

Antrag der Geschäftsprüfungskommission* vom 28. Oktober 2021

5733 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts und der
Jahresrechnung 2020 der BVG- und Stiftungsaufsicht
des Kantons Zürich (BVS)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 7. Juli 2021
und der Geschäftsprüfungskommission vom 28. Oktober 2021,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2020 der BVG-
und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) werden genehmigt.

II. Mitteilung an den Verwaltungsrat BVS sowie an den Regierungsrat.

Zürich, 28. Oktober 2021

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:
Beat Habegger

Der Sekretär:
Christian Hirschi

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Leandra Columberg, Dübendorf; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Manuel Kampus, Schlieren; Gregor Kreuzer, Zürich; Davide Loss, Thalwil; Manuel Sahli, Winterthur; Tobias Weidmann, Hettlingen; Sekretär: Christian Hirschi.

Bericht

1. Einleitung

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Sie nimmt für den Kanton Zürich die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge gestützt auf das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) wahr. Der Kanton Zürich hat der BVS überdies die Aufsicht über die unter kantonaler Aufsicht stehenden klassischen Stiftungen gemäss Art. 84 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) übertragen.

Die fachliche Aufsicht über die BVS im Bereich der beruflichen Vorsorge obliegt der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge des Bundes (OAK BV; Art. 64a BVG). Im Bereich der klassischen Stiftungen gibt es diese Bundeszuständigkeit nicht. Für die allgemeine Aufsicht über die BVS ist der Regierungsrat unter Federführung der Direktion der Justiz und des Innern zuständig. Er verabschiedet den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVS und leitet diese zusammen mit dem Bericht der Revisionsstelle (Finanzkontrolle des Kantons Zürich) an den Kantonsrat weiter (§ 9 Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht [BVSG; LS 833.1]).

Der Kantonsrat übt (vorbehaltlich der Aufsicht des Bundes) die parlamentarische Kontrolle über die BVS aus und genehmigt deren Geschäftsbericht und die Jahresrechnung (§ 10 BVSG). Gestützt auf § 39 Abs. 1 lit. d des Kantonsratsreglements (LS 171.11) stellt die Geschäftsprüfungskommission dem Kantonsrat Antrag zu diesem Geschäft. Ihr Bericht stützt sich auf die schriftliche Berichterstattung der BVS (Geschäftsbericht und Jahresrechnung) sowie den Antrag des Regierungsrates (Vorlage 5733). Zudem hörte die Geschäftsprüfungskommission am 2. September 2021 den Verwaltungsratspräsidenten und den Direktor der BVS anlässlich einer Kommissionssitzung an.

2. Finanzielle Entwicklung der Vorsorgeeinrichtungen im Jahr 2020

Die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen nimmt die BVS weiterhin nicht nur für den Kanton Zürich wahr, sondern auch für den Kanton Schaffhausen. Die beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen decken rund 40% der gesamtschweizerisch in der beruflichen Vorsorge versicherten Personen ab. Ende 2020 waren es 690 Vorsorgeeinrichtungen (Vorjahr: 713), deren Vermögen sich insgesamt auf 381 Mrd. Franken

(Vorjahr: 325 Mrd. Franken) beliefen.¹ Dies entspricht einer Steigerung der Bilanzsummen um 17% gegenüber dem Vorjahr. Das gute Börsenjahr 2019 hat zur verbesserten Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen beigetragen. Gemäss BVS setzt sich diese positive Entwicklung gegenwärtig fort. Die zu ihrem Aufsichtsgebiet gehörenden Pensionskassen haben überdies die zwischenzeitlichen Herausforderungen an den Kapitalmärkten im Verlauf des Jahres 2020 offenbar gut bewältigt. Die Anzahl der kleineren betriebseigenen Kassen hat weiter abgenommen, während mittlerweile mehr als zwei Drittel der Vorsorgeversicherten bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen sind.

Auch die Deckungsgrade der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen haben sich positiv entwickelt. Im Berichtsjahr 2020 weisen drei (Vorjahr: 21) beaufsichtigte Vorsorgeeinrichtungen eine Unterdeckung auf. Darunter befand sich eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung, die nach Angaben der BVS mittlerweile wieder einen Deckungsgrad von über 100% erreicht hat. Die technischen Zinsen wurden von den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen den ökonomischen Realitäten weiter angepasst und schrittweise gesenkt. Trotz diesen positiven Entwicklungen weist die BVS darauf hin, dass Gesetzesreformen im Bereich der beruflichen Vorsorge weiterhin dringlich und wichtig sind, um die gegenwärtige Umverteilung der Lasten auf die aktiven Versicherten zu beseitigen.

3. Stiftungsaufsicht

Bei den von der BVS beaufsichtigten klassischen Stiftungen mit kantonalem Bestimmungszweck ist die Situation im Berichtsjahr weitgehend stabil geblieben mit einer fast konstanten Anzahl beaufsichtigter Stiftungen (621; Vorjahr: 620), die ein Gesamtvermögen von 6,45 Mrd. Franken (Vorjahr: 5,93 Mrd. Franken) aufweisen. Daneben bestehen über 1600 Stiftungen, die der kommunalen, regionalen oder eidgenössischen Aufsicht unterstellt sind. Damit ist der Kanton Zürich im Bereich der klassischen Stiftungen nach wie vor der wichtigste Stiftungsstandort der Schweiz. Im Kantonsrat ist eine Revision des BVSG und des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch zum Zeitpunkt dieses Berichts noch hängig (Vorlage 5646), wonach die Gemeinden die Möglichkeit erhalten sollen, ihre Stiftungsaufsicht ebenfalls der BVS zu überlassen.

¹ Grundlage für die statistischen Angaben zum Vermögen der Vorsorgeeinrichtungen im Geschäftsbericht 2020 der BVS bilden die Jahresrechnungen 2019 der beaufsichtigten Einrichtungen.

4. Aufsichts- und Geschäftstätigkeit der BVS

Der BVS kommt der gesetzliche Auftrag zu, die Vorsorgeeinrichtungen vorausschauend zu begleiten, damit sie im finanziellen Gleichgewicht bleiben und auch in Zukunft ihre Leistungsversprechen einlösen können. Ihre Aufsichtstätigkeit nimmt die BVS risikoorientiert vor, was auch der Strategie der Oberaufsichtskommission des Bundes entspricht. Für jede einzelne Pensionskasse werden Standardsimulationen durchgeführt. Liegt eine Vorsorgeeinrichtung aufgrund der untersuchten Parameter nicht in einem tolerierbaren Bereich, wird sie im Rahmen eines Aufsichtsdialogs eng begleitet. Gemäss BVS sind jährlich rund 10% der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen davon betroffen. In ihrer Aufsichtsfunktion kann die BVS bei finanziellen Problemen zwar nicht direkt eingreifen, jedoch durch enge Prozessbegleitung die notwendigen Korrekturen anbahnen. Ziel der BVS ist es, dass die Vorsorgeeinrichtungen einen Deckungsgrad von 120% aufweisen und so über genügend Wertschwankungsreserven verfügen, um Verwerfungen auf den Kapitalmärkten nötigenfalls zu kompensieren, ohne dass eine Unterdeckung entsteht. Aufgabe der BVS ist es dabei unter anderem darauf hinzuwirken, dass die Einrichtungen mit den erzielten Gewinnen ihre Reserven stärken, bevor diese an die Versicherten weitergegeben werden.

Die Geschäftsprüfungskommission befragte die Vertretung der BVS auch spezifisch zu den Entwicklungen auf den Kapitalmärkten und im Immobiliensektor sowie den damit verbundenen Risiken für die Vorsorgeeinrichtungen. Die BVS führte gegenüber der Kommission aus, dass sie als Aufsichtsbehörde nicht auf die einzelnen Positionen (zum Beispiel die Bewertung von Immobilien) der Vorsorgeeinrichtungen Einfluss nehmen könne, sondern nur auf das gesamte Portfolio sowie die Strategie der Vorsorgeeinrichtung. Zudem würde ein Preisschock im Immobilienbereich wohl nicht sofort, sondern erst nach mehreren Jahren ersichtlich, da die Immobilienbewertung nicht jährlich erfolge. Die BVS streicht jedoch hervor, dass im Rahmen der Aufsicht darauf hingewirkt wird, dass mögliche Verwerfungen durch einen genügend grossen Deckungsgrad der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen aufgefangen werden können.

Im Berichtsjahr nahm die BVS insgesamt 2586 Prüfungshandlungen vor (Vorjahr: 2559), dies trotz längeren Homeoffice-Phasen aufgrund der herrschenden Coronapandemie. 106 Aufsichtsdialoge (Vorjahr: 108) wurden geführt, meist auch virtuell. Es zahlte sich aus, dass die BVS bereits vor der Pandemie in mobile Arbeitsplätze und die digitale Aktenführung investierte und dadurch auch ihre Arbeitseffizienz steigern konnte. Bestimmendes Thema im Bereich der Aufsichtstätigkeit bei den Vorsorgeeinrichtungen war gemäss BVS die Reduktion der systematischen Umverteilung der Lasten auf die aktiven Versicherten. Wie die

BVS in ihrem Geschäftsbericht schreibt, gestaltet sich die Aufsicht über die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen der beruflichen Vorsorge weiterhin aufwendig. Zentrales Thema bleibt, sicherzustellen, dass die Leistungsstrategien der Vorsorgeeinrichtungen auf deren Leistungsfähigkeit abgestimmt sind. Im Bereich der klassischen Stiftungen sind weiterhin die Stärkung der sogenannten Foundation Governance, die Modernisierung der Vermögensanlagen und die Reduktion der Verwaltungskosten die bestimmenden Themen der Aufsichtstätigkeit der BVS.

Die Gebühreneinnahmen der BVS für ihre Aufsichtstätigkeit sind einerseits von der Anzahl der beaufsichtigten Einrichtungen abhängig, andererseits von deren Vermögensgrösse. Da bei den Vorsorgeeinrichtungen der Trend Richtung mehr Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen und damit zu grösseren Vermögenswerten pro Einrichtung geht, strebt die BVS eine Gebührenanpassung an. Dadurch sollen die Gebühren fairer ausgestaltet sein und der Rückgang bei der Zahl der Vorsorgeeinrichtungen ausgeglichen werden. Die Gebühreneinnahmen nach Aufsichtsbereichen stehen gemäss Jahresrechnung 2020 in einem Verhältnis von 90 (Vorsorgeeinrichtungen) zu 10 (klassische Stiftungen). Der Personalaufwand für die verschiedenen Aufsichtstätigkeiten ist hingegen in einem Verhältnis von 86 (Vorsorgeeinrichtungen) zu 14 (klassische Stiftungen). Gemäss BVS wurde diese Quersubventionierung der Aufsichtstätigkeit im Bereich der klassischen Stiftungen durch den Vorsorgebereich auch von der zuständigen Oberaufsichtskommission des Bundes bemängelt. Mit der beantragten Gebührenanpassung für die klassischen Stiftungen will die BVS diese Differenz künftig beheben.

Ende 2020 beschäftigte die BVS wie im Vorjahr 32 Personen mit durchschnittlich 26,5 Vollzeitstellen (Vorjahr: 25,8 Vollzeitstellen). Das Geschäftsjahr 2020 wurde mit einem Gewinn von 0,18 Mio. Franken (Vorjahr: 0,37 Mio. Franken) abgeschlossen. Das Eigenkapital hat sich dementsprechend auf 4,18 Mio. Franken erhöht (Vorjahr: 4,00 Mio. Franken).

5. Schlussfolgerungen

Als zuständige Fachdirektion hat die Direktion der Justiz und des Innern den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2020 der BVS geprüft und keine Mängel festgestellt. Gemäss der kantonalen Finanzkontrolle als beauftragte Revisionsstelle entspricht die Jahresrechnung 2020 der BVS den massgeblichen Vorgaben. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat die Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung.

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission geht aus den vorliegenden Unterlagen hervor, dass die BVS ihren gesetzlichen Auftrag verantwortungsvoll ausübt. Zudem beantworteten die Vertreter der BVS die Fragen der Kommission anlässlich der Kommissionssitzung vom 2. September 2021 für die Kommission zufriedenstellend. Die Geschäftsprüfungskommission behält sich jedoch vor, anlässlich der nächsten Berichterstattung sich näher über die konkreten Instrumente und möglichen Zielvorgaben der BVS im Rahmen der von ihr geführten Aufsichtsdialoge informieren zu lassen. Zudem bleibt die Finanzierung der wachsenden Zahl von Rentnerinnen und Rentnern eine grosse Herausforderung. Eine BVG-Reform ist aus Sicht der BVS daher dringlich, besonders die Reduktion des Umwandlungssatzes. Die Geschäftsprüfungskommission teilt diese Einschätzung und hat sich dazu in den letzten Jahren wiederholt entsprechend geäussert. Hier besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf, der in erster Line auf Bundesebene politisch diskutiert werden muss.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt die Geschäftsprüfungskommission dem Kantonsrat einstimmig, Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2020 der BVS zu genehmigen, und dankt den Mitarbeitenden der BVS für ihre geleistete Arbeit.