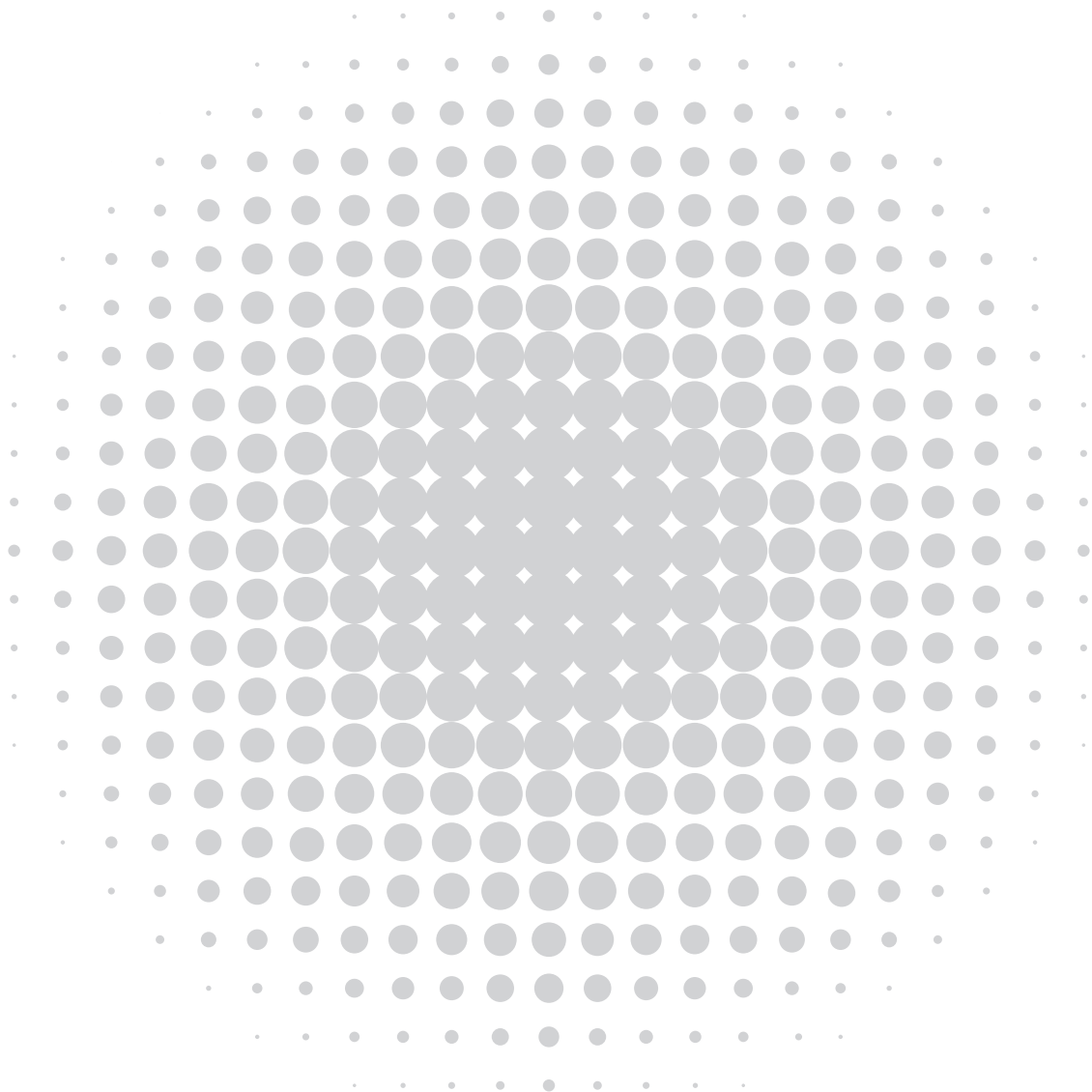
Bemerkungen: 1 Gezählt werden die Stellen/Personen, welche die entsprechenden Vorschläge von sich aus artikulierten. Es ist davon auszugehen, dass die Vorschläge auch von weiteren Akteuren unterstützt würden, die diese nicht aktiv ansprachen. Von mehreren Personen seitens der OAK BV oder im Positionspapier der OAK BV erwähnte Vorschläge werden als eine Nennung gezählt, nicht mehrfach. Äusserungen, deren Quelle sich nicht anonymisieren lässt, werden als «weitere» deklariert. AB = (regionale) Aufsichtsbehörde; RS = Revisionsstelle; VE = Vorsorgeeinrichtung. Befragt wurden insgesamt 8 Aufsichtsbehörden, 3 Personen der OAK BV, 3 Revisionsstellen, 26 Vorsorgeeinrichtungen, 5 Verbände und 3 weitere Personen.

**Tabelle 30:** In den Erhebungen geäusserte, bei den beaufsichtigten Akteuren ansetzende Vorschläge zur Systemverbesserung

Vorschläge zur Systemverbesserung	Anzahl und Herkunft der Nennungen <sup>1</sup>	
<b>Vorsorgeeinrichtungen</b>		
Im BVG spezifische Anforderungen an Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen definieren, z.B. zu Sicherstellung der finanziellen Stabilität, Verwendung des Vorsorgevermögens, Einkäufe, Kostentransparenz, Wertschwankungsreserven, Governance etc.	2	2 AB
Mindestvorgaben bzw. verbindlichere Parameter zu Elementen der Risikofähigkeit von Vorsorgeeinrichtungen, z.B. Wertschwankungsreserven	1	AB
Präzisierung der rechtlichen Anlagevorschriften (BVV 2), Rahmen des klarer abstecken, damit Aufsichtsbehörden die Einhaltung der Bestimmungen leichter überprüfen können	1	1 AB
Vorsorgeeinrichtungen gesetzlich verpflichten, ein modernes Risiko- und Qualitätsmanagement einzuführen und ein zeitgemässes internes Kontrollsystem zu schaffen (unter Berücksichtigung der einrichtungsspezifischen Risiken).	1	OAK BV
Vorsorgeeinrichtungen gesetzlich verpflichten, gegenüber der Aufsichtsbehörde risikoorientiert Bericht zu erstatten	1	OAK BV
Vorsorgeeinrichtungen gesetzlich zum periodischen Wechsel der Expertin/des Experten für berufliche Vorsorge verpflichten	1	AB
Vorsorgeeinrichtungen gesetzlich zum periodischen Wechsel der Revisionsstelle verpflichten	1	AB
Professionalität der obersten Organe: obligatorische Minimal-Qualifikation der Stiftungsrätinnen und -räte	1	RS

Vorschläge zur Systemverbesserung	Anzahl und Herkunft der Nennungen <sup>1</sup>	
<b>Revisionsstellen</b>		
Aufgabe der Revisionsstellen mit einer Aufsichtsprüfung erweitern, Verpflichtung, ergänzend zum Testat über die Rechnungsprüfung einen Aufsichtsbericht («regulatory report») zuhanden der Aufsicht zu erstellen, der Prüfbefunde erläutert und Hinweise auf Schwachpunkte, Risiken etc. enthält Explizite gesetzliche Kompetenz der OAK BV, verbindliche Vorgaben zur Art und Weise der Prüfung sowie zum Aufbau des Prüfberichts erlassen zu können (unter Berücksichtigung der Komplexität der Einrichtung)	4	2 AB, 1 OAK BV, 1 VE
Spezialgesetzliche Zulassung zur Revisionstätigkeit in der beruflichen Vorsorge (durch die Revisionsaufsichtsbehörde) einführen	3	1 OAK BV, 1 AB, 1 weitere
Sicherstellen, dass das Kompetenzprofil der Revisorinnen/Revisoren den Anforderungen und Risiken der geprüften Einrichtungen entsprechen, insb. Spezialisierung für die Prüfung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen	2	1 AB, 1 RS
Laufende Aufsicht über die Prüftätigkeit der Revisionsstellen schaffen	1	weitere
<b>Expertinnen/Experten für berufliche Vorsorge</b>		
Rolle der Expertinnen/Experten für berufliche Vorsorge klären (Schnittstelle zur Revisionsstelle bezüglich der Verantwortung für die Jahresrechnung; Abgrenzung zu Zuständigkeit und Verantwortlichkeit von Anlageberatern), Ambivalenz zwischen beratender und prüfender Rolle auflösen	4	2 AB, 1 OAK BV, 1 Verband
<b>Anlageberatungen</b>		
Verantwortlichkeit der Anlageberater und Verhältnis zu Expertinnen/Experten klären	1	Verband

Quellen und Bemerkungen: siehe Tabelle 29.



[bsv.admin.ch](http://bsv.admin.ch)

