

Antrag der Geschäftsprüfungskommission*
vom 24. Oktober 2024

5972 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
und der Jahresrechnung 2023 der BVG-
und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 3. Juli 2024
und der Geschäftsprüfungskommission vom 24. Oktober 2024,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2023 der BVG- und
Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) werden genehmigt.

II. Mitteilung an den Verwaltungsrat BVS sowie an den Regierungsrat.

Zürich, 24. Oktober 2024

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Jean-Philippe Pinto Christian Hirschi

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Pia Ackermann, Zürich; Sandra Bossert, Wädenswil; Ruth Büchi-Vögeli, Elgg; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Davide Loss, Thalwil; Manuel Sahli, Winterthur; Benno Scherrer, Uster; Yiea Wey Te, Unterengstringen; Sekretär: Christian Hirschi.

Bericht und Antrag

Einleitung

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Sie übt für den Kanton Zürich die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge gestützt auf das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) aus. Die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen nimmt die BVS weiterhin nicht nur für den Kanton Zürich, sondern auch für den Kanton Schaffhausen wahr (Vereinbarung zwischen dem Kanton Schaffhausen und der BVS betreffend die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge vom 5. Dezember 2011 gestützt auf § 2 Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht [BVSG; LS 833.1]).

Der Kanton Zürich hat der BVS überdies die Aufsicht über die unter kantonaler Aufsicht stehenden klassischen Stiftungen gemäss Art. 84 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) übertragen. Zudem beschloss der Kantonsrat im Jahr 2022 Änderungen des BVSG und des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (LS 230), womit die Zuständigkeit für die Aufsicht über kommunale Stiftungen seit dem 1. Juli 2023 ebenfalls grundsätzlich der BVS zukommt (§ 2 BVSG). Die Gemeinden können jedoch weiterhin die Aufsicht über Stiftungen mit einer Bilanzsumme unter 5 Mio. Franken und weniger als fünf Vollzeitstellen selbst ausüben (§ 2a BVSG).

Die fachliche Aufsicht über die BVS im Bereich der beruflichen Vorsorge obliegt der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge des Bundes (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. Der Regierungsrat verabschiedet jeweils den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVS und leitet diese zusammen mit dem Bericht der Revisionsstelle (Finanzkontrolle des Kantons Zürich) an den Kantonsrat zur Genehmigung weiter (§ 9 BVSG).

Der Kantonsrat übt vorbehaltlich der Aufsicht des Bundes die parlamentarische Kontrolle über die BVS aus und genehmigt deren Geschäftsbericht und die Jahresrechnung (§ 10 BVSG). Gestützt auf § 39 Abs. 1 lit. d des Kantonsratsreglements (KRR; LS 171.11) stellt die Geschäftsprüfungskommission (GPK) dem Kantonsrat Antrag zu diesem Geschäft.

Der vorliegende Bericht und Antrag der GPK stützt sich auf die schriftliche Berichterstattung der BVS (Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2023) sowie den Antrag des Regierungsrates (Vorlage 5972). Zudem hörte die GPK den Verwaltungsratspräsidenten und den Direktor der BVS in der Kommissionssitzung vom 12. September 2024 an. Im

Vordergrund der Anhörung standen die finanziellen Entwicklungen bei den Vorsorgeeinrichtungen und die entsprechenden Aufsichtshandlungen der BVS, die aktuelle Situation bei der Stiftungsaufsicht, die Erweiterung der Aufsichtsregion durch den geplanten Zusammenschluss der BVS mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA; Vorlage 5963) sowie die Gebührensituation bei der BVS.

Situation bei den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge

Per Ende 2023 beaufsichtigte die BVS insgesamt 612 Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Pensionskassen) mit einem Gesamtvermögen von rund 408 Mrd. Franken (Vorjahr: 633 Einrichtungen bzw. rund 440 Mrd. Franken). 20 Vorsorgeeinrichtungen im Aufsichtsgebiet der BVS befanden sich am Ende des Berichtsjahres in Unterdeckung (Vorjahr: 2). Die Zahl der bei den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen versicherten Personen stieg im Berichtsjahr weiter an und betrug Ende 2023 insgesamt 2,10 Mio. Personen (Vorjahr 2,04 Mio. Personen). Weiter voran schreitet auch der Konzentrationsprozess hin zu Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Im Berichtsjahr waren 71% der Destinatäre bei solchen Einrichtungen versichert. Bei den übrigen Einrichtungen handelt es sich um betriebseigene Vorsorgeeinrichtungen sowie um sogenannte Annexeinrichtungen (Freizügigkeits- und Säule-3a-Stiftungen).

Bei den statistischen Angaben zur Situation der Vorsorgeeinrichtungen im Berichtsjahr ist wie immer zu berücksichtigen, dass sich diese auf das Vorjahr des Geschäftsberichts der BVS beziehen. Das dafür massgebliche Börsenjahr 2022 war durch eine schlechte Marktentwicklung geprägt. Entsprechend turbulent verlief das Anlagejahr. Praktisch alle Anlagekategorien mit Marktbewertungen erlitten 2022 Verluste im zweistelligen Bereich. Die erzielte Anlageperformance bewegte sich mehrheitlich zwischen -7% und -13%. Die Vorsorgeeinrichtungen waren dadurch gezwungen, die entstandenen Kapitalverluste mit ihren Wertschwankungsreserven zu kompensieren. Ende 2022 verfügten bei den betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen gemäss BVS immer noch mehr als 60% der Einrichtungen über eine zumindest hälftig geäuftete Wertschwankungsreserve. Bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen betrug dieser Anteil hingegen lediglich 35%, und fast die Hälfte dieser Einrichtungen hatte Ende 2022 ihre Ziel-Wertschwankungsreserven nur noch knapp geäuft.

Gemäss BVS haben die Vorsorgeeinrichtungen den Stresstest im Jahr 2022 dennoch bestanden. Die erlittenen Verluste konnten im Folgejahr teilweise bereits wieder ausgeglichen werden. Für die BVS zeigt sich, dass sich ihr risikoorientierter Ansatz bewährt. Sie hat den Auftrag, die Vorsorgeeinrichtungen vorausschauend zu begleiten, damit diese im finanziellen Gleichgewicht bleiben und auch in Zukunft ihre Leistungsver-

sprechen einlösen können. Für jede einzelne Vorsorgeeinrichtung führt die BVS Standardsimulationen durch. Liegt eine Einrichtung aufgrund der untersuchten Parameter nicht in einem tolerierbaren Bereich, wird sie im Rahmen eines Aufsichtsdialogs eng begleitet. Mit den Aufsichtsdialogen wird sichergestellt, dass relevante Risiken von den Vorsorgeeinrichtungen erkannt und bewältigt werden. In ihrer Aufsichtsfunktion kann die BVS bei finanziellen Problemen einer Vorsorgeeinrichtung zwar nicht direkt in deren operatives Geschäft eingreifen, jedoch durch enge Prozessbegleitung die notwendigen Korrekturen in die Wege leiten.

Auch in diesem Berichtsjahr hat die BVS diverse Aufsichtsdialoge mit Vorsorgeeinrichtungen geführt. Entscheidend ist aus Sicht der BVS, dass positive Entwicklungen der Kapitalmärkte durch die Vorsorgeeinrichtungen dazu genutzt werden, um Reserven aufzubauen. Sie müssen eine gute Balance finden zwischen Sicherheit und Stabilität auf der einen und dem Erbringen von Leistungen und angemessenen Renditen auf der anderen Seite. Das Ziel einer nachhaltig stabilen Vorsorgeeinrichtung darf sich deshalb nicht darauf beschränken, einen Deckungsgrad von 100% auszuweisen. Angemessene Wertschwankungsreserven sind ebenfalls einzukalkulieren, was einen höheren Deckungsgrad verlangt.

Aufsicht über die klassischen Stiftungen

Neben den Vorsorgeeinrichtungen beaufsichtigte die BVS Ende 2023 gesamthaft 752 klassische Stiftungen (Vorjahr: 701). Diese verfügten per Ende 2023 über ein Vermögen von 7,730 Mrd. Franken (Vorjahr: 7,628 Mrd. Franken). Die Angaben zu den Vermögenswerten im Geschäftsbericht 2023 der BVS beziehen sich ebenfalls auf die Jahresabschlüsse 2022 der beaufsichtigten Stiftungen.

Der Zuwachs an beaufsichtigten Stiftungen erklärt sich mit der weiteren Übernahme der Aufsicht über Stiftungen mit kommunalem Bestimmungszweck. Mittlerweile sind rund 80% der bisher unter kommunaler Aufsicht stehenden Stiftungen der BVS übertragen worden. Daneben existieren im Kanton Zürich weitere Stiftungen, die der kommunalen, regionalen oder eidgenössischen Aufsicht unterstellt sind.

Auch bei den klassischen Stiftungen hat die BVS das bewährte Instrument der Aufsichtsdialoge im Berichtsjahr 2023 intensiv genutzt. 2023 wurden 60 Aufsichtsdialoge mit beaufsichtigten Stiftungen geführt (Vorjahr 63). Thematisch befassen sich die Aufsichtsdialoge mit einem breiten Spektrum: von unterschiedlichsten finanziellen Themen (Überschuldung, Liquiditätsengpässe, Anlageprobleme, übermässige Fundraisingkosten) über strukturelle Themen (Stiftungsorganisation/Governance, Vermögensübertragungen, Fusionen, aussergewöhnliche Aufhebungen) bis hin zu Grundsatzfragen der zweckgemässen Mittelverwendung.

Die Aufsichtshandlungen der BVS beinhalten eine Rechtskontrolle, indem überprüft wird, ob die Stiftungen und ihre Organe den vorgegebenen Rechtsrahmen (Gesetze, Statuten) einhalten. Dabei arbeitet die BVS mit klaren Vorgaben, macht den beaufsichtigten Stiftungen Auflagen und verfügt über Durchsetzungsmittel, die bis zur Absetzung des Stiftungsrates und der Einsetzung eines Sachwalters reichen. Daneben gibt es bei gewissen klassischen Stiftungen mit Betrieb auch eine Fachaufsicht, die je nach Bereich bei den zuständigen Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialbehörden angesiedelt ist.

Die BVS weist in ihrem Geschäftsbericht darauf hin, dass im Jahr 2023 erneut überdurchschnittlich viele Rechtsverfahren im Bereich der klassischen Stiftungen zu verzeichnen waren. Im Dialog mit den Stiftungen hätten viele Themen geklärt werden können, trotzdem erweist sich die Beaufsichtigung vor allem von denjenigen Stiftungen, die über einen operativen Betrieb verfügen (wie Schulen, Heime, Spitäler), als herausforderungsreich. Gegenüber der GPK führte die BVS aus, dass auf eine 100%-Stelle der BVS im Bereich der Stiftungsaufsicht ca. 250 Stiftungen entfallen. Wenn mit einzelnen Stiftungen ein intensiver Austausch notwendig wird, stellt dies für die einzelnen Mitarbeitenden eine grosse Herausforderung dar. Die BVS sei daher darauf angewiesen, zu fokussieren und klar zu priorisieren. Diese Situation bei der Stiftungsaufsicht habe sich in den vergangenen Jahren deutlich verschärft.

Erweiterung der Aufsichtsregion

Wie in den Vorjahren orientierte die BVS die GPK auch über den aktuellen Stand bei dem geplanten Zusammenschluss mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA) der Kantone Appenzell Auser rhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, St. Gallen, Tessin und Thurgau. Die entsprechende Vorlage 5963 wird derzeit in der Kommission für Staat und Gemeinden des Kantonsrates behandelt. Wie die BVS gegenüber der GPK ausführte, bewältigt die BVS die Arbeiten an der Fusion weitgehend mit internen Ressourcen. Am Ende des Berichtsjahrs beschäftigte die BVS 32 Personen (Vorjahr 31). Die Anzahl der Vollzeitstellen betrug 2023 durchschnittlich 27,4 (Vorjahr 26,7). Die drei bestehenden Standorte der BVG- und Stiftungsaufsicht der an der neuen Aufsichtsregion beteiligten Kantone werden auch in der erweiterten Aufsichtsregion beibehalten.

Jahresrechnung und Gebührensituation

Das Geschäftsjahr 2023 schloss die BVS mit einem Jahresverlust von 134'468 Franken ab (Vorjahr: Gewinn von 39'493 Franken). Der Verlust fällt geringer aus als budgetiert, was auf den Überschuss aus der Durchführung der BVS-Informationstage zurückzuführen ist. Das Eigenkapi-

tal ist dementsprechend auf 4,2 Mio. Franken zurückgegangen (Vorjahr: 4,34 Mio. Franken) und liegt mit rund 63% des Jahresumsatzes weiterhin unter der im BVSG definierten Zielgrösse von 100% (§ 20 BVSG). Diese Zielgrösse konnte somit auch nach über zehn Jahren nicht erreicht werden. Gleichwohl weist die BVS Ende 2023 mit flüssigen Mitteln von 3,94 Mio. Franken (Vorjahr: 4,43 Mio. Franken) eine gute Liquiditätssituation aus. Die Finanzkontrolle als Revisionsstelle der BVS stellte in ihrem Bericht vom 16. Mai 2024 fest, dass die Jahresrechnung 2023 der BVS den gesetzlichen Vorschriften und den massgeblichen fachlichen Rechnungslegungsvorgaben entspricht.

Gesamthaft verzeichnet die BVS für das Jahr 2023 einen Betriebsverlust von 333 887 Franken (Vorjahr: 89 170 Franken), der primär durch den Einbruch auf der Gebührensseite bei gleichzeitig konstant gebliebenen Kosten bedingt ist. Hintergrund dieser Finanzierungslücke der BVS ist der Strukturwandel in der beruflichen Vorsorge mit der Entwicklung hin zu Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Aufgrund des Konzentrationsprozesses bei den Vorsorgeeinrichtungen gehen die Gebühreneinnahmen der BVS zurück, da diese pro Vorsorgeeinrichtung bezahlt werden und zudem für die grossen Vorsorgeeinrichtungen ein Kostendeckel besteht. Die dadurch notwendige Anpassung des Gebührenreglements will die BVS nach dem geplanten Zusammenschluss mit der OSTA vornehmen.

Schlussbemerkungen

Aus Sicht der GPK geht aus den ihr vorliegenden Unterlagen und den erhaltenen zusätzlichen Auskünften hervor, dass die BVS ihren gesetzlichen Auftrag verantwortungsvoll ausübt.

Die BVS hat seit ihrer Gründung im Jahr 2012 als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt im Nachgang zur BVG-Strukturreform viel in den Aufbau ihrer risikobasierten Aufsicht investiert. Diese Form der Aufsichtsausübung hat sich bewährt, wie sich im für das Berichtsjahr massgeblichen Anlagejahr 2022 zeigte. Wie in den Vorjahren stellt die Kommission auch Fragen zur Einschätzung und Vorgehensweise der BVS betreffend Unterdeckung einzelner Vorsorgeeinrichtungen, wobei sich die BVS nicht zu Einzelfällen äussern kann. Sie konnte der GPK jedoch nachvollziehbar erläutern, wie sie in solchen Fällen vorgeht.

Die offenbar zunehmend herausforderungsreiche Situation bei der Aufsicht über die klassischen Stiftungen nimmt die GPK mit Besorgnis zur Kenntnis. Hier sind von den zuständigen Leitungs- und Aufsichtsgremien bis hin zu den politischen Behörden alle Akteure gefordert. Die GPK wird in Abstimmung mit den weiteren Aufsichtskommissionen des Kantonsrates diesbezügliche Fragen aus Sicht der Oberaufsicht sowie allfällige Handlungsschritte prüfen.

Festzuhalten ist zudem, dass die BVS auch nach über zehn Jahren die gesetzlich vorgeschriebene Eigenkapitalisierung nicht vorweisen kann, auch wenn die Anstalt grundsätzlich finanziell solide aufgestellt erscheint. Die BVS hat angekündigt, dass das für die neue interkantonale Anstalt zu erarbeitende Gebührenreglement kostendeckend ausgestaltet sein wird und auch den Aufbau des notwendigen gesetzlichen Eigenkapitals erlauben muss. Der Verwaltungsrat der neuen Anstalt wird dieses Reglement erlassen, es unterliegt dann der Genehmigung durch den Konkordatsrat. Eine Inkraftsetzung ist für den 1. Januar 2026 vorgesehen. Wann die BVS jedoch die gesetzliche Vorgabe eines Eigenkapitals in der Höhe von einem Jahresumsatz erreichen wird, ist weiterhin offen.

Die GPK beantragt einstimmig, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2023 der BVS zu genehmigen, und dankt den Mitarbeitenden der BVS für ihre Arbeit.