

Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 6. November 2014

5093 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts und
der Jahresrechnung der BVG- und Stiftungsaufsicht
des Kantons Zürich (BVS) für das Jahr 2013**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 7. Mai 2014 und der Geschäftsprüfungskommission vom 6. November 2014,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) für das Jahr 2013 werden genehmigt.

II. Mitteilung an den Verwaltungsrat BVS und den Regierungsrat.

Zürich, 6. November 2014

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Claudio Zanetti

Die Sekretärin:
Madeleine Speerli

Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudio Zanetti, Gossau (Präsident); Daniel Hodel, Zürich; Cornelia Keller, Gossau; Emy Lalli, Zürich; Walter Schoch, Bauma; Daniel Schwab, Zürich; Rafael Steiner, Winterthur; Judith Stofer, Zürich; Peter Uhlmann, Dinhard; Josef Widler, Zürich; Rolf Zimmermann, Erlenbach; Sekretärin: Madeleine Speerli.

Bericht

1. Einleitung

Mit der Vorlage 5093 legt der Regierungsrat dem Kantonsrat zum zweiten Mal den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) für das Jahr 2013 zur Genehmigung vor. Gemäss § 10 des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSG) genehmigt der Kantonsrat die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht. Gemäss § 49b lit. c des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission zuständig für die Vorberatung dieses Berichts und für die Antragstellung an den Kantonsrat.

2. Zur Aufsicht über die BVS

Die Oberaufsichtskommission des Bundes (OAK BV) übt die fachliche Aufsicht aus. Sie hat dafür zu sorgen, dass die kantonalen Direktaufsichten eine einheitliche Rechtsanwendung haben. Zudem hat sie qualitätssichernd zu wirken, beispielsweise indem sie über die Zulassung von Experten bestimmt. Im Wesentlichen macht sie eine Systemkontrolle und sorgt für eine gewisse Systemstabilität. Die OAK BV ist ein Ergebnis der BVG-Strukturreform des Bundes, welche die bundesrechtliche Aufsicht entpolitisiert und ausgegliedert und sie mit der Möglichkeit präventiver Massnahmen ausgestattet hat. Dies im Gegensatz zu der früheren Aufsicht des Bundesrates, welche rein repressiv erfolgte. Die Weisungen der OAK BV sind im Gegensatz zu den früheren Mitteilungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen für die Direktaufsichten und die Experten allgemeinverbindlich. Die Kontrolle über die Tätigkeit der Direktaufsichten wird durch technische jährliche Audits unterstützt. Im Bereich der klassischen Stiftungen gibt es keine bundesweite Oberaufsicht.

Die allgemeine – und somit nicht die fachliche – Aufsicht wird vom Regierungsrat, delegiert an die Direktion der Justiz und des Innern, ausgeübt. Aufgrund der zweistufigen Führungsstruktur der Anstalt kommt dem Regierungsrat insbesondere die Aufsicht über den Verwaltungsrat und die Behandlung von gegen diesen gerichteten Aufsichtsbeschwerden zu. Daneben wählt er unter anderem die Revisionsstelle, ist für die Festlegung der Entschädigungen der Mitglieder des Verwaltungsrates verantwortlich und genehmigt dessen Erlasse (§ 9 Abs. 1 BVSG). Der Regierungsrat verabschiedet zudem die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht der Anstalt und leitet diese zusammen mit seinem Bericht und Antrag an den Kantonsrat weiter. Im

Rahmen dieser Aufsichtstätigkeit hat der Regierungsrat bzw. die Direktion der Justiz und des Inneren regelmässigen Kontakt mit dem Verwaltungsrat und dem Direktor der BVS.

Der Kantonsrat hat die parlamentarische Kontrolle über die Anstalt wahrzunehmen, was insbesondere mit der Genehmigung des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung geschieht. Die fachliche Aufsicht bleibt dem Bund vorbehalten (§ 10 BVSG).

Im Rahmen ihrer parlamentarischen Kontrolle liess sich die Geschäftsprüfungskommission von der Direktion der Justiz und des Inneren sowie vom BVS insbesondere über die BVS-Strategie, die Qualitätskontrolle und die Gebührensituation informieren.

3. BVS-Strategie

Mit der am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Strukturreform der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge und dem Antritt des neuen Direktors der BVS am 1. Januar 2013 hat die BVS eine umfassende Situationsanalyse vorgenommen und darauf basierend die Strategie der BVS definiert. Dabei wurde das Umfeld der BVS betrachtet. Die BVS geht davon aus, dass die OAK BV vermehrt einen «Best-Practice»-Ansatz verfolgen und standardisierend Einfluss nehmen wird. Die OAK BV selbst ist nach den Kompetenzbereichen Recht, Risk Management und Audit organisiert, wodurch die Umsetzung einer risikobasierten Aufsicht unterstützt wird. Weiter berücksichtigte die BVS bei ihrer Analyse das ökonomische Umfeld, die demografische Entwicklung, den Vorsorgemarkt sowie weitere Akteure wie Pensionskassenexperten und Revisionsgesellschaften.

Die Situation der BVS stellte sich wie folgt dar: Am 1. Januar 2013 waren 25 Mitarbeitende beschäftigt, was 21,3 Vollzeitstellen entsprach. Die 18 Aufsichtsverantwortlichen und der Direktor verfügen über eine juristische Ausbildung. Der stärkeren Komplexität der Rechtsgeschäfte und dem damit verbundenen höheren Aufwand will die BVS mit der Einstellung von Fachspezialisten aus den Bereichen Aktuariat, Buchprüfung und Investment-Management entgegen. Weiter sollen die Beaufsichtigten segmentiert, die Prozesse optimiert und die Informatik verbessert werden. Die finanziellen Ziele sind eine ausgeglichene Jahresrechnung und der Aufbau von Eigenkapital in der Höhe eines Jahresumsatzes, wie es der gesetzlichen Zielgrösse entspricht.

Die BVS will sich in der Wahrnehmung der Stakeholder als eine vermehrt risikobasierte und partnerschaftlich agierende Aufsichtsstelle positionieren. Das verstärkte risikoorientierte Aufsichtsverständnis setzt eine Gesamtbetrachtung der Vorsorgeeinrichtungen

durch die Aufsichtsbehörden voraus und kann in ausgewählten Fällen zu einem Risikodialog mit den verantwortlichen Organen der Einrichtung führen. Dieser Dialog wird gemäss BVS weiterhin auf Basis der Berechnungen und Empfehlungen des Pensionsversicherungs-Experten erfolgen.

Die Gestaltung und Umsetzung einer vermehrt risikoorientierten Aufsicht erfordert Investitionen in Fähigkeiten und Systeme, was im Berichtsjahr auch zu organisatorischen Veränderungen führte. So wurden insbesondere in den Fachbereichen Risikomanagement, Revision und Recht Fachspezialisten auf- und ausgebaut, mit dem Auftrag, den Fachbereich zu entwickeln und die operativen Teams zu unterstützen, so etwa bei der Prüfung der Jahresrechnung, der Risikobeurteilung der Einrichtungen oder der Vorprüfung von Business-Modellen.

Die BVS will die Methodik zur Selektion der Risikofälle ergänzen und verfeinern. Dazu wurde das bisherige Triage-Konzept zur Prüfung von Jahresberichterstattungen mit der Einführung eines Risikotools abgelöst. Dieses wurde von der BVS zusammen mit Fachexperten entwickelt. Das Tool erlaubt eine Gesamtbetrachtung der Vorsorgeeinrichtungen, da neben dem technischen Deckungsgrad auch die Risikofähigkeit einer Einrichtung erfasst werden kann. Die Daten werden zu einer Gesamtrisikobewertung der Einrichtungen zusammengeführt. Ergänzt mit den materiellen Prüfergebnissen, bestimmt die Gesamtbeurteilung die Prüftätigkeit der BVS. Gemäss dieser wurde damit ein wichtiger Schritt zu einer vermehrt risikoorientierten Aufsichtstätigkeit gemacht, wobei aber das gesteckte Ziel noch nicht erreicht ist.

Die BVS steht zudem auch mit der OAK BV im Gespräch. Diese hat schweizweit den Auftrag, eine Systemsicherung zu betreiben. Mit den kantonalen Aufsichtsbehörden findet eine Zusammenarbeit statt, um das Risikotool der Zukunft zu definieren, das schweizweit zur Anwendung kommen soll. Bei diesem Projekt handelt es sich um einen Auftrag des Bundesrats und es steht unter der Leitung der OAK BV.

4. Qualitätskontrolle

Ziel der fachlichen Qualitätskontrolle ist, die einschlägige Aufsichtspraxis sicherzustellen. Grundsätzliche Entscheidungen zur Aufsichtspraxis werden im neuen Gremium der Fachführung gefällt. Operativ stellen Checklisten sowie das strikte 4-Augen-Prinzip die Qualität der Prüfhandlungen sicher. Das Qualitätssystem ist zertifiziert und wird halbjährlich intern revidiert. Zudem prüft die OAK BV im Rahmen der jährlichen Inspektion, wie die BVS den gesetzlichen Auftrag wahrnimmt. Beanstandungen liegen keine vor.

Für die Festlegung und Umsetzung des internen Kontrollsystems (IKS) ist gemäss Finanzreglement der BVS der Direktor zuständig. Da die BVS nicht dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung unterstellt ist, sind die kantonalen Vorgaben zum IKS nicht anwendbar. Die BVS hat gleichwohl ein IKS implementiert, das sich an den für den Kanton gültigen Grundsätzen orientiert und damit den ordnungsgemässen Ablauf der Rechnungslegung und Rechnungsführung sowie des Zahlungsverkehrs sicherstellt. Mit Unterzeichnung der jährlichen Vollständigkeitserklärung bestätigt der Direktor der BVS, dass das IKS vorhanden ist und dessen Umsetzung intern geprüft wird. Das IKS wird durch die Finanzkontrolle revidiert. Beanstandungen liegen keine vor.

5. Gebührensituation

Zur Gebührensituation kann auf die Ausführungen des Regierungsrates in seinem Bericht und Antrag verwiesen werden.

6. Feststellungen der GPK

Die BVS hinterliess bei der Geschäftsprüfungskommission nach der Besprechung einen kompetenten Eindruck. Sowohl die schriftlichen Antworten als auch die mündlichen Ausführungen des Verwaltungsratspräsidenten und des Direktors der BVS waren vollständig und transparent. Die Geschäftsprüfungskommission konnte feststellen, dass die Aufbauphase seit der Schaffung der BVS weitgehend abgeschlossen ist.

Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle hat die Geschäftsprüfungskommission ihren Fokus auf den Inhalt und die Umsetzung der BVS-Strategie gerichtet. Die bisher stark als Rechtskontrolle ausgestaltete Aufsicht, die tendenziell repressiv war, soll hin zu einer risikoorientierten Aufsicht mit zusätzlichen präventiven Elementen entwickelt werden. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst diese Entwicklung und damit die stärkere Gewichtung der finanz- und versicherungstechnischen Bereiche sowie die entsprechende Verstärkung der fachspezifischen Ressourcen ausdrücklich. Zusammenfassend stellt die Geschäftsprüfungskommission fest, dass die BVS-Strategie fundiert und zielführend ist. Die BVS ist mit der Umsetzung auf gutem Weg.

Die finanzielle Situation gemäss Jahresrechnung beurteilt die Geschäftsprüfungskommission als nachvollziehbar und ausgewogen. Sie unterstützt zudem die Zielsetzung, den Aufbau von Eigenkapital auf die Höhe eines Jahresumsatzes zu beschränken. Weiter erachtet die Geschäftsprüfungskommission die Gebührenpolitik der BVS als vernünftig.

Abschliessend dankt die Geschäftsprüfungskommission der BVS und ihren Mitarbeitenden für ihr engagiertes Wirken bei der Erfüllung ihrer bedeutenden und anspruchsvollen Aufsichtsaufgabe.