

Antrag der Geschäftsprüfungskommission* vom 24. Oktober 2019

5565 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts und der
Jahresrechnung 2018 der BVG- und Stiftungsaufsicht
des Kantons Zürich (BVS)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 10. Juli 2019
und der Geschäftsprüfungskommission vom 24. Oktober 2019,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2018 der BVG-
und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) werden genehmigt.

II. Mitteilung an den Verwaltungsrat BVS und den Regierungsrat.

Zürich, 24. Oktober 2019

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Beat Habegger Emanuel Brügger

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Leandra Columberg, Dübendorf; Edith Häusler, Kilchberg; Daniel Hodel, Zürich; Manuel Kampus, Schlieren; Davide Loss, Adliswil; Paul Mayer, Marthalen; Manuel Sahli, Winterthur; Stephan Weber, Wetzikon; Tobias Weidmann, Hettlingen; Sekretär: Emanuel Brügger.

Bericht

1. Einleitung

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) nimmt als kantonale Aufsichtsbehörde die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge in den Kantonen Zürich und Schaffhausen wahr. Zudem beaufsichtigt sie die kantonalen klassischen Stiftungen im Kanton Zürich. Die BVS ist als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert. Die fachliche Aufsicht über die BVS im Bereich der beruflichen Vorsorge liegt bei der Oberaufsichtskommission des Bundes (OAK BV). Im Bereich der klassischen Stiftungen gibt es demgegenüber keine bundesweite Oberaufsicht. Für die allgemeine – und somit nicht die fachliche – Aufsicht über die BVS ist der Regierungsrat verantwortlich. Aufgrund der zweistufigen Führungsstruktur der BVS kommt dem Regierungsrat insbesondere die Aufsicht über den Verwaltungsrat zu. Die Federführung im Regierungsrat liegt bei der Direktion der Justiz und des Innern. Der Regierungsrat verabschiedet unter anderem auch die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht der Anstalt und leitet diese mit seinem Bericht und Antrag an den Kantonsrat weiter (§ 9 Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht [BVSG, LS 833.1]).

Der Kantonsrat hat die parlamentarische Kontrolle über die Anstalt wahrzunehmen, was insbesondere mit der Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung geschieht. Die fachliche Aufsicht bleibt dem Bund vorbehalten (§ 10 BVSG). Zur Jahresrechnung und zum Geschäftsbericht der BVS für das Jahr 2018 ist dem Kantonsrat vom Regierungsrat die Vorlage 5565 unterbreitet worden. Gestützt auf § 49b lit. c des Kantonsratgesetzes stellt die Geschäftsprüfungskommission dem Kantonsrat Antrag zum Geschäft. Ihr Bericht stützt sich auf die schriftliche Berichterstattung der BVS in ihrem Geschäftsbericht, auf den Antrag des Regierungsrates sowie auf eine Anhörung einer Vertretung des Verwaltungsrates und des Direktors der BVS am 12. September 2019.

2. Finanzielle Entwicklung der Vorsorgeeinrichtungen im Jahr 2018

Dem Geschäftsbericht der BVS liegen jeweils die Zahlen der Vorsorgeeinrichtungen per Ende Vorjahr zugrunde. Für den vorliegenden Bericht sind damit die Zahlen des Jahres 2017 relevant. Dank einer ausserordentlich guten Aktienperformance konnte die durchschnittliche Nettovermögensrendite der Vorsorgeeinrichtungen erhöht werden. Entsprechend verbesserten sich die ausgewiesenen Deckungsgrade. Das Jahr 2018 dagegen war ein anspruchsvolles Börsenjahr mit teilweise deutlichen Verlusten im letzten Quartal des Jahres. Die BVS hat dargelegt,

dass die Verluste grösstenteils zulasten der in den Vorjahren aufgebauten Schwankungsreserven erfolgten. Der nächste Geschäftsbericht der BVS des Jahres 2019 dürfte deshalb sinkende Deckungsgrade der Vorsorgeeinrichtungen ausweisen, die Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen mit einer Unterdeckung wird moderat steigen. Aufgrund einer positiven Marktdynamik im ersten Halbjahr 2019 konnten die Kursverluste erneut ausgeglichen werden. Insgesamt zeigt sich, dass die Vorsorgeeinrichtungen unter BVS-Aufsicht finanziell stabil sind und über die finanziellen Polster verfügen, um die erwartungsgemässe Volatilität an den Märkten zu absorbieren.

3. Risiken der Investitionen in Immobilien und Anleihen

Die Geschäftsprüfungskommission beobachtet mit einer gewissen Sorge, dass die Stiftungen zur beruflichen Vorsorge teilweise einen erheblichen Anteil der Vorsorgegelder in Immobilien investieren. Sie fördern damit das Angebot an Mietwohnungen, während die Nachfrage danach – zumindest in bestimmten Regionen des Landes – zurückgeht. Sowohl die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht als auch die Schweizerische Nationalbank (vgl. Bericht zur Finanzstabilität 2019) haben bereits vor den damit zusammenhängenden Risiken gewarnt.

Ebenfalls eine schwierige Entwicklung ist auf dem Anleihenmarkt festzustellen. Trotz teilweise negativen Renditen sind Vorsorgeeinrichtungen stark in Obligationen investiert; diese leisten dann keinen entscheidenden Beitrag zur Wertentwicklung des Gesamtportfolios.

Die BVS hat erneut dargelegt, dass sie die Vorsorgeeinrichtungen mit Blick auf deren Gesamtrisiko beurteilt und bei der entsprechenden Beurteilung das jeweilige Asset- und Liability-Management berücksichtigt.

4. Herausforderungen des geltenden Systems der beruflichen Vorsorge

Die Kommission hat sich auch in diesem Jahr und angesichts der Entwicklung an den Märkten im Jahr 2018 mit der grundsätzlichen Frage auseinandergesetzt, ob das System der beruflichen Vorsorge richtig aufgestellt ist. Sie möchte dabei ihren letztjährigen Aufruf erneuern: Jene Vorsorgeeinrichtungen, die einen sehr grossen Anteil an obligatorischen Leistungen aufweisen, kommen aufgrund des gesetzlichen BVG-Umwandlungssatzes von derzeit 6,8% bei der Senkung der Umwandlungssätze an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Es ist Aufgabe der Bundes-

politik, schnellstens aktiv zu werden und eine Lösung des Problems herbeizuführen. Die Vorsorgeeinrichtungen ihrerseits müssen sich fragen, wie allfällige künftige Überschüsse zwischen den aktiven Versicherten und den Rentenbezüglern sowie unter den verschiedenen Rentenbezüglern verteilt werden sollen. Dafür müssen verbindliche Verteilungsregeln geschaffen werden, mit denen die entstandenen Umverteilungen mit der Zeit wieder ausgeglichen werden. Viele Neurentenbezüglern, die in der Vergangenheit zur Nachfinanzierung der Renten früherer Rentenbezüglern beigetragen haben, sind nun ihrerseits mit teilweise markant tieferen Umwandlungssätzen konfrontiert. Die BVS hat dargelegt, dass die Umverteilung bei den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen weiter reduziert werden konnte und dass sie die Einführung von generationengerechten Beteiligungsmodellen unterstützt.

5. Öffentlichkeitsarbeit

Die Kommission begrüsst die von der BVS intensiv geführte Öffentlichkeitsarbeit. Sie leistet damit einen wichtigen Beitrag an die fachliche Kompetenz der Verantwortlichen bei den Stiftungen, also für die Stiftungsräte und Geschäftsführenden. Besonders hervorzuheben sind die Informationstage für die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, an denen im Berichtsjahr erneut über 1000 Personen teilgenommen haben. Im Bereich der klassischen Stiftungen haben ebenfalls Informationstage stattgefunden mit rund 160 Besucherinnen und Besuchern. Die BVS stellt auf ihrer Webseite zudem zahlreiche Merkblätter und Checklisten zur Verfügung. Darüber hinaus betreibt sie auch einen Rechtsauskunftsdienst. Es wurden über 300 schriftliche oder telefonische Auskünfte erteilt.

Die BVS tauscht sich zudem rund einmal pro Monat mit den Aufsichtsbehörden anderer Kantone aus, wobei sie im Vorstand der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden mitwirkt. Dies erscheint angemessen, zumal die BVS Vorsorgeeinrichtungen beaufsichtigt, die insgesamt rund 40% der gesamtschweizerischen Vermögen und Versicherten repräsentieren.

6. Projekt Stiftungsaufsicht

Die Geschäftsprüfungskommission hat das Projekt Stiftungsaufsicht für den Bereich der klassischen Stiftungen bereits in ihren beiden letzten Berichten erwähnt (Vorlage 5375a, S. 7; Vorlage 5465a, S. 10). Die Direktion der Justiz und des Innern hatte das Projekt gestartet mit dem Ziel, eine Konzentration der Zuständigkeiten für die Aufsicht

über kommunale, regionale und kantonale Stiftungen zu erreichen. Die Aufsicht der klassischen Stiftungen ist im Kanton Zürich aufgeteilt auf die BVS (kantonale Stiftungen), Bezirke (regionale Stiftungen) und Gemeinden (Stiftungen auf Gemeindeebene). In einer ersten Phase des Projekts wurde der Ist-Zustand aufgenommen (insbesondere die Anzahl Stiftungen und die Höhe des Kapitals). Eine Arbeitsgruppe hat nach der Auswertung verschiedene Möglichkeiten erarbeitet und die Meinungen der Bezirke und Gemeinden eingeholt. Die Rückmeldungen Ende 2018 haben gezeigt, dass die Mehrheit der Bezirke und Gemeinden eine Anpassung nicht als nötig erachtet. Die JI verfolgt daher zurzeit die Möglichkeit, den Gemeinden anzubieten, die Aufsicht der Stiftungen freiwillig abzugeben. Dies wurde von Bezirken und Gemeinden positiv aufgenommen. Die Stadt Zürich hat Interesse an einer Übertragung an die BVS bekundet. Sie beaufsichtigt rund die Hälfte aller klassischen Stiftungen auf Gemeindeebene, deren Bilanzsumme über drei Viertel der Bilanzsumme aller klassischen Stiftungen auf Gemeindeebene beträgt. Die JI prüft in einer Arbeitsgruppe, welche Gesetzesänderungen dafür nötig sind. Sie ist mit den Beteiligten im Gespräch und steht auch in Austausch mit der BVS. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst dieses Vorgehen ausdrücklich.

7. Abschliessende Bemerkungen

Der Kommission wurde nachvollziehbar dargelegt, dass die BVS ihren gesetzlichen Auftrag der Aufsicht aktiv ausübt. Bezüglich des Systems der beruflichen Vorsorge besteht weiterhin gesetzgeberischer Handlungsbedarf, der in erster Linie auf Bundesebene politisch diskutiert werden muss. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat einstimmig, Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2018 der BVS zu genehmigen, und dankt den Mitarbeitenden der BVS für ihre geleistete Arbeit.