

Antrag der Geschäftsprüfungskommission* vom 5. November 2020

5641 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts und
der Jahresrechnung der BVG- und Stiftungsaufsicht
des Kantons Zürich (BVS) für das Jahr 2019**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 8. Juli 2020
und der Geschäftsprüfungskommission vom 5. November 2020,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2019 der BVG-
und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) werden genehmigt.

II. Mitteilung an den Verwaltungsrat BVS und den Regierungsrat.

Zürich, 5. November 2020

Im Namen der Kommission

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; Daniel Hodel, Zürich; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; Manuel Kampus, Schlieren; Davide Loss, Adliswil; Paul Mayer, Marthalen; 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; SR 831.40) wahr. Der Kanton Zürich hat der BVS überdies die Aufsicht über die unter kantonaler Aufsicht stehenden klassischen Stiftungen gemäss Art. 84 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) übertragen.

Die fachliche Aufsicht über die BVS im Bereich der beruflichen Vorsorge obliegt der Oberaufsichtskommission 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 (vorbehältlich der Aufsicht des Bundes) die parlamentarische Kontrolle über die BVS aus und genehmigt den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVS (§ 10 BVSG). Gestützt auf § 39 Abs. 1 lit. d des Kantonsratsreglements (KRR; 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. Zudem hörte die Geschäftsprüfungskommission am 3. September 2020 den Direktor und den Verwaltungsratspräsidenten der BVS an.

2. Finanzielle Entwicklung der Vorsorgeeinrichtungen im Jahr 2019

Ende 2019 beaufsichtigte die BVS gemäss Geschäftsbericht 713 (Vorjahr 745) Vorsorgeeinrichtungen mit Bilanzsummen von insgesamt 325 Mrd. Franken (Vorjahr 331 Mrd. Franken). Dies stellt rund 40% der gesamtschweizerischen Vermögen in der beruflichen Vorsorge¹ dar. Die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen nimmt die BVS weiterhin nicht nur für den Kanton Zürich, sondern auch für den Kanton Schaffhausen wahr. Gemäss BVS war 2019 ein sehr gutes Anlagejahr und bot den Vorsorgeeinrichtungen die Gelegenheit für einen wichtigen Schritt in Richtung nachhaltige Stabilität. Die Altersguthaben konnten attraktiv verzinst und die Wertschwankungsreserven gestärkt werden. Zudem wurde in eine realitätsnahe Bewertung der Verpflichtungen mit markt- und strukturgerechten technischen Zinssätzen investiert. So konnte die finanzielle Sicherheit am Vorsorgemarkt erhöht werden. Jedoch stehen gemäss BVS weiterhin rund 20% der Vorsorgeeinrichtungen finanziell unter Druck und die Lage hat sich trotz positiver Marktentwicklung im Berichtsjahr offenbar nicht massgeblich verbessert. 11 der 341 unter BVS-Aufsicht stehenden Kassen wiesen per Ende Juli 2020 eine Unterdeckung auf. Ende 2019 waren es noch deren drei. Zu Einzelfällen äusserte sich die BVS gegenüber der Geschäftsprüfungskommission auf Nachfrage nicht. Die Geschäftsprüfungskommission kann deshalb nicht beurteilen, ob die BVS in solchen Fällen angemessen interveniert. Die Finanzierung der wachsenden Zahl von Rentnerinnen und Rentnern bleibt 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.

3. Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Vorsorgemarkt

Wie die Vertretung der BVS gegenüber der Geschäftsprüfungskommission ausführte, verlangt der Standardstresstest für die Vorsorgeeinrichtungen, dass Marktschwankungen von 18% absorbiert werden können. Im April 2020 wurde die Hälfte dieses Wertes erreicht.

¹ Dem Geschäftsbericht der BVS liegen jeweils die Zahlen der Vorsorgeeinrichtungen aus dem Vorjahr zugrunde. Für das vorliegende Berichtsjahr 2019 sind somit die Zahlen aus dem Jahr 2018 massgebend.

Die gute Marktentwicklung von 2019 wurde wegerodiert. Die Lage hat sich für die Vorsorgeeinrichtungen aber dank der Markerholung seit dem starken Einbruch im März dieses Jahres mittlerweile wieder stabilisiert. Die operativen Leistungen der Pensionskassen und die Zahlungsmoral der Beitragsleistenden beurteilt die BVS nach wie vor als gut. Die finanzielle Sicherheit sei weiterhin gewährleistet. Da finanziell und strukturell problembehaftete Pensionskassen von der BVS bereits aufsichtsmässig begleitet werden, sieht die BVS zurzeit auch keinen Handlungsbedarf für zusätzliche flächendeckende Aufsichtsmaßnahmen. Die BVS beobachtet die weiteren Entwicklungen aufmerksam und im Austausch mit den Vorsorgeeinrichtungen. Die BVS selbst war aufgrund der vollständigen Digitalisierung ihres Geschäftsbetriebs vor zwei Jahren gut für die betrieblichen Anforderungen aufgrund der Covid-19-Pandemie gerüstet.

4. Asset Liability Management

Im Geschäftsjahr 2018 beobachtete die Geschäftsprüfungskommission mit einer gewissen Sorge, dass die Stiftungen zur beruflichen Vorsorge teilweise einen erheblichen Anteil ihrer Vorsorgegelder in Immobilien investieren und dadurch eine Risikokonzentration stattfindet.² Die Geschäftsprüfungskommission liess sich deshalb im vorliegenden Berichtsjahr von der BVS über das Asset Liability Management (ALM) informieren. Beim ALM handelt es sich um eine Form des Risikomanagements. Und zwar werden die Sichtweisen der Vermögensanlage und der Versicherungstechnik miteinander verbunden, mit dem Ziel, durch eine abgestimmte Steuerung aller Bilanzpositionen die erwartete Rendite unter Unsicherheit zu optimieren. ALM gewinnt auch bei den Pensionskassen als Strategie für die finanzielle Steuerung zunehmend an Bedeutung. Aus Sicht der BVS liefert eine periodische ALM-Studie denn auch eine tragfähige Grundlage für die finanzielle Steuerung einer Vorsorgeeinrichtung. Die BVS nimmt für jede Vorsorgeeinrichtung eine Gesamtbetrachtung vor, die auch die ALM-Aspekte erfasst. Kritische Entwicklungen werden im Aufsichtsdialog mit den Vorsorgeeinrichtungen adressiert, wobei die häufigsten Fälle von aufsichtsrechtlichen Eingriffen im Bereich ALM Investitionen im Immobilienbereich betreffen. Die Verantwortung für die finanzielle Stabilität einer Vorsorgeeinrichtung, und damit auch für den Einsatz von ALM als

² Bericht zur Vorlage 5565a vom 24. Oktober 2019, S. 3

mögliche Strategie zu deren Gewährleistung, liegt jedoch beim Stiftungsrat als oberstes Organ der Vorsorgeeinrichtung, und nicht bei der Aufsichtsbehörde. Auch darf diese Aufgabe nicht generell an Dritte (z. B. Expertenstelle für berufliche Vorsorge oder die Revisionsstelle) delegiert werden, sondern ist von der Vorsorgeeinrichtung selbst wahrzunehmen (Art. 51a BVG). Gemäss BVS sind die Stiftungsräte aufgrund der Komplexität dieser Aufgabe in der Praxis jedoch auf externe Unterstützung angewiesen. Die dafür beigezogenen ALM-Expertinnen und -experten und Investment Controller sind allerdings nicht Teil des Aufsichtssystems, sondern werden als externe Beauftragte verstanden, die in einem reinen Auftragsverhältnis für die Stiftungen tätig sind. Es gibt offenbar auch keine regulatorische Vorgaben bezüglich Berufserfahrung oder Methodik und keine institutionalisierte Überwachung von Qualitätsstandards. Die Geschäftsprüfungskommission sieht die erhöhte Verantwortung der Stiftungsräte und die zunehmende Bedeutung von externen Beratungsdienstleistungen in einem für die Vorsorgeeinrichtungen zentralen strategischen Bereich ohne klare Vorgaben und direkte Aufsichtsmöglichkeit kritisch. Es stellt sich aus Sicht der Kommission die Frage, ob diesen Entwicklungen nicht vermehrt aufsichtsrechtlich begegnet werden müsste oder die BVS im Rahmen der geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen ihren Aufsichtsauftrag diesbezüglich weiterfassen sollte.

5. Revision der Stiftungsaufsicht

Die Aufsicht über die klassischen Stiftungen ist im Kanton Zürich je nach Bestimmungszweck auf den Kanton (wahrgenommen durch die BVS), die Bezirke und die Gemeinden oder auf den Bund aufgeteilt. Ende 2019 beaufsichtigte die BVS 620 klassische Stiftungen mit kantonalem Bestimmungszweck (Vorjahr 629) mit einem Stiftungsvermögen von insgesamt 5,93 Mrd. Franken (Vorjahr 5,87 Mrd. Franken).² Rund 400 Stiftungen werden von den Gemeinden und Bezirken beaufsichtigt. Daneben gibt es über 1000 Stiftungen mit Sitz im Kanton Zürich, die aufgrund ihres nationalen oder internationalen Bestimmungszwecks der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht unterstehen.⁴

³ Vorlage 5641, Bericht, S. 3

⁴ Vorlage 5646, Bericht, S. 4

Die fachlichen Anforderungen an die Stiftungsaufsicht sind in den letzten Jahren gestiegen. In der Regel kann eine professionelle Stiftungsaufsicht diese Aufgabe besser und effizienter gewährleisten. Neu sollen deshalb die Gemeinden die Möglichkeit haben, die Stiftungsaufsicht der BVS zu überlassen. Namentlich die Stadt Zürich hat Interesse an einem solchen Wechsel der Zuständigkeit gezeigt. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat entsprechende Änderungen des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSG) und des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) beantragt (RRB Nr. 817/2020). Die BVS sieht sich bereit und in der Lage, die Aufsicht über Stiftungen von Gemeinden zu übernehmen. Die Aufsichtstätigkeit der BVS über die Stiftungen wird – wie die übrigen Leistungen der BVS – grundsätzlich mit kostendeckenden Gebühren finanziert. Gemäss der BVS sind diese jedoch derzeit zu tief und es wird eine Gebührenanpassung nötig sein. Die Geschäftsprüfungskommission behält sich vor, sich im kommenden Berichtsjahr näher über die Finanzierung der BVS informieren zu lassen. Sie empfiehlt zudem der vorbereitenden Kommission für Staat und Gemeinden des Kantonsrates, bei der Beratung der Vorlage 5646 diese offenen Fragen zu prüfen und zu klären.

6. Schlussfolgerungen

Die seitens des Regierungsrates zuständige Direktion der Justiz und des Innern hat den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVS geprüft und keine Mängel festgestellt. Der Regierungsrat stellt dem Kantonsrat Antrag zur Genehmigung. Der Geschäftsprüfungskommission wurde nachvollziehbar dargelegt, dass die BVS ihren gesetzlichen Auftrag der Aufsicht verantwortungsvoll ausübt. Die Kommission kann aufgrund der Berichterstattung und der Anhörung der BVS jedoch nicht bewerten, ob die BVS in kritischen Fällen angemessen interveniert. Hierzu wären aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission konkretere Angaben nötig. Schliesslich besteht bezüglich des Systems der beruflichen Vorsorge weiterhin gesetzlicher Handlungsbedarf, der in erster Linie auf Bundesebene politisch diskutiert werden muss. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat einstimmig, Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2019 der BVS zu genehmigen, und dankt den Mitarbeitenden der BVS für ihre geleistete Arbeit.