

5. Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2023 der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)

Antrag des Regierungsrates vom 3. Juli 2024 und Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 24. Oktober 2024

Vorlage 5972a

Jean-Philippe Pinto (Die Mitte, Volketswil), Präsident der Geschäftsprüfungskommission (GPK): Offenbar mag man mich nicht besonders, ich bekomme immer Zeiten, wenn der Rat noch nicht ganz gefüllt ist (*der Ratssaal ist nach der Pause noch halb leer*). Ich nehme das zur Kenntnis und ja, genau, so ist es im Leben, es ist ein Zeichen von oben (*Heiterkeit*).

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich, BVS, nimmt als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt für den Kanton die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge wahr. Zudem beaufsichtigt sie die unter kantonaler Aufsicht stehenden Stiftungen und hat in den letzten Jahren auch die Aufsicht über zahlreiche kommunale Stiftungen übernommen. Konkret handelt es sich um rund 600 Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, also Pensionskassen mit einem Gesamtvermögen von rund 400 Milliarden Franken, welche die BVS im Rahmen ihrer Zuständigkeiten beaufsichtigen. Hinzu kommen über 700 klassische Stiftungen mit einem Gesamtstiftungsvermögen von beinahe 8 Milliarden Franken.

Die GPK hat wie jedes Jahr den Verwaltungsratspräsidenten (*Christian Zünd*) sowie den Direktor der BVS (*Roger Tischhauser*) in der Kommission angehört und befragt. Im Vordergrund der Anhörung standen die finanziellen Entwicklungen bei den Vorsorgeeinrichtungen und die entsprechenden Aufsichtshandlungen der BVS, die aktuelle Situation bei der Stiftungsaufsicht, die Gebührensituation bei der BVS sowie die Erweiterung der Aufsichtsregion durch den geplanten Zusammenschluss der BVS mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht.

Zuerst die Situation bei den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge: Bei den statistischen Zahlen in der Jahresberichterstattung der BVS ist immer zu berücksichtigen, dass sich diese auf die Geschäftsberichtserstattung der Vorsorgeeinrichtung und Stiftungen aus dem Vorjahr beziehen, also hier auf das Jahr 2022. Das Börsenjahr 2022 war bekanntlich ein schlechtes Anlagejahr. Praktisch alle Anlagekategorien mit Marktbewertungen erlitten Verluste im zweistelligen Bereich. Dementsprechend verringerte sich das Vermögen der Vorsorgeeinrichtungen im Berichtsjahr von rund 440 Milliarden auf rund 408 Milliarden Franken. 20 Vorsorgeeinrichtungen von den etwas über 600 Vorsorgeeinrichtungen im Aufsichtsgebiet der BVS befanden sich am Ende des Berichtsjahres in Unterdeckung. Gemäss BVS haben die Vorsorgeeinrichtungen diesen Stresstest jedoch bestanden. Die erlittenen Verluste konnten im Folgejahr 2023 teilweise bereits wieder ausgeglichen werden. Für die BVS zeigte sich, dass sich ihr risikoorientierter Ansatz bewährt, indem sie die Vorsorgeeinrichtungen vorausschauend begleitet, damit sie

im finanziellen Gleichgewicht bleiben und auch in Zukunft ihre Leistungen entsprechend einlösen können. In ihrer Aufsichtsfunktion kann die BVS bei finanziellen Problemen einer Vorsorgeeinrichtung zwar nicht in deren operatives Geschäft eingreifen, jedoch durch enge Prozessbegleitung die notwendigen Korrekturen in die Wege leiten.

Wie in den Vorjahren stellte die GPK der BVS auch Fragen zur Einschätzung und Vorgehensweise der BVS bei Vorsorgeeinrichtungen in Unterdeckung, wobei sich die BVS in der Kommission jeweils nicht zu Einzelfällen äussern kann. Die BVS konnte jedoch der GPK nachvollziehbar erläutern, wie sie in solchen Fällen vorgeht. Entscheidend ist aus Sicht der BVS, dass positive Marktentwicklungen wie in den vergangenen zwei Jahren durch die Vorsorgeeinrichtungen auch dazu genutzt werden, um ihre Reserven auf- und auszubauen. Die Einrichtungen müssen eine gute Balance finden zwischen Sicherheit und Stabilität auf der einen Seite und dem Erbringen von Leistungen und angemessenen Renditen auf der anderen Seite. Es ist somit zentral, dass angemessene Wertschwankungsreserven einkalkuliert werden.

Ich komme zur Aufsicht über die klassischen Stiftungen: Die BVS weist in ihrem Geschäftsbericht darauf hin, dass im Jahr 2023 erneut überdurchschnittlich viele Rechtsverfahren im Bereich der klassischen Stiftungen zu verzeichnen waren. Bei der Aufsichtshandlung der BVS in diesem Bereich geht es um ein breites Spektrum von unterschiedlichsten finanziellen Themen, wie Überschuldung und Liquiditätsengpässe, über strukturelle Fragen, wie Stiftungsorganisationen oder Fusionen. Im Dialog mit den Stiftungen haben gemäss BVS viele Themen geklärt werden können. Trotzdem erweist sich die Beaufsichtigung vor allem von Stiftungen, die über einen operativen Betrieb verfügen, wie zum Beispiel Schulen, Heime und Spitäler, als herausforderungsreich. Wenn mit einzelnen Stiftungen ein intensiver Austausch notwendig wird, stellt es auch für die Mitarbeitenden der BVS allein aus Ressourcengründen eine grosse Herausforderung dar. Insgesamt hat sich die Situation bei der Stiftungsaufsicht in den vergangenen Jahren, so die BVS, deutlich verschärft. Der BVS kommt dabei die Aufgabe zu, zu prüfen, ob sich die Stiftungen an die rechtlichen Vorgaben halten. Sie kann den Stiftungen Auflagen machen und verfügt über Durchsetzungsmittel, die bis zur Absetzung des Stiftungsrates gehen können. Daneben gibt es bei vielen klassischen Stiftungen mit eigenem Betrieb auch eine Fachaufsicht, die je nach Bereich bei den zuständigen Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialbehörden liegt.

Neben diesen Herausforderungen beschäftigt die BVS auch ein strukturelles Problem bei ihrer Finanzierung, und damit noch ein paar Worte zur Gebührensituation bei der BVS: Die BVS finanziert sich über Gebühren, welche die beaufsichtigten Einrichtungen an die BVS zu entrichten haben. Gesamthaft verzeichnete die BVS im Berichtsjahr einen Betriebsverlust von rund 300'000 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 immer mehr Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Aufgrund dieses Konzentrationsprozesses gehen

die Gebühreneinnahmen der BVS zurück, da diese pro Vorsorgeeinrichtung bezahlt werden und zudem für die grossen Vorsorgeeinrichtungen ein Kostendeckel besteht. Die BVS ist daher gezwungen, in absehbarer Zeit ihr Gebührenreglement anzupassen. Dies will sie nach dem geplanten Zusammenschluss mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht tun.

Die für den Zusammenschluss mit den Ostschweizer Kantonen und dem Tessin nötigen gesetzlichen Anpassungen befinden sich derzeit in Beratung in der Kommission für Staat und Gemeinden, STGK. Die GPK hat zuhanden der STGK einen Mitbericht verfasst, worin sie sich vor allem mit der zukünftigen Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht gegenüber dem geplanten neuen Konkordat befasst. Die GPK wird sich dann im Rahmen der Behandlung der entsprechenden Gesetzesvorlage im Kantonsrat ausführlicher dazu äussern.

Den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2023 der BVS beantragt Ihnen die GPK einstimmig zur Genehmigung. Die Mitte stimmt dem ebenfalls zu. Besten Dank.

Ratspräsident Jürg Sulser: Noch etwas Persönliches, Herr Pinto: Ich mag Sie gut (*Heiterkeit*).

Ruth Büchi-Vögeli (SVP, Elgg): Ich will keine lange Rede halten. Wie im Bericht der GPK festgehalten und von Jean-Philippe Pinto ausgeführt wurde, geht aus den vorliegenden Unterlagen und den erhaltenen zusätzlichen Auskünften hervor, dass die BVS ihren gesetzlichen Auftrag verantwortungsvoll ausübt. Ich möchte einzig nachdoppeln, dass die BVS auch nach über zehn Jahren die gesetzlich vorgeschriebene Eigenkapitalisierung nicht vorweisen kann, auch wenn die Anstalt grundsätzlich finanziell solide aufgestellt erscheint. Wir hoffen, dass die neue interkantonale Anstalt, wie von der BVS angekündigt, sich diesem Problem annimmt und ein Gebührenreglement erarbeitet, das kostendeckend ausgestaltet ist und den Aufbau des notwendigen gesetzlichen Eigenkapitals erlauben wird. Wir danken der BVG- und Stiftungsaufsicht für ihren Bericht und ihre Arbeit. Die SVP empfiehlt, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2023 der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich zu genehmigen.

Regierungsrätin Jacqueline Fehr: Ich kann es sehr kurz machen, ich danke der GPK für die sorgfältige Prüfung. Wir sind in der STGK jetzt daran, die ganze Frage des Konkordates zu regeln, und dabei wird die Frage der Rolle des Kantonsrats eine zentrale sein. Persönlich kann ich hier festhalten, auch im Namen des Regierungsrates, dass uns eine enge Begleitung dieser Institution durch die GPK sehr wichtig scheint. Es ist wichtig, dass der Kantonsrat da in geeigneter Weise weiterhin eng an dieser Institution ist und sie auch beaufsichtigen kann, so wie er das in der Vergangenheit über Jahre gemacht hat. Das gibt beiden Seiten Sicherheit. Die Aufsicht über die berufliche Vorsorge, insbesondere mit diesen gigantischen Beträgen, ist eine sehr zentrale Aufgabe im Namen der Bürgerinnen

und Bürger, und deshalb ist auch die Aufsicht, die Oberaufsicht des Kantonsrates, der GPK, sehr wichtig. Herzlichen Dank für Ihre sorgfältige Arbeit.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

Ziff. I und II

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsident Jürg Sulser: Da Eintreten obligatorisch ist, findet keine Schlussabstimmung statt.

Das Geschäft ist erledigt.