

#### **4. Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2018 der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)**

Antrag des Regierungsrates vom 10. Juli 2019 und gleichlautender Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 24. Oktober 2019

Vorlage 5565a

*Beat Habegger (FDP, Zürich), Präsident der Geschäftsprüfungskommission (GPK):* Es wird vermutlich nicht so emotional wie vor der Pause (*bei der Beratung der Vorlage 5573a*), ich möchte Sie trotzdem um Aufmerksamkeit bitten für den Geschäftsbericht der BVG- (*Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge*) und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich, den ich hier im Namen der GPK vorstelle.

Die BVS ist die kantonale Aufsichtsbehörde für die Einrichtungen der beruflichen Vorsorgen in den Kantonen Zürich und Schaffhausen. Zusätzlich beaufsichtigt sie die klassischen Stiftungen im Kanton Zürich. Die allgemeine Aufsicht über die BVS obliegt dem Regierungsrat, als Kantonsrat üben wir die parlamentarische Kontrolle aus. Ich möchte heute kurz zu den beiden Aufsichtsbereichen, einerseits den beruflichen Vorsorgeeinrichtungen und andererseits den klassischen Stiftungen, einige Bemerkungen machen. Lassen Sie mich mit der beruflichen Vorsorge beginnen. Dort möchte ich noch vorausschicken, dass die fachliche Aufsicht bei der Oberaufsichtskommission des Bundes liegt. Diese sorgt für eine einheitliche Rechtsanwendung und auch eine gewisse Qualitätssicherung in der ganzen Schweiz.

Zur BVS ist zu sagen, dass sie per Ende 2018 745 Vorsorgeeinrichtungen beaufsichtigt hat. Dazu gehören neben den Pensionskassen auch Säule-3a-Stiftungen oder Freizügigkeitseinrichtungen. Der Konsolidierungsprozess bei den Kassen schreitet weiter voran. Dies ist nicht erstaunlich angesichts der Komplexität in der Führung dieser Einrichtungen. Die regulatorischen Rahmenbedingungen, aber auch die Festlegung einer geeigneten Anlagestrategie verlangen Sachkunde und ein gewisses Volumen an verwalteten Geldern. Die BVS beaufsichtigt Vorsorgeeinrichtungen, die rund 40 Prozent des Gesamtvermögens von rund 1 Billion Schweizer Franken in der beruflichen Vorsorge verwalten. Das sind eindruckliche Zahlen und sie verdeutlichen, wie wichtig es ist, dass die Aufsicht in hoher Qualität und notabene mit grosser Effizienz ausgeübt wird. Um die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen aufgrund der vorliegenden Daten einschätzen zu können, ist immer zu bedenken, dass stets per 31. Dezember abgerechnet wird. Die Wertschwankungen von Anlagen unter dem Jahr hingegen können erheblich sein. Im vierten Quartal 2018 etwa sind die Aktientitel aus den Industrieländern um rund 13 Prozent gesunken. Ab Anfang 2019 verspürten die Märkte dann wieder kontinuierlichen Aufwärtswind, der bekanntlich bis heute anhält. Sie sehen, wegen dieser Volatilität kann eine grundsätzliche Einschätzung nicht auf einen Stichtag ausgerichtet sein, sondern muss kontinuierlich erfolgen, mit Blick auf die

gesamten langfristigen Verpflichtungen und den Wert der durch die Kassen bewirtschafteten Anlagen.

Der Geschäftsbericht weist auf nur vier Pensionskassen mit negativen Deckungsgraden hin. Das ist erfreulich. Es ist aber zu berücksichtigen, dass die dargestellten Zahlen auf den Jahresrechnungen 2017 beziehungsweise 2016 beruhen. Die negative Wertentwicklung 2018, Ende Jahr im vierten Quartal, wie gesagt, ist nicht abgebildet. Diese zeitliche Verschiebung gilt es bei der Interpretation der Zahlen zu berücksichtigen. Gemäss Auskunft der BVS ist die finanzielle Situation der meisten Einrichtungen derzeit jedoch stabil.

Mit Blick auf die seit Jahren steigenden Preise zahlreicher Anlageklassen, insbesondere Aktien und Immobilien, erstaunt dies nicht. Dennoch sind aber die Deckungsgrade nicht bei allen Kassen wirklich beruhigend. Und wer das Tiefzinsumfeld in Verbindung mit der steigenden Lebenserwartung berücksichtigt, kommt unweigerlich zum Schluss, dass die langfristige Stabilisierung der Vorsorgeeinrichtungen eine grosse Herausforderung darstellt. Hier sind es natürlich primär unsere neugewählten National- und Ständerätinnen und -räte gefordert. Die überhöhten Umwandlungssätze sind anzupassen und eine auf die heutige Arbeitswelt zugeschnittene und nachhaltig finanzierte Reform zu beschliessen.

Die GPK hat sich auch zu den latenten Risiken in den Anlageportfolios erkundigt. Viele Kassen sind bekanntlich stark in Immobilien investiert. Sie haben entsprechend an der Preisentwicklung der letzten Jahre partizipiert. Damit besteht aber auch die Gefahr, dass bei einem Preisrückgang in dieser Anlageklasse Wertberichtigungen in den Anlageportfolios vorzunehmen sind. Für manche Kassen könnte dies bedeuten, dass sie in Unterdeckungen fallen. Auch bei Aktien müssen die Kassen mittlerweile erheblich investiert sein, um die Leistungsversprechen überhaupt einlösen zu können. Und auch hier bestehen offensichtlich Risiken bei Marktkorrekturen, wie es sich Ende letzten Jahres zumindest angedeutet hat. Dieses anspruchsvolle Umfeld zeigt, dass die Stiftungsräte der Vorsorgeeinrichtungen eine sehr grosse Verantwortung tragen. Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, die berufliche Vorsorge sollte Sie schon ein bisschen interessieren (*der Lärmpegel im Saal ist sehr hoch*), wir sind alle versichert, wir werden ja dann am Nachmittag auch noch ausführlich darüber diskutieren (*bei der Beratung der Vorlage 217b/2012*), also ein bisschen Aufmerksamkeit wäre meines Erachtens schon wünschenswert.

Wie gesagt, die Stiftungsräte tragen eine grosse Verantwortung und wir hoffen natürlich, dass sie sich dieser Verantwortung auch bewusst sind und die Mandate mit grosser Sorgfalt ausüben. Die Mittel der BVS zur direkten Einflussnahme sind natürlich beschränkt. Was ich diesbezüglich aber positiv hervorheben möchte, sind die zahlreichen Ausbildungsangebote der BVS, insbesondere die Informationstage zur beruflichen Vorsorge, an denen im Berichtsjahr erneut über 1000 Personen teilgenommen haben. Das ist ein wichtiges Element der Risikovorsorge.

Jetzt komme ich noch kurz zu den klassischen Stiftungen, dem zweiten wesentlichen Aufsichtsbereich der BVS: Bereits in den letzten Jahren hat die GPK darauf hingewiesen, dass eine gewisse Konsolidierung der Aufsicht über diese Stiftun-

gen sinnvoll wäre. Heute präsentiert sich die Aufsichtslandschaft sehr fragmentiert. Im Kanton Zürich wird die Aufsicht auf Stufe Gemeinde, Bezirk oder Kanton ausgeübt. Es ist fraglich, ob dies hinsichtlich fachlicher Qualität, möglicher Interessenkonflikte wie auch bezüglich Effizienz sinnvoll ist. Wir unterstützen deshalb die Bestrebungen der Direktion der Justiz und des Innern, die Aufsichtsstrukturen zu überprüfen und allenfalls zu vereinfachen. Wir nehmen auch zustimmend zur Kenntnis, dass die Justizdirektion nach einer Umfrage bei den Gemeinden und Bezirken die Rückmeldungen aufgenommen hat und nun die Möglichkeit prüft, ob und wie die Aufsichtsverpflichtungen freiwillig an die BVS abgetreten werden können. Derzeit prüft eine Arbeitsgruppe, welche Gesetzesänderungen dafür nötig sind, damit eine solche freiwillige Übertragung möglich wird. Die GPK unterstützt dieses Vorhaben der Justizdirektion und erachtet auch das gewählte Vorgehen als zweckmässig.

Abschliessend möchte ich im Namen der GPK der BVS, ihrem Verwaltungsrat, der Geschäftsführung und allen Mitarbeitenden für die professionelle Aufsichtstätigkeit danken, von der wir ja, wie gesagt, alle auch selber profitieren. Die BVS erscheint effizient und zweckmässig organisiert, die Direktion hat stark in die Optimierung der eigenen Prozesse und insbesondere auch ins Wissensmanagement investiert. Das ist eine positive Entwicklung, die wir entsprechend verdanken möchten.

Abschliessend bleibt mir zu sagen, dass Ihnen die GPK nach Lektüre des Geschäftsberichts der BVS, des Antrags des Regierungsrates sowie nach Anhörung einer Vertretung des Verwaltungsrates sowie des Direktors der BVS (*Roger Tischhauser*) einstimmig empfiehlt, den Bericht und die Jahresrechnung 2018 zu genehmigen.

*Paul Mayer (SVP, Marthalen)*: Ich schliesse mich den Worten von GPK-Präsident Beat Habegger an. Wir machen uns aber grosse Sorgen über die Zukunft des Immobilienmarktes und damit der Finanzierung der Pensionskassen. Da stehen Herausforderungen für die Politik an: Gesetze und Regulierungen müssen sich der Realität und den Marktgegebenheiten anpassen. Der BVS danken wir für ihre aktive gute Arbeit und Ihnen für die Zustimmung.

*Leandra Columberg (SP, Dübendorf)*: Die BVS ist als Stiftungsaufsicht eine wichtige Ansprechpartnerin für Stiftungen, namentlich für die Pensionskassen. In Anbetracht der momentanen Auslastung und dem breiten Aufsichtsgebiet der BVS zweifelt die SP-Fraktion daran, dass der BVS genügend Mittel zur Verfügung stehen, um eine griffige Aufsicht sicherzustellen. Ein Mitarbeiter betreut zurzeit circa 80 Pensionskassen. Bei diesem Umfang kann nur mit Stichproben gearbeitet werden. Das bereitet Sorgen, auch in Anbetracht der drohenden Risiken. In diesem Sinne steht die SP-Fraktion auch den gegenüber dem letzten Jahr gesenkten Lohnkosten kritisch gegenüber. Doch die BVS leistet hervorragende Arbeit unter den gegebenen Umständen. Angesichts der schwerwiegenden Entscheide, welche sie treffen muss, ist es wichtig, dass sie über genügend Ansprechpartner verfügt.

Die SP-Fraktion bedankt sich herzlich bei allen Mitarbeitenden der BVS für die sorgfältige Arbeit und empfiehlt den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung zur Annahme. Vielen Dank.

*Stephan Weber (FDP, Wetzikon):* Die BVS leistet gute und engagierte Arbeit bei der Aufsicht über unsere klassischen Stiftungen und die Stiftungen der beruflichen Vorsorge. Die Aufsicht in diesem sensiblen Bereich ist wichtig für das Vertrauen der Bevölkerung. Wir müssen uns aber auch bewusst sein, dass die Aufsicht nur die korrekte Umsetzung der Gesetzesgrundlagen überprüft und Hinweise auf anstehende Probleme gibt. Speziell bei der beruflichen Vorsorge besteht Handlungsbedarf für die Sicherstellung der Generationenfairness. Die Politik auf nationaler Ebene ist gefordert, das System weiterzuentwickeln. Diese Aufgabe wird unsere Gesellschaft enorm herausfordern. Faire Lösungen zwischen den Generationen werden nicht im Komfortmodus erzielt und werden einschneidende Massnahmen erfordern. Es lohnt sich deshalb sehr, die Hinweise im BVS-Geschäftsbericht genau zu studieren.

Die FDP bedankt sich bei der BVS für die geleistete Arbeit und beantragt die Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung 2018.

*Daniel Hodel (GLP, Zürich):* Wir von der GLP genehmigen den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2018 der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich und wir bedanken uns für die Leistungen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BVS leisten gute Arbeit.

Nichtsdestotrotz möchte ich hier ein paar kritische Worte an Sie richten: Das System der beruflichen Vorsorge steht auf wackligem Fundament. Grundlegende Anpassungen durch die Politik sind zwingend und sehr schnell notwendig. Darüber hinweg können auch die Prüfergebnisse der BVS nicht hinwegtäuschen. Das Tiefzinsumfeld ist zunehmend als grosses Problem zu benennen, dies hinsichtlich ertragsnotwendiger Anlagestrategien. Die Folge davon sind riskante Anlagestrategien oder die Investition in noch mehr Immobilien. Sollte es eine Immobilienblase geben, wird sie mithilfe unserer Pensionskassengelder befeuert. Nehmen wir das Beispiel «Geschäftsimmobilien». Diese werden auf Vorrat gebaut. Es ist immer noch lukrativer als Negativzinsen zu bezahlen. Was will ich sagen? Das Vorhandensein einer funktionierenden BVG- und Stiftungsaufsicht in Zürich soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir grundsätzliche und fundamentale Probleme haben. Komplette Unverständlichkeit ist, dass es zehn Jahre nach der Finanzkrise und nach zehnjähriger Börsenhausse immer noch Institute gibt, die in Schieflage oder mit Unterdeckung unterwegs sind, Unterdeckungen, welche auf zu hohen Leistungsversprechen basieren und trotz guter Börsenentwicklung nicht korrigiert werden konnten. Mir graut es, wenn ich an den nächsten Börsenkollaps oder – noch viel wichtiger – an die nächste grosse Wirtschaftskrise denke. Da werden wir uns dann an die guten Prüfergebnisse der BVS erinnern und uns fragen: Hat das niemand kommen sehen?

*Edith Häusler (Grüne, Kilchberg):* Ich schliesse mich den Voten von Paul Mayer und Daniel Hodel an. Mantramässig weisen wir hier seit Jahren darauf hin, dass die Investitionen im Immobiliengeschäft auch ein Risiko sein können. Im Gegensatz zu den Religionsgemeinschaften hoffen und glauben wir nicht an eine verbesserte Kontrolle der Stiftungen, sondern bestehen darauf, den Immobilienmarkt stringent im Auge zu behalten, und zwar mit beiden Augen. Denn es hängen viele Arbeitnehmende von der BVG ab. Die Grüne-CSP-Fraktion genehmigt den Jahresbericht und die Rechnung 2018 und dankt den Mitarbeitenden herzlich für ihre geleistete Arbeit.

*Manuel Sahli (AL, Winterthur):* Die Funktion der BVS als Aufsicht ist insbesondere in der aktuellen Zeit, in der unsere Pensionskassen durch das aktuelle Tiefzinsumfeld unter enormem Druck stehen, entscheidend. Die Alternative Liste teilt hier auch ausdrücklich die Sorge der GPK bezüglich der vermehrten Investitionen der Pensionskassen in Immobilien. Damit machen sich die Pensionskassen vom Immobilienmarkt abhängig, und je nach Bewirtschaftung des Portfolios zugleich noch zum Mietzinstreiber. Ob die Profitabilität dieses Bereichs auf Dauer derart hoch bleibt, ist fraglich, und die Gefahr von massenhafter Unterdeckung unserer Pensionskassen beim Platzen einer allfälligen Immobilienblase ist umso höher. Die Pensionskassen suchen nämlich im Moment auch nicht als Einzige ihre Rettung im Immobilienmarkt.

Ebenfalls hinterfragen sollte man auch den Betreuungsquotienten der BVS angesichts des grossen Drucks, der zurzeit auf den Pensionskassen liegt. Total beschäftigt die BVS 31 Personen, verteilt auf 26 Vollzeitstellen, wobei hierzu natürlich auch die Führungsetage und so weiter zählt. Diese Personen müssen insgesamt 745 Vorsorgeeinrichtungen aus den Kantonen Zürich und Schaffhausen betreuen. Man darf sich ruhig fragen, ob dieser hohe Betreuungsquotient pro Mitarbeiter angesichts der heutigen Herausforderungen noch genügt.

Insgesamt hinterliess die Tätigkeit und die Arbeitsweise der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich bei mir im Rahmen der Kontrolle durch die GPK jedoch einen positiven Eindruck. Die Fraktion der Alternativen Liste genehmigt den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich.

*Regierungsrätin Jacqueline Fehr:* Ich danke der Geschäftsprüfungskommission für die Beratung dieses Jahresberichts und die befürwortenden Anträge. Meine Funktion ist hier diejenige der Briefträgerin. Ich denke, das BVS-Kader wird das Protokoll zwar selber lesen, und sonst werden wir ihm noch zusammenfassend übermitteln, was hier gesagt worden ist. Allenfalls wäre auch zu prüfen, ob es nicht Sinn machen würde, dass die BVS selber im Kantonsrat anwesend ist, weil sie sich als unabhängige Institution ja selber verantworten und Antwort geben muss. Das kann ich für sie nicht übernehmen.

Der einzige Punkt, wo die Direktion und der Regierungsrat direkt involviert sind, ist beim Kapitel «Stiftungsaufsicht». Das ist ein Projekt, das politisch gesteuert wird. Da konnten Sie im Geschäftsbericht lesen, dass ein erster Anlauf nicht auf

Unterstützung gestossen ist und dass jetzt ein zweiter Anlauf, bei dem es den Gemeinden freigestellt wird, ob sie ihre Stiftungen der BVS anvertrauen wollen oder nicht, dass dieser zweite Anlauf in einer etwas offeneren Form jetzt auf gutem Kurs ist und damit auch die Stiftungsaufsicht im Kanton Zürich moderner geregelt werden kann.

Im Übrigen, wie gesagt: Die BVS ist unabhängig. Sie müssen sich direkt mit der BVS auseinandersetzen.

### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

##### *I. und II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

#### *Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 172 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), der Vorlage 5565a zuzustimmen.**

Das Geschäft ist erledigt.