

Antrag der Geschäftsprüfungskommission* vom 12. November 2015

5216 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts und
der Jahresrechnung der BVG- und Stiftungsaufsicht
des Kantons Zürich (BVS) für das Jahr 2014**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 8. Juli 2015
und der Geschäftsprüfungskommission vom 12. November 2015,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVG- und
Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) für das Jahr 2014 werden
genehmigt.

II. Mitteilung an den Verwaltungsrat BVS und den Regierungs-
rat.

Zürich, 12. November 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Daniel Hodel

Die Sekretärin:
Madeleine Speerli

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Daniel Hodel, Zürich (Präsident); Barbara Bussmann, Volketswil; Daniel Frei, Niederhasli; Edith Häusler, Kilchberg; Prisca Koller, Hettlingen; Sibylle Marti, Zürich; Elisabeth Pflugshaupt, Gossau; Daniel Schwab, Zürich; Peter Uhlmann, Dinhard; Josef Widler, Zürich; Rolf Zimmermann, Erlenbach; Sekretärin: Madeleine Speerli.

Bericht

1. Einleitung

Mit der Vorlage 5216 legt der Regierungsrat dem Kantonsrat den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) für das Jahr 2014 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).

3. Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat als Kollegium arbeitet gemäss BVS zielorientiert und aus Gründen der Effizienz mit einer internen Ressortaufteilung. Die Zusammenarbeit sei innerhalb dieses Führungsorgans konstruktiv, auch mit Bezug auf die Direktion und die wichtigsten Akteure der BVS. Neben den ordentlichen und ausserordentlichen Verwaltungsratssitzungen wird in der Regel pro Jahr ein Workshop zu einer bestimmten Thematik organisiert, beispielsweise zur Strategie oder zu Projekten. Ergänzend werden zwischen den Sitzungen auftretende Fragen per Mail oder in Telefonkonferenzen besprochen und für die Sitzungen vorbereitet.

Im vierten Quartal des Berichtsjahres vereinbarte der Verwaltungsrat mit der BVS-Direktion die neuen Jahresziele. Die wichtigsten Zielvereinbarungen waren: Überarbeitung des Management-Information-Systems und der Controlling-Kennzahlen, welche quartalsweise dem Verwaltungsrat vorgelegt werden; Weiterentwicklung des Risikotools und dessen operative Nutzung; Erarbeiten eines Kommunikationskonzepts sowie eines Manuals für die Krisen- und Notfallkommunikation; Überprüfen der Angemessenheit der Gebühren für die grossen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge. Die entsprechende Tarifanpassung ist per 2015 bereits erfolgt.

4. BVS-Strategie

Anlässlich der Prüfung des Geschäftsberichts 2013 der BVS liess sich die Geschäftsprüfungskommission vertieft über die neue BVS-Strategie orientieren (siehe Vorlage 5093a). Anlässlich der Besprechung zum Geschäftsbericht 2014 zeigten die Vertreter der BVS die weitere Entwicklung und Umsetzung der Strategie auf. In den beiden Jahren 2013 und 2014 stand «Sichern und Konsolidieren» im Vordergrund. Die Umsetzung der Roadmap erfolgte bisher plangemäss. So ist die Organisation angepasst, der personelle Bereich stabilisiert und die Fachkom-

petenzen ergänzt. Zudem ist die neue Gebührenordnung implementiert und es wurde mit dem Aufbau des Eigenkapitals begonnen.

Die Umsetzung der Roadmap ist ein Prozess, der drei bis fünf Jahre dauern wird und verschiedene Etappen umfasst. Der Fokus liegt nun auf der Umsetzung der Spezialisierung, Segmentierung sowie Realisierung von Effizienzsteigerungen durch ein verändertes Prozessmodell und der Umsetzung der Informatik-Applikationsstrategie. Anlässlich des Strategieworkshops hat der Verwaltungsrat die strategischen Initiativen im Rahmen eines Change-Projektportfolios priorisiert und zusammengefasst. Weiter hat er ein 3-Jahres-Change-Investitionsprogramm inklusive zusätzlicher Ressourcen genehmigt sowie die Informatikstrategie und deren Umsetzungsplanung verabschiedet.

5. Organisation der BVS

Die BVS verfügt wie im Berichtsjahr 2013 über insgesamt 21 Vollzeitstellen. Die Besetzung von 2,5 vakanten Vollzeitstellen erfolgte im Verlauf des Berichtsjahrs 2013. Die vollen Auswirkungen beim Lohnaufwand zeigten sich somit erst Ende des Berichtsjahrs 2014. Bei der Rekrutierung wurde der Fokus auch auf das Vorhandensein langjähriger Berufserfahrung gelegt. Die Anstellungen erfolgten im Alterssegment 40 Plus, was sich auf die Alters- und Salärstruktur der BVS auswirkte. Neben den bisherigen Juristen sind nun vermehrt Pensionskassen- und Anlageexperten und -expertinnen sowie Wirtschaftsprüfer vertreten.

Gemäss Organigramm vom 31. Dezember 2014 werden die Aufgaben von Teams mit Aufsichtsverantwortung und von Fachbereichen wahrgenommen. Gemäss BVS hat die Bildung von Fachbereichen die Ergänzung der Fachkompetenzen in den Bereichen Versicherungstechnik, Wirtschaftsprüfung und Anlagemanagement ermöglicht. Die Zusammenarbeit ist inzwischen institutionalisiert und funktioniert. Die Gesamtverantwortung pro Vorsorgeeinrichtung und klassische Stiftung konnte damit trotz stetig steigender Anforderungen in den Teams mit Aufsichtsverantwortung belassen werden. Die fachliche Abstimmung zwischen den Teams und den Fachbereichen findet im Einzelfall statt. Grundsatzfragen werden im Fachführungsgremium entschieden. Dies ermöglicht eine solide fachliche Abstützung des Handelns der BVS.

6. Projekte der BVS

Im Rahmen des mehrjährigen Change-Prozesses wurden verschiedene Teilprojekte evaluiert und beschlossen. 2015 hat die BVS einen Leiter Projekte befristet angestellt, der das Projekt Portfolio bewirtschaftet und Projekte leitet. Die Priorisierung der Projekte erfolgt in Absprache mit dem BVS-Direktor sowie mit dem Verwaltungsrat. Der Projektleiter rapportiert dem projektspezifischen Steuerungsausschuss. Der Verwaltungsrat wird quartalsweise über die Entwicklung der Projekte informiert.

Ein wichtiges Teilprojekt sind dabei die Anpassung und der Aufbau einer Informatiklösung. Nach Evaluation durch externe Berater hat der Verwaltungsrat die Annahme der Informatik-Applikationsstrategie entschieden. Er hält fest an der Kernapplikation JURIS, welche aktuell im Einsatz steht. Sie wird erweitert mit den Modulen JURIS Customer Relationship Management, JURIS Archiv und JURIS Document Management System. Zudem muss die gegenwärtige Wissensdatenbank auf Lotus Notes Basis abgelöst werden. Jede Tranche des Grossprojektes, welche neu gestartet wird, benötigt die Genehmigung durch den Verwaltungsrat.

Ein Teilprojekt betrifft die Spezialisierung der Mitarbeitenden. Auslöser war die deutlich gestiegene Komplexität der Prüfhandlungen. Die beaufsichtigten Einrichtungen wurden nach unterschiedlicher Komplexität und unterschiedlichem Risikograd aufgeteilt. Dadurch kann vertiefter auf die Eigenheiten der verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen eingegangen und die Aufsichtsprozesse können entsprechend gestaltet werden. Mitte 2015 wurde schliesslich die BVS-Organisation angepasst, indem die Aufsicht über BVG-Einrichtungen und klassische Stiftungen getrennt wurde.

Ein weiteres Teilprojekt befasst sich mit dem Standortwechsel 2016. Die Verselbstständigung der BVS als öffentlich-rechtliche Anstalt wird durch die beschlossene räumliche Veränderung unterstützt und berücksichtigt den von der kantonalen Verwaltung angemeldeten zusätzlichen Raumbedarf im Kaspar-Escher-Haus. Die BVS hat auf den 1. März 2016 Räumlichkeiten von der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich angemietet. Der Umzug wird durch ein externes Unternehmen professionell begleitet. Die BVS wird jedoch wo immer möglich weiterhin von Dienstleistungen des Kantons Gebrauch machen – beispielsweise Informatik und Logistik – und bleibt trotz Standortwechsel in der räumlichen Nähe der kantonalen Verwaltung.

7. Aufsichtstätigkeit der BVS

Die BVS hat den Weg der Gesamtbetrachtung der beaufsichtigten Einrichtungen auch 2014 weiterverfolgt und die Aufsichtstätigkeit für Vorsorgeeinrichtungen mit risikokoordinierten Elementen ergänzt. Der Risikodialog mit den verantwortlichen Stiftungsorganen, den Pensionskassenexperten und Revisionsstellen sei zielführend. Das Tool zur mehrdimensionalen Betrachtung hat sich gemäss BVS bewährt und ist unter anderem Basis für die Steuerung des Aufsichtsprozesses. Dieser wird laufend angepasst. Dabei werden regulatorische Entwicklungen und Marktentwicklungen wie auch die ständige Gerichtspraxis berücksichtigt. Die Risikobeurteilung und der Risikodialog in Bezug auf die Vermögensanlage werden zudem weiter verfeinert.

Die Vorsorgeeinrichtungen wie auch die wichtigsten Interessenverbände begrüssen die Gesamtbetrachtungen und Risikodialoge. Die Einrichtungen haben die vergangenen guten Jahre an den Kapitalmärkten genutzt und Schwankungsreserven weiter geäufnet, um künftige Verwerfungen besser auffangen zu können. Zudem haben viele Einrichtungen die technischen Grundlagen wie technische Zinssätze, Sterbetafeln und Umwandlungssätze den Entwicklungen der Demografie und des Tiefzinsumfeldes angepasst. Aus Sicht der BVS sind dies positive Entwicklungen, doch blieben die Herausforderungen weiterhin evident.

Die Professionalisierung bei der Führung von Vorsorgeeinrichtungen ist aus Sicht der BVS deutlich spürbar. Die Einrichtungen haben insbesondere die zusätzlichen Anforderungen aus der BVG-Strukturreform weitgehend umgesetzt. Stellt die BVS im Prüfverfahren jedoch wesentliche Mängel fest, wird deren Behebung angeordnet und der Vollzug überwacht. Mängel werden schriftlich beanstandet und sind innert Frist zu beheben. Falls notwendig, wird der Entscheid der BVS als anfechtbare Verfügung erlassen, sodass der Einrichtung der Rechtsweg offensteht. Wird der Anweisung der BVS nicht Rechnung getragen, stehen ihr die in Art. 62a BVG abschliessend aufgelisteten Aufsichtsmittel zur Verfügung.

Die Anzahl Prüfhandlungen der BVS war im Berichtsjahr aufgrund neuer regulatorischer Anforderungen an die Vorsorgeeinrichtungen unverändert hoch. Dabei ging es hauptsächlich um die Umsetzung der Integritäts- und Loyalitätsvorschriften sowie Kostentransparenz aus der BVG-Strukturreform. Zudem hatte die OAK BV diverse Weisungen erlassen, die umgesetzt werden mussten. All diese Änderungen bedingten eine Überprüfung und Anpassung der verschiedenen Reglemente durch die Vorsorgeeinrichtungen und nachfolgender Genehmigung durch die Direktaufsichtsbehörde. Die BVS weist in diesem

Zusammenhang darauf hin, dass die regulatorische Dichte im Bereich der beruflichen Vorsorge hoch ist und vor allem kleinere und mittlere Einrichtungen stark belasten würde.

8. Jahresrechnung

Der einmalige Effekt der Umstellung des Gebührenerhebungsprozesses hat wesentlich zur Steigerung der Nettoerlöse geführt (siehe auch Ausführungen des Regierungsrates in seinem Bericht und Antrag). Ohne Sondereffekte erwartet die BVS aufgrund der fortschreitenden Konsolidierung bei der Anzahl von Vorsorgeeinrichtungen rückläufige Jahresgebühreneinnahmen.

Die Einführung eines Tarifes für Sammeleinrichtungen war notwendig, um einen Systemfehler im Gebührentarif zu korrigieren. Bisher war es nicht möglich, eine aufwandgerechte Gebühr für diese Einrichtungen festzulegen. Die neue Regelung führt zu einer stärkeren Belastung der grossen und in der Bearbeitung aufwendigen Sammeleinrichtungen.

Sowohl strategisch wie auch finanziell musste die BVS zuerst die Grundlagen für die Realisierung der Investitionen schaffen. Personell hat sich die BVS verstärkt und die Vakanzten aus dem Jahr 2012 wurden besetzt. Aufgrund der vom Bund übernommenen Zusatzaufgaben ist für 2015 der Stellenplan von 22 auf 24 Vollzeitstellen erhöht worden. Entsprechende Anstellungen sind erfolgt. Der Verwaltungsrat hat zudem für die Umsetzung der Informatikstrategie ein dreijähriges Investitionsprogramm über 2,1 Mio. Franken bewilligt. Die geplanten Investitionen führen zusammen mit der sinkenden Anzahl von Vorsorgeeinrichtungen insgesamt zu einem stark verlangsamten Aufbau des Eigenkapitals. Gemäss BVS wird das gesetzlich verlangte minimale Eigenkapital im Jahr 2022 erreicht werden.

9. Vorsorgeeinrichtungen

Die Anzahl der beaufsichtigten Personalvorsorgeeinrichtungen nimmt schweizweit deutlich ab und ist von 13 689 im Jahr 1992 auf 1957 im Jahr 2013 gesunken. Auch im Aufsichtsgebiet der BVS (Kantone Zürich und Schaffhausen) ist im Berichtsjahr 2014 ein Rückgang von 6% zu verzeichnen. Die BVS erwartet, dass sich der Trend des Anschlusses von kleineren betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen an Sammelstiftungen fortsetzen wird.

Die systemischen Analysen der OAK BV zeigen eine geringe Korrelation der Risikosituation zur Grösse der Vorsorgeeinrichtungen auf. Grösser erscheint die Korrelation zwischen Risiko und der Frage der Staatsgarantie bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Die finanzielle Sicherheit der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen ist auch aus systemischer Sicht relevant und bildet deshalb Gegenstand einer intensiven Prüfung durch die BVS. Der Umgang mit dem Thema Risikokonzentration wird im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit der OAK BV behandelt.

Die Anzahl von Einrichtungen mit Unterdeckung ist erneut deutlich gesunken, obwohl die technischen Grundlagen an die Entwicklungen der Demografie und der Finanzmärkte angepasst wurden. Ende 2013 waren es noch 22 Einrichtungen, Ende 2014 deren 12. Gemäss BVS bleiben die strukturellen Herausforderungen evident. So fände noch immer eine Umverteilung der Lasten auf die aktiven Versicherten statt, die Leistungsfinanzierung gestalte sich aufgrund rekordtiefer Zinsen und der hohen Volatilität der Kapitalanlagen schwierig. Aus Sicht der BVS besteht dringender Handlungsbedarf. Der politische Prozess zum Massnahmenpaket «Altersvorsorge 2020» laufe. Dieser dauere jedoch und entbinde die einzelnen Vorsorgeeinrichtungen nicht davon, die Risiken der Kasse zu analysieren und die entsprechenden Massnahmen im gesetzlichen Rahmen anzuordnen. Als Direktaufsicht wacht die BVS darüber, dass die Analyse auf Basis relevanter Führungsinformation stattfindet und die verantwortlichen Organe ihre Entscheidungen nachvollziehbar dokumentieren. Sollte die finanzielle Sicherheit einer Einrichtung gefährdet sein, so führt die BVS mit den Einrichtungen einen Risikodialog und setzt bei Bedarf ihre Aufsichtsmittel ein.

10. Klassische Stiftungen

Bei den klassischen Stiftungen ist der Bestand nahezu stabil. Ende 2014 unterstanden 628 klassische Stiftungen der Aufsicht der BVS. Diese ist nur zuständig für Stiftungen, die einen kantonalen Bestimmungszweck haben. Daneben bestehen noch über 1600 Stiftungen, die der Aufsicht einer Gemeinde, des Bezirksrates oder des Bundes unterstellt sind. Insgesamt gibt es schweizweit rund 400 eingetragene Aufsichtsstellen. Politisch stellt sich gemäss BVS die Frage, ob diese mehrstufige Aufsicht über die klassischen Stiftungen künftig den zunehmenden Aufsichtsanforderungen noch gerecht zu werden vermag. Eine Harmonisierung der Aufsichtspraxis ist entsprechend kaum sicherzustellen. Die BVS wäre bereit und ist personell in der Lage, erweiterte Verantwortung zu übernehmen.

11. Feststellungen der GPK

Der kompetente und professionelle Eindruck, den die BVS im letzten Jahr bei der Geschäftsprüfungskommission hinterlassen hatte, wurde bei der Beratung des Geschäftsberichts 2014 bestätigt. Sowohl die schriftlichen Antworten als auch die mündlichen Ausführungen des Verwaltungsratspräsidenten und des Direktors der BVS waren zufriedenstellend und transparent. Der Aufbauprozess der BVS ist weiter fortgeschritten. Im Fokus stehen gegenwärtig die Umsetzung der Spezialisierung, Segmentierung sowie die Realisierung von Effizienzsteigerungen und die Umsetzung der Informatik-Applikationsstrategie.

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt zur Kenntnis, dass gemäss BVS bei der Altersvorsorge dringender Handlungsbedarf besteht. Dabei ist hauptsächlich die Politik gefordert. Bis dieser Prozess Ergebnisse bringt, sind die Vorsorgeeinrichtungen gefordert, ihre Risiken zu beobachten und notwendige Massnahmen anzuordnen. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst, dass die BVS hier ihre Aufsicht sorgfältig wahrnimmt.

Die Geschäftsprüfungskommission schliesst sich der Meinung der BVS im Bereich der klassischen Stiftungen an. Es sollte zumindest geprüft werden, ob die mehrstufige Aufsicht die heutigen Anforderungen noch erfüllen kann oder ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

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