

Antrag der Geschäftsprüfungskommission* vom 9. November 2017

5375 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts und
der Jahresrechnung der BVG- und Stiftungsaufsicht
des Kantons Zürich (BVS) für das Jahr 2016**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. Juli 2017
und der Geschäftsprüfungskommission vom 9. November 2017,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVG- und
Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) für das Jahr 2016 werden
genehmigt.

II. Mitteilung an den Verwaltungsrat BVS und den Regierungsrat.

Zürich, 9. November 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Daniel Hodel

Der Sekretär:
Emanuel Brügger

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Daniel Hodel, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Barbara Busmann, Volketswil; Daniel Frei, Niederhasli; Edith Häusler, Kilchberg; Benedikt Hoffmann, Zürich; Prisca Koller, Hettlingen; Daniel Schwab, Zürich; Susanne Trost Vetter, Winterthur; Peter Uhlmann, Dinhard; Josef Widler, Zürich; 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 (JI). 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 des Gesetzes 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 2016 ist dem Kantonsrat vom Regierungsrat die Vorlage 5375 unterbreitet worden. Gestützt auf § 49b lit. c des Kantonsratsgesetzes stellt die Geschäftsprüfungskommission dem Kantonsrat Antrag zum Geschäft. Ihr Bericht stützt sich auf die Berichterstattung der BVS, auf einen schriftlich beantworteten Katalog von Fragen an die JI und die BVS sowie eine Anhörung der Vorsteherin der JI und des Verwaltungsratspräsidenten und des Direktors der BVS am 14. September 2017.

2. Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das oberste Organ der BVS und führt diese in strategischer Hinsicht. Er nimmt die strategische Führung unter anderem durch jährliche Zielvereinbarungen wahr. In deren Zentrum stand 2016 wie in den Vorjahren die weitere Umsetzung der BVS-Strategie (näher dazu nachstehend im Abschnitt 3).

Im Berichtsjahr gab es verschiedene personelle Änderungen im Verwaltungsrat. Diese sind in der Weisung zum Antrag des Regierungsrates (Vorlage 5375/2017) beschrieben. Mit der Übernahme des Verwaltungsratspräsidiums durch Bruno Christen wurde das bisher von ihm betreute Ressort Finanzen an Christian Zünd übertragen. Im Übrigen hatten die personellen Wechsel gemäss BVS keine besonderen Auswirkungen auf die Arbeitsweise und Organisation des Verwaltungsrates.

3. BVS-Strategie und -Projekte

Die BVS hat 2013 eine Strategie definiert und deren Umsetzung in einer Roadmap geplant.¹ Ziel ist es, mit verschiedenen Massnahmen die Leistungsfähigkeit und die Effizienz der BVS zu erhöhen und auf die aktuellen Anforderungen auszurichten. Die Umsetzung wurde auf drei bis fünf Jahre veranschlagt und ist gemäss den Angaben der BVS planmässig unterwegs. Wichtige Projekte der BVS im Berichtsjahr betrafen den Providerwechsel für die IT, die Modernisierung des Wissensmanagements und die Digitalisierung des Betriebs. Sie alle dienen der Umsetzung der BVS-Strategie und der darauf basierenden IT-Applikationsstrategie.

Nachdem die IT der BVS in der Vergangenheit durch die Informatik der JI betrieben wurde, entschied sich die BVS für eine Ablösung von der kantonalen IT. Sie verspricht sich vom Providerwechsel mehr Flexibilität, geringere Kosten und die Möglichkeit, passendere Lösungen für ihre spezifischen Bedürfnisse zu finden. Im Berichtsjahr hat die BVS diesen Wechsel vorangetrieben, inzwischen wurde dieser im Mai 2017 mit der Migration abgeschlossen. Gemäss BVS verlief diese erfolgreich.

Mit einem modernen Wissensmanagement will die BVS den aktuellen Wissensstand über die verschiedenen Bereiche Recht, Wirtschaftsprüfung, Anlagenmanagement und Versicherungstechnik stets für alle Mitarbeitenden verfügbar machen. Grundlage für den Aufbau des digitalen Wissensmanagements war der Providerwechsel. Seit dieser im Frühling 2017 erfolgt ist, sei die BVS am schrittweisen Aufbau der Module für das Wissensmanagement. Dessen Ausbau sei längerfristiger Natur und werde die BVS auch über 2018 hinaus beschäftigen.

¹ Für nähere Ausführungen dazu siehe die Vorlage 5093a/2014 der Geschäftsprüfungskommission zu Geschäftsbericht und Jahresrechnung der BVS 2013.

Ein drittes strategisches Projekt ist die Digitalisierung des Betriebs. Sie soll insbesondere die angestrebte verstärkte interdisziplinäre Bearbeitung der Dossiers erleichtern, indem die verschiedenen Fachbereiche gleichzeitig auf die digitalen Dossiers zugreifen können. Im Berichtsjahr hat die BVS die Akten ehemaliger Stiftungen vollständig und jene der aktiven Stiftungen teilweise digitalisiert. 2018 will sie die Digitalisierung abschliessen.

4. Organisation der BVS

Im Berichtsjahr 2016 hat die BVS keine Veränderungen an ihrem Organisationsmodell vorgenommen. Die 2015 eingeführte Spezialisierung in drei Aufsichtsteams habe sich bewährt und sei ein wichtiger Schritt gewesen, um der steigenden Komplexität und den teilweise deutlich unterschiedlichen regulatorischen Vorgaben für die verschiedenen beaufsichtigten Bereiche gerecht zu werden. Die sogenannten Fachbereiche sind in der BVS-Organisation für die Erledigung von Querschnittaufgaben sowie für die fachliche Unterstützung der Aufsichtsteams verantwortlich.

Personell nahm die BVS 2016 einen Stellenausbau vor. So verfügte sie Ende 2016 über 27,4 Vollzeitstellen (2015: 24,6 Vollzeitstellen). Die BVS legt dar, dass es sich um einen lediglich befristeten Anstieg handelt. Die zusätzlichen Ressourcen seien insbesondere für die Umsetzung der strategischen Projekte nötig. Schon Ende 2017 werde der Personalbestand wieder auf das Niveau von 2015 sinken, und ab 2018/19 rechnet die BVS mit einem Bestand von 24 Vollzeitstellen.

Im Berichtsjahr wies die BVS eine relativ hohe Personalfluktuationsrate von rund 20% auf. Die BVS hat damit gerechnet, weil die Neuausrichtung im Rahmen der BVS-Strategie teilweise veränderte Tätigkeiten und Anforderungsprofile brachte. Die Fluktuationsrate werde schon 2017 wieder niedriger liegen. Die abgehenden Mitarbeitenden hätten auf attraktive Stellen im Vorsorgemarkt gewechselt, was die BVS als Zeichen für ihre hohe Reputation und die Qualifikation ihrer Mitarbeitenden wertet. Diese zeige sich auch daran, dass die vakanten Stellen rasch und mit erfahrenen, qualifizierten Spezialistinnen und Spezialisten hätten besetzt werden können.

5. Jahresrechnung der BVS

Die BVS ist finanziell selbsttragend zu führen. Sie erhebt zur Finanzierung ihrer Tätigkeit Gebühren bei den beaufsichtigten Einrichtungen (§ 18 BVSG). Als Zielgrösse für das Eigenkapital der BVS gibt das Gesetz einen bis zwei Jahresumsätze vor (§ 20 BVSG). Die BVS stellt sich auf den Standpunkt, dass ein Jahresumsatz ausreichend ist.

Die Jahresrechnung 2016 weist einen Verlust von 0,7 Mio. Franken (Vorjahr: Gewinn von 1,0 Mio. Franken) aus. Das Eigenkapital hat sich damit auf 3,7 Mio. Franken (Vorjahr: 4,4 Mio. Franken) verringert, die Differenz zur gesetzlichen Zielgrösse von mindestens einem Jahresumsatz (rund 7 Mio. Franken) ist entsprechend gestiegen. Die Verschlechterung des Rechnungsergebnisses ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Einnahmenseitig gingen die erhobenen Gebühren für die Prüfung von Jahresrechnungen und von Rechtsgeschäften zurück, weil die Anzahl Vorsorgeeinrichtungen gesunken ist und sie im Berichtsjahr keine grösseren rechtlichen Neuerungen umzusetzen hatten. Aufwandseitig ist insbesondere ein Anstieg des Personalaufwands zu beobachten. Darin schlägt sich der vorgenommene vorübergehende Stellenausbau nieder, zudem gab es bei der Neubesetzung von Stellen im Rahmen der erhöhten Personalfuktuation teilweise zeitliche Überlappungen. Der Anstieg der «anderen betrieblichen Aufwendungen» widerspiegelt die Investitionen in die strategischen Projekte, einmalige Kosten für den Standortwechsel sowie erhöhte Mietkosten am neuen Standort.

Das negative Rechnungsergebnis ist also zum grössten Teil auf vorübergehende Faktoren zurückzuführen, namentlich auf die verstärkten personellen und sachlichen Investitionen in die Umsetzung der Projekte gemäss BVS-Strategie. Die BVS hatte auch bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass in den Jahren 2016 und 2017 durch die Kompensation eines Investitionsstaus vorübergehend schlechtere Rechnungsergebnisse zu erwarten seien, wenn auch in etwas geringerem Ausmass.² Für 2017 wird nochmals ein geringes Defizit budgetiert, ab dem Jahr 2018 soll dann der Aufbau des Eigenkapitals zur Erreichung der gesetzlichen Vorgabe fortgeführt werden. Im Jahr 2022 will die BVS die Zielvorgabe eines Jahresumsatzes zu rund 70% erreicht haben. Da die Liquidität jederzeit gesichert sei, beurteilt der Verwaltungsrat der BVS den verzögerten Eigenkapitalaufbau als vertretbar.

Revisionsstelle der BVS ist die Finanzkontrolle. Sie hat die Jahresrechnung geprüft und empfiehlt sie zur Genehmigung.

² Siehe auch die Vorlage 5286a/2016 der Geschäftsprüfungskommission zu Geschäftsbericht und Jahresrechnung der BVS 2015.

6. Aufsicht der BVS über Vorsorgeeinrichtungen

Die BVS hat auch 2016 die Entwicklung zu einer verstärkt risikoorientierten Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen weiterverfolgt. So hat sie ihre Standards für die risikoorientierte Aufsicht, die sie in den vergangenen Jahren für die betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen etabliert hatte, auf die Aufsicht über die Sammelstiftungen ausgeweitet. Es geht dabei um eine Gesamtbeurteilung, ob die Anlagestrategie, die Leistungsstrategie, die Altersstruktur der Versicherten und die vorhandenen Reserven einer Kasse im Gleichgewicht stehen.

Sieht die BVS bei einer Einrichtung Anpassungsbedarf, so leitet sie einen sogenannten Risikodialog mit den verantwortlichen Stiftungsorganen, den Pensionskassenexperten und/oder der Revisionsstelle ein. Im Berichtsjahr war dies bei rund 40 der 800 beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen der Fall. Führt ein solcher Dialog zu keiner Lösung, so hat die BVS – unter Wahrung eines angemessenen Ermessensspielraums der beaufsichtigten Organe – eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung. Diese reichen von Beanstandungen und Auflagen über Verfügungen und die Aufhebung einzelner Entscheidungen der Beaufsichtigten bis hin zur Absetzung des Stiftungsrates. In aller Regel ist laut BVS aber der Risikodialog zielführend, sodass sie auf weitergehende Massnahmen verzichten kann.

Der schon länger bestehende Trend einer rückläufigen Anzahl der von der BVS beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen hat sich im Berichtsjahr fortgesetzt. Die Abnahme von 858 auf noch 807 Einrichtungen ist vorab auf den Anschluss kleinerer betriebseigener Kassen an Sammelstiftungen zurückzuführen. Die Anzahl Versicherter und das kumulierte Vermögen der von der BVS beaufsichtigten Einrichtungen sind im Berichtsjahr leicht gestiegen. Aufgrund des schwierigen Anlagejahres 2015 und der von vielen Einrichtungen vorgenommenen Senkungen des technischen Zinssatzes hat sich deren finanzielle Situation verschlechtert. Dies schlägt sich auch darin nieder, dass die Anzahl von Vorsorgeeinrichtungen mit Unterdeckung zugenommen hat (von neun Ende 2015 auf 17 Ende 2016). Bei den vier öffentlich-rechtlichen Einrichtungen mit Unterdeckung handelt es sich um die BVK und die Pensionskassen der Städte Winterthur und Horgen sowie der Gemeinde Zollikon. Insgesamt stehen die Vorsorgeeinrichtungen im Kanton Zürich im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt laut BVS aber überdurchschnittlich gut da.

7. Aufsicht der BVS über klassische Stiftungen

Die Anzahl der von der BVS beaufsichtigten klassischen Stiftungen ist mit 621 praktisch unverändert. Ihre Vermögen haben sich in der Summe leicht erhöht. Insgesamt ist die Situation bei den klassischen Stiftungen laut BVS von Stabilität geprägt.

Die BVS ist heute nur für die Beaufsichtigung der Stiftungen mit kantonalem oder bezirksübergreifendem Zweck zuständig. Daneben existieren im Kanton Zürich über 1600 Stiftungen, die der Aufsicht einer Gemeinde, des Bezirksrates oder des Bundes unterstehen. Die Aufsicht ist dadurch auf eine Vielzahl von Aufsichtsstellen aufgesplittert, von denen jedoch ein grosser Teil nur sehr wenige Stiftungen beaufsichtigt. Dies birgt nach Einschätzung der JI das Risiko, dass die nötige Routine und die nötigen fachlichen und personellen Ressourcen für die Erfüllung der komplexer gewordenen Aufsichtsanforderungen teilweise ungenügend gewährleistet sind.

Die JI hat deshalb ein Projekt gestartet, das eine Konzentration der Zuständigkeiten für die Aufsicht über kommunale, regionale und kantonale Stiftungen zum Ziel hat. Die BVS ist grundsätzlich bereit, die Aufsicht auch über die kommunalen und regionalen Stiftungen im Kanton Zürich zu übernehmen. Aktuell ist laut JI eine Arbeitsgruppe daran, den Ist-Zustand zu analysieren und Vorschläge zur Optimierung der Aufsichtsregelung auszuarbeiten. Sowohl im Projektausschuss als auch in der Arbeitsgruppe sind die JI, die BVS, die Bezirke und die Gemeinden vertreten. Weil von einer Änderung eine relativ grosse Zahl von Behörden auf Kantons-, Bezirks- und Gemeindeebene betroffen sind, hat sich das Projekt in struktureller und organisatorischer Hinsicht laut JI als zeitaufwendiger erwiesen, als ursprünglich angenommen. Sie rechnet aktuell damit, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat spätestens Ende 2018 eine entsprechende Gesetzesreform vorlegen kann.

Die Zuständigkeitsregelung für die derzeit vom Bund beaufsichtigten Stiftungen liegt demgegenüber in der Kompetenz der Bundespolitik. Die BVS würde eine Verlegung der Zuständigkeiten an die Aufsichtsstellen des jeweiligen Sitzkantons der Stiftungen begrüssen. Dies würde aus ihrer Sicht dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen und eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten bringen. Auch eine 2016/17 durchgeführte Analyse der Eidgenössischen Finanzkontrolle zuhanden des Bundes kam zum Schluss, dass die bestehende mehrstufige Regelung ineffizient und eine Konsolidierung der Aufsicht über die klassischen Stiftungen anzustreben sei. Gemäss JI hat der Kanton Zürich seine Unterstützung für einen solchen Schritt über die Konferenz der Kantonsregierungen kommuniziert, allerdings waren entsprechende Vorschläge in der Vergangenheit im Bundesparlament nicht mehrheitsfähig.

8. Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission

Die BVS hat bei der Geschäftsprüfungskommission anlässlich der Beratung des Geschäftsberichts 2016 wie bereits in den Vorjahren einen kompetenten und professionellen Eindruck hinterlassen. Sowohl die schriftlichen Antworten als auch die mündlichen Ausführungen des Verwaltungsratspräsidenten und des Direktors der BVS waren transparent und zufriedenstellend.

Die Geschäftsprüfungskommission konnte zur Kenntnis nehmen, dass die BVS im Berichtsjahr erneut Fortschritte bei ihrer strategischen Weiterentwicklung erzielt hat und die Umsetzung der Roadmap offenbar plangemäss bis 2018 abschliessen kann. Vonseiten des Regierungsrates als Aufsichtsinstanz sind der Geschäftsprüfungskommission keine Vorbehalte zur Geschäftsführung der BVS bekannt. Im Weiteren wurde der BVS von der OAK BV die gesetzmässige Ausübung ihrer Tätigkeit bescheinigt.

Dass die derzeitige Auflösung des Investitionsstaus und die Realisierung der strategischen Ziele vorübergehend zu schlechteren Rechnungsabschlüssen der BVS führen, ist für die Geschäftsprüfungskommission nachvollziehbar. Sie erachtet es allerdings als wichtig, dass ab 2018 wieder positive Rechnungsabschlüsse resultieren, damit die BVS die Lücke zur gesetzlichen Mindestvorgabe für die Eigenkapitalausstattung schrittweise schliessen kann.

Mit Blick auf die Aufsicht über klassische Stiftungen begrüsst die Geschäftsprüfungskommission, dass die JI ein Projekt zur Konsolidierung der Zuständigkeitsregelungen innerhalb des Kantons eingeleitet hat und dass die BVS für eine allfällige Übernahme zusätzlicher Aufgaben Hand bietet. Die Geschäftsprüfungskommission hofft, dass die Arbeiten ohne zusätzliche Verzögerungen vorangetrieben werden und regierungsseitig bis Ende 2018 abgeschlossen werden können, auch wenn keine besondere zeitliche Dringlichkeit besteht. Was die Regelungen in der Kompetenz des Bundes betrifft, schliesst sich die Geschäftsprüfungskommission der Einschätzung der BVS an, dass eine Überführung der Zuständigkeiten zu den kantonalen Aufsichtsstellen sinnvoll wäre. Die Geschäftsprüfungskommission würde es begrüssen, wenn der Regierungsrat des Kantons Zürich sich im Rahmen seiner Möglichkeiten weiterhin dafür einsetzt, dass auf Bundesebene eine mehrheitsfähige Lösung für die Vereinfachung der Zuständigkeiten gefunden wird.

Schliesslich hat die Geschäftsprüfungskommission zur Kenntnis genommen, dass manche gemeinnützigen Stiftungen Dritte dafür bezahlen, ein professionelles Fundraising für sie zu betreiben. Es ist der Geschäftsprüfungskommission ein Anliegen, dass die Stiftungsaufsicht in solchen Fällen darauf achtet, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis

stimmt und der Anteil von Spendengeldern, der in die Administration und in die Bezahlung der Fundraiser fliesst, einen vertretbaren Rahmen nicht übersteigt. Die Geschäftsprüfungskommission hat zur Kenntnis genommen, dass die BVS bei entsprechenden Auffälligkeiten in ihrem Zuständigkeitsbereich interveniert, dass allerdings die meisten gemeinnützigen Stiftungen mit professionellen Fundraisern in die Zuständigkeit der Bundesaufsicht fallen. Die Geschäftsprüfungskommission würde es begrüßen, wenn der Kanton Zürich sich im Rahmen seiner Möglichkeiten, beispielsweise über die KKJPD, dafür einsetzt, dass auch die Bundesaufsicht diesem Aspekt die nötige Aufmerksamkeit schenkt.

Die Geschäftsprüfungskommission dankt der BVS und ihren Mitarbeitenden für ihre engagierte Arbeit bei der Erfüllung ihrer bedeutenden und anspruchsvollen Aufsichtsaufgabe.