

16. Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2021 der BVG- und Stiftungsaufsicht Kanton Zürich (BVS)

Antrag des Regierungsrates vom 24. August 2022 und gleichlautender Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 27. Oktober 2022

Vorlage 5854a

Beat Habegger (FDP, Zürich), Präsident der Geschäftsprüfungskommission (GPK): Jetzt zu einem durch und durch säkularen Thema, aber auch einem sehr wichtigen natürlich. Im Namen der Geschäftsprüfungskommission stelle ich Ihnen den Geschäftsbericht der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich, kurz BVS, vor. Die BVS ist die kantonale Aufsichtsbehörde für die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge in den Kantonen Zürich und Schaffhausen. Zusätzlich beaufsichtigt sie auch die klassischen Stiftungen im Kanton Zürich. Die allgemeine Aufsicht über die BVS obliegt dem Regierungsrat, als Kantonsrat üben wir die parlamentarische Kontrolle aus. In der beruflichen Vorsorge liegt zudem die fachliche Aufsicht noch bei der Oberaufsichtskommission des Bundes. Ich mache heute zu beiden Aufsichtsbereichen, also den Vorsorgeeinrichtungen einerseits und den klassischen Stiftungen andererseits, ein paar Bemerkungen:

Die BVS hat per Ende 2021 insgesamt 669 Vorsorgeeinrichtungen beaufsichtigt. Neben den Pensionskassen sind das auch Säule-3a-Stiftungen und Freizügigkeits-einrichtungen. Die Konsolidierung bei den Einrichtungen ist auch 2021 vorangeschritten und auch die Bilanzsummen haben sich erneut gesteigert. Das Anlagejahr 2020, das für die Berichterstattung relevant ist, verlief bekanntlich turbulent. An den Aktienmärkten folgte auf den massiven Einbruch im März 2020 aufgrund der Corona-Pandemie dann die Aufholjagd mit Rekordergebnissen zum Jahresende. Die erneut hervorragende Jahresperformance nutzten die Vorsorgeeinrichtungen zur weiteren Stärkung der finanziellen Basis etwa mit der Bildung von zusätzlichen Wertschwankungsreserven.

Angesichts der turbulenten Entwicklung im laufenden Jahr 2022 hat sich die GPK von der BVS in der Kommissionssitzung über die aktuelle Lage informieren lassen. Das gehört zwar nicht zum Geschäftsjahr, das wir hier behandeln, aber es ist uns wichtig, auch einen Blick auf das Hier und Jetzt zu werfen. Im Ergebnis zeigt sich, dass trotz des Einbruchs an den Märkten, trotz der hohen Inflation, den hohen Energiepreisen und so weiter – das kennen Sie –, dass trotz dieser Entwicklungen die Deckungsgrade der allermeisten Pensionskassen weiterhin solide sind. Die BVS hat uns gesagt, dass sie die bisher erlittenen Einbussen etwa 60 Prozent eines Einbruchs gemäss ihren Standard-Stresstests ausmachen. Das heisst also, dass die Vorsorgeeinrichtungen dank der in den letzten Jahren gebildeten Reserven weiterhin solide unterwegs sind. Zugleich ist natürlich auch klar, dass bei einer weiteren Verschlechterung der Marktlage es nicht auszuschliessen ist, dass einzelne Einrichtungen so in Unterdeckung geraten, dass Sanierungsmassnahmen notwendig werden.

Die GPK hat sich dieses Jahr auch darüber etwas genauer informieren lassen, wie die BVS ihre sogenannten Aufsichtsdialoge mit den Vorsorgeeinrichtungen durchführt. Solche Dialoge werden dann ausgelöst, wenn eine Einrichtung bei den durchgeführten Standard-Simulationen irgendwelche Auffälligkeiten zeigt. Dieses Vorgehen ist Ausdruck der risikoorientierten Aufsicht der BVS. Die Inhalte der Dialoge sind sehr vielfältig. Natürlich geht es um finanzielle Risiken, es geht auch um Governance-Fragen und Umstrukturierungen, und auch die Dauer und die Intensität dieser Dialoge kann dann sehr stark variieren. Daneben führt die BVS natürlich auch die üblichen Prüfungshandlungen durch.

Schliesslich hat uns die BVS auch über die Pläne zur Erweiterung der Aufsichtsregion beziehungsweise das Projekt zur Bildung einer gemeinsamen Aufsicht zusammen mit den Ostschweizer Kantonen und dem Tessin informiert. Darüber wurde die Öffentlichkeit auch informiert und auch die Kommission für Staat und Gemeinden (*STGK*) wurde vor der Festlegung des Verhandlungsmandates im September 2022 konsultiert.

Zum Schluss noch ein Wort zu den klassischen Stiftungen, die ebenfalls von der BVS beaufsichtigt werden: Dort ist anzumerken, dass die vom Kantonsrat genehmigte Revision des Gesetzes per 1. Juli 2022 in Kraft trat. Die wesentliche Änderung ist bekanntlich, dass Gemeinden und Bezirke ihre Stiftungsaufsicht der BVS übertragen können. Die Stadt Zürich hat davon bereits Gebrauch gemacht und weitere Gemeinden werden voraussichtlich folgen.

Abschliessend möchte ich im Namen der GPK dem Verwaltungsrat, der Geschäftsleitung und allen Mitarbeitenden der BVS für die professionelle Geschäftsführung, ihren Einsatz und die sorgfältige Aufsichtstätigkeit danken. In diesem Sinne empfiehlt Ihnen die GPK, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVS für das Jahr 2021 zu genehmigen. Besten Dank.

Gregor Kreuzer (GLP, Zürich): Diesen Satz habe ich hier vor einem Jahr gesagt: «Die rapportierte Verbesserung des Deckungsgrades im Jahr 2019 der beaufsichtigten Pensionskassen beruht auf einem aussergewöhnlichen Bullen-Markt (*steigende Börsenkurse*), welcher bis heute anhält, aber jederzeit zusammenbrechen kann. Eine nachhaltige Verbesserung des Deckungsgrades muss aber im Zentrum bleiben und, wenn möglich, unabhängig von den Risiken im Kapitalmarkt erreicht werden.» Wiederum haben die Pensionskassen und Stiftungen vom positiven Marktumfeld 2020 profitiert und den Deckungsgrad verbessern können. Doch das Marktumfeld hat sich verändert. Noch halten die Reserven. Die BVS muss hier genau hinschauen und den Pensionskassen und Stiftungen zur Seite stehen, nötigenfalls mit ausgebauten Aufsichtsdialogen. Wir wollen nicht neben den bereits bestehenden Krisen auch noch eine Unterdeckungskrise bei den Pensionskassen sehen.

Das Thema der Erweiterung der Aufsichtsregion ist aus Sicht der GLP begrüssenswert, weil damit Wissen und Erfahrung aus einer grösseren Region gebündelt werden kann. Die Zentralisierung operativer Tätigkeiten sollte Skaleneffekte er-

zeugen können, welche die Kosten niedriger halten, wenn es zu vermehrten Unterdeckungen kommt. Und der breitere Wissensaustausch kann nur ein Vorteil sein, insbesondere in einem geänderten Marktumfeld.

Die GLP stimmt mit der grundsätzlichen Zufriedenheit der GPK und dem Votum ihres Präsidenten über die Arbeit der BVS überein und schliesst sich dem Dank an. Die GLP genehmigt den Geschäftsbericht.

Romaine Rogenmoser (SVP, Bülach): Der Regierungsratskandidat Hans-Peter Amrein wird vermutlich meine Zurechnungsfähigkeit wieder anzweifeln, wenn ich hier für eine Annahme dieses Geschäft plädiere, mir aber trotzdem erlaube, ein paar sehr kritische Bemerkungen zu machen. Etwas befremdlich fand nämlich die GPK, dass die BVS plant, mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht eine gemeinsame Aufsichtsregion zu schaffen, neben Zürich und Schaffhausen somit neu auch die Kantone Appenzell-Ausserrhoden und -Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Sankt Gallen, Tessin und Thurgau; wobei das Befremdende vor allem der Tatsache geschuldet ist, dass eine vorgängige Info nur an die STGK, nicht aber an die GPK erfolgte, welche hier die Aufsicht hat. Und ganz grundsätzlich stellt sich für uns die Frage, ob die zusätzlichen Gebühreneinnahmen durch diese Gebietserweiterung auch die zusätzlichen Ausgaben decken werden. Hier bestehen für uns berechnete Zweifel, da die jetzigen Ausgaben nicht durch die erhobenen Gebühren gedeckt werden. Was konkret künftig anders beziehungsweise besser werden soll, konnten wir nicht in Erfahrung bringen.

Die Prüfung selber erfolgte korrekt, da gibt es nichts zu husten. Allerdings stellt sich konkret die Frage, ob die Einschätzung der BVS mit der aktuellen Wirtschaftslage Schritt halten kann beziehungsweise ob die richtigen Schlüsse gezogen werden. Die Deckungsgrade liegen insbesondere bei den betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen mehrheitlich auf solidem Niveau. Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen hingegen haben im Aufbau ihrer finanziellen Stabilität noch Handlungsbedarf. Nur dürfte hier ein weiterer Aufbau der Deckungsgrade mit der aktuellen Wirtschaftslage nicht möglich sein. Ob die BVS genug aktiv ist, um ein absolutes Desaster zu verhindern, ist fraglich. Insbesondere die öffentlich-rechtlichen Kassen werden so vermutlich wieder vom Steuerzahler saniert werden müssen; auch dies eine grobe Diskriminierung gegenüber den betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen, die eine allfällige Unterdeckung selber sanieren müssen, in der Regel durch die Beitragspflichtigen, da die Pensionierten nicht mehr zur Kasse gebeten werden können.

Auch zur Jahresrechnung habe ich einige kritische Anmerkungen. Die BVS weiss zwar einen Jahresgewinn von 112'000 Franken aus, allerdings ist das Betriebsergebnis negativ mit einem Verlust von 34'000 Franken. Grund dafür: Aus den Gebühreneinnahmen können nicht sämtliche Aufwendungen gedeckt werden. Der Gewinn wird mit betriebsfremden Erträgen aus Kursveranstaltungen erzielt. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die Gebühren nicht kostendeckend sind und dringend angepasst werden müssen. Für eine allfällige Gebietserweiterung verheisst das dann nichts Positives: Es ist mit einem noch grösseren Betriebsverlust zu rechnen. Ob weitere Kurseinnahmen dies künftig kompensieren können, sei infrage

gestellt. Grund für die Gebührenschieflage ist übrigens der Strukturwandel in der beruflichen Vorsorge. Die Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen sinkt jährlich um rund 4 Prozent, während die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen markant wachsen. Aufgrund der Gebührenmaximalgrenze bei den grossen Vorsorgeeinrichtungen wächst die BVS-Gebühr nicht mit. Diese Lücke ist im Gebührenreglement dringend zu schliessen.

Kritisch zu hinterfragen sind auch die Personalkosten in der Höhe von 5,45 Millionen Franken. Bei einer Beschäftigungszahl von gerade mal 26,2 belaufen sich die Personalkosten pro Person auf 208'000 Franken mit durchschnittlich 160'000 Franken Lohnkosten. Bei einer Ausweitung der Tätigkeit stellt sich die Frage, ob diese hohen Personalkosten mit den zusätzlichen Einnahmen gedeckt werden können. Ebenfalls Problematisches zeigt sich in der Spartenrechnung, welche das Ergebnis nach Segmenten, Vorsorgeeinrichtungen und klassischen Stiftungen unterscheidet. Man sieht weiterhin einen Betriebsverlust bei der Beaufsichtigung der klassischen Stiftungen von über 200'000 Franken. Diese unerwünschte Quersubventionierung bedingt eine Gebührenerhöhung auch bei den klassischen Stiftungen. Die SVP erwartet also eine dringende Korrekturmassnahme. Besten Dank.

Manuel Sahli (AL, Winterthur): Ich melde mich hier einigermaßen spontan, da ich nicht erwartet habe, dass hier allgemein gesprochen wird beziehungsweise dies in der GPK so nicht angekündigt war. Wie auch immer, jeder hat das Recht zu sprechen. Ich will hier noch kurz darauf eingehen beziehungsweise, warum ich hier reagiert habe: Es wurde von Anfang an von Frau Rogenmoser gesagt, dass die gemeinsame Aufsichtsregion für Befremden in der GPK gesorgt habe. Dem könnte man entnehmen, dass die GPK das unisono als schlecht empfunden hat oder hier äusserst kritisch war. Logischerweise muss man hier genauer hinschauen, aber grundsätzlich ist zumindest aus meiner Sicht – und ich denke, da bin ich nicht der Einzige – eine gemeinsame Aufsicht beziehungsweise die Zusammenarbeit über mehrere Kantone hinweg keine schlechte Sache. Sie macht durchaus auch Sinn. Die Gebührenfrage, ja, die kann man anschauen. Aber es ist jetzt nicht so, dass wir unisono kritisch zu diesem Anliegen sind. Besten Dank.

Beat Habegger (FDP, Zürich), Präsident der GPK: Ich möchte auch dem Eindruck entgegenwirken, dass die Kommission sich ein Urteil gebildet hat zur Erweiterung dieser Aufsichtsregion. Wir haben uns nicht damit befasst und wir müssen uns auch nicht damit befassen, weil es nicht unsere Aufgabe ist. Was ich auch zurückweisen will, ist, dass die Kommission es befremdlich fand, dass die STGK hierzu konsultiert wurde. Das Kantonsratsgesetz sagt ganz präzise in Paragraph 100 Absatz 1, dass bei der Erteilung eines solchen Verhandlungsmandats die zuständige Sachkommission informiert wird. Das ist die STGK. Insofern ist dies ganz genau so abgelaufen, wie es abzulaufen hat, und es gibt keine Kritik seitens der GPK an diesem Vorgehen. Vielen Dank.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

I. und II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 165 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), der Vorlage 5854a zuzustimmen und den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung zu genehmigen.

Das Geschäft ist erledigt.