

Antrag der Geschäftsprüfungskommission* vom 9. November 2023

5929 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
und der Jahresrechnung 2022 der BVG-
und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 30. August 2023 und der Geschäftsprüfungskommission vom 9. November 2023,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2022 der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) werden genehmigt.

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

Zürich, 9. November 2023

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jean-Philippe Pinto

Der Sekretär:

Christian Hirschi

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Pia Ackermann, Zürich; Sandra Bossert, Wädenswil; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Davide Loss, Thalwil; Romaine Rogenmoser, Bülach; 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 des Gesetzes 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. Mit dem im Jahr 2022 revidierten BVSG nimmt die BVS neu auch die Aufsicht über die Stiftungen mit kommunalem Bestimmungszweck wahr.

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 (JI) zuständig. Der Regierungsrat verabschiedet 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 Bst. 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) sowie den Antrag des Regierungsrates (Vorlage 5929). Zudem hörte die GPK in ihrer Sitzung vom 7. September 2023 den Verwaltungsratspräsidenten und den Direktor der BVS sowie eine Vertretung der JI an. Im Vordergrund der Orientierung der BVS in der GPK standen die finanziellen Entwicklungen bei den Vorsorgeeinrichtungen und die entsprechenden Aufsichtshandlungen der BVS, die aktuelle Situation bei der Stiftungsaufsicht, die geplante Erweiterung der Aufsichtsregion durch einen

Zusammenschluss der BVS mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA) sowie die Jahresrechnung 2022 der BVS.

Situation bei den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge

Ende 2022 beaufsichtigte die BVS insgesamt 633 Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Pensionskassen) mit einem Gesamtvermögen von 440 Mrd. Franken (Vorjahr 669 Einrichtungen bzw. 405 Mrd. Franken). Die Zahl der bei den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen versicherten Personen stieg im Berichtsjahr leicht an und betrug Ende 2022 insgesamt 2,04 Mio. Personen (Vorjahr 2,02 Mio. Personen). Nach wie vor von grosser Bedeutung sind die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. So waren im Aufsichtsgebiet der BVS im Berichtsjahr 70% der Destinatäre bei solchen Einrichtungen versichert. Die Anzahl der entsprechenden Anschlussverträge betrug im Berichtsjahr 164 203 (Vorjahr 163 107) und die Anzahl der Destinatäre 1,43 Mio. (Vorjahr 1,4 Mio.). Der Konzentrationsprozess hin zu Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen schreitet damit weiter voran. Bei den übrigen Einrichtungen handelt es sich um betriebseigene Vorsorgeeinrichtungen sowie um sogenannte Anxeneinrichtungen (Freizügigkeits- und Säule-3a-Stiftungen). Grundlage für die statistischen Angaben zum Vermögen sowie zur Anzahl Versicherter und Anschlüsse im Geschäftsbericht 2022 der BVS bilden wie immer die Jahresrechnungen der beaufsichtigten Einrichtungen aus dem vorangegangenen Jahr (2021).

Der BVS kommt der gesetzliche Auftrag zu, die Vorsorgeeinrichtungen vorausschauend zu begleiten, damit sie im finanziellen Gleichgewicht bleiben und auch in Zukunft ihre Leistungsversprechen einlösen können. Ihre Aufsichtstätigkeit nimmt die BVS risikoorientiert vor, was auch der Strategie der Oberaufsichtskommission des Bundes entspricht. Für jede einzelne Pensionskasse werden Standardsimulationen durchgeführt. Liegt eine Vorsorgeeinrichtung aufgrund der untersuchten Parameter nicht in einem tolerierbaren Bereich, wird sie im Rahmen eines Aufsichtsdialogs eng begleitet. Gemäss BVS sind jährlich rund 10% der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen davon betroffen. 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.

Unter Berücksichtigung der vergangenen Anlagejahre und des nochmaligen guten Anlagejahres 2021 erwartete die BVS für ein nachhaltiges finanzielles Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtungen, dass diese ihre Ziel-Wertschwankungsreserven Ende 2021 vollständig oder nahezu vollständig geäufnet hatten. Gemäss BVS sind 5% der beaufsichtigten betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen unter dieser Erwartung geblieben.

Bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen sind es 10%, die diese Vorgabe nicht erfüllt haben. Auch fällt der Anteil der Einrichtungen mit vollständig geäufter Wertschwankungsreserve bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Vergleich zu den betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen merklich tiefer aus. Es wiesen jedoch nur zwei Vorsorgeeinrichtungen (Vorjahr drei) eine Unterdeckung gemäss Art. 44 der Bundesverordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG 2) auf. Darunter befand sich keine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung mehr (Vorjahr eine).

Insgesamt hielt die BVS gegenüber der GPK fest, dass die Vorsorgeeinrichtungen per Ende 2021 ihre Hausaufgaben gemacht und ihre finanzielle Sicherheit und Risikofähigkeit gestärkt haben. Zudem haben die Vorsorgeeinrichtungen ihre technischen Zinssätze weiter den ökonomischen Realitäten angepasst und schrittweise gesenkt. Durch diese Massnahmen seien die Vorsorgeeinrichtungen auf die Börsenschwankungen im schwierigen Anlagejahr 2022, das durch einen globalen Teuerungsschub und eine Zinswende geprägt war, gut vorbereitet gewesen und hätten dieses gut überstanden. Praktisch alle Anlagekategorien mit Marktbewertungen erlitten 2022 Verluste im zweistelligen Bereich. Die dadurch erfolgten Korrekturen im Jahr 2022 haben gemäss BVS ungefähr zwei Drittel dessen entsprochen, was in einem Standard-Stresstest der BVS angesetzt wird. Die finanzielle Lage sei somit bei den meisten Vorsorgeeinrichtungen weiterhin solide und die Anzahl der Einrichtungen in Unterdeckung wird sich im Jahr 2022 gemäss BVS im einstelligen Prozentbereich bewegen, womit sich die berufliche Vorsorge einmal mehr als krisenresistent gezeigt habe.

Aufsicht über klassische Stiftungen

Neben den Vorsorgeeinrichtungen beaufsichtigte die BVS Ende 2022 gesamthaft 701 klassische Stiftungen (Vorjahr: 620). Der Zuwachs erklärt sich zu einem grossen Teil mit der Übernahme der Aufsicht über die 76 Stiftungen, die der Aufsicht durch die Stadt Zürich unterstanden. Die von der BVS beaufsichtigten Stiftungsvermögen haben sich im Berichtsjahr abermals deutlich erhöht und betragen insgesamt 7,628 Mrd. Franken (Vorjahr: 6,629 Mrd. Franken). Daneben existieren im Kanton Zürich noch über weitere 1600 Stiftungen, die der kommunalen, regionalen oder eidgenössischen Aufsicht unterstellt sind. Bis Mitte 2023 wird die BVS die Aufsicht über rund 60 weitere Stiftungen der übrigen Gemeinden des Kantons übernehmen. Damit werden die BVSG-revisionsbedingten Übertragungen von Stiftungen mit kommunalem Bestimmungszweck auf die BVS abgeschlossen sein.

Auch bei den klassischen Stiftungen hat die BVS das bewährte Instrument der Aufsichtsdialoge im Berichtsjahr 2022 intensiv genutzt. Mit insgesamt 63 solcher Dialoge erhöhte sich die Anzahl gegenüber dem Vorjahr (55), was namentlich durch eröffnete Aufsichtsdialoge mit neu übernommenen Stadtzürcher Stiftungen bedingt war. Ansonsten präsentierte sich die Aufsicht über die Stiftungen im Berichtsjahr gemäss der BVS als sehr konstant. Thematisch befassten sich die Dialoge mit dem gesamten Spektrum stiftungsrechtlicher Problemstellungen. Dazu gehören Aspekte der finanziellen Führung wie Überschuldung oder Sanierungen, aber auch Fragen der zweckgemässen Mittelverwendung und der ordentlichen Stiftungsführung. Zudem gab es bei operativen Stiftungen mit Betrieb verschiedene systemische Mängel in der Betriebsführung zu bewältigen. Gemäss BVS zeigt sich auch, dass die beaufsichtigten klassischen Stiftungen die Herausforderungen der Covid-19-Pandemie mehrheitlich sehr gut bewältigt haben.

Geplante Erweiterung der Aufsichtsregion

Wie im letzten Jahr orientierte die BVS die GPK über den aktuellen Stand bei dem geplanten Zusammenschluss mit der OSTA der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, St. Gallen, Tessin und Thurgau. Die Zusammenlegung der Aufsichtsregionen soll im Rahmen eines interkantonalen Konkordats erfolgen. Wie die BVS gegenüber der GPK ausführte, gingen die Bestrebungen für einen solchen Zusammenschluss von den Ostschweizer Kantonen aus, die sich davon mehr Kapazitäten zur Bewältigung der erhöhten Komplexität und den gestiegenen Anforderungen bei der Aufsichtstätigkeit erhoffen. Die BVS hat in den vergangenen Jahren sehr viel in ihre risikoorientierte Aufsicht und ein eigenständiges IT-System investiert. Davon soll in Zukunft die gesamte erweiterte Aufsichtsregion profitieren. Die BVS erhofft sich umgekehrt, dass dadurch die dafür notwendigen Kosten breiter verteilt werden können. Ausserdem ist es gemäss BVS sinnvoll, die vorhandenen Fachkompetenzen in einer erweiterten Aufsichtsregion einzusetzen. Davon profitiere das föderalistisch organisierte Aufsichtssystem der Schweiz insgesamt und werde dadurch langfristig gestärkt.

Bis Mitte Dezember 2023 befindet sich der entsprechende Vorlagentwurf der seitens des Regierungsrates zuständigen JI in der Vernehmlassung (gestützt auf RRB Nr. 1014/2023). Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass die Konkordatskantone eine gemeinsame interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit Sitz in Zürich gründen und alle Aktiven und Passiven sowie sämtliche Verträge der BVS und der OSTA auf die neue Anstalt übergehen. Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der Anstalt sollen künftig statt vom Kantonsrat vom neu zu schaffenden

Konkordatsrat genehmigt werden. Im Konkordatsrat werden die beteiligten Kantonsregierungen vertreten sein. Der Regierungsrat stellt anschliessend dem Kantonsrat Antrag auf Kenntnisnahme des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung der Anstalt.

Nach Abschluss der Vernehmlassung und der Verabschiedung der Vorlage an den Kantonsrat durch den Regierungsrat wird sich die Kommission für Staat und Gemeinden mit diesem Geschäft befassen.

Jahresrechnung

Am Ende des Berichtsjahrs beschäftigte die BVS 31 Personen (Vorjahr 32). Die Anzahl der Vollzeitstellen betrug 2022 durchschnittlich 26,7 (Vorjahr 26,2). Das Geschäftsjahr 2022 schloss die BVS mit einem Gewinn von 0,04 Mio. Franken ab (Vorjahr 0,11 Mio. Franken). Das Eigenkapital hat sich dementsprechend auf 4,34 Mio. Franken erhöht (Vorjahr 4,3 Mio. Franken). Damit liegt die BVS weiterhin unter der im BVSG definierten Zielgrösse des Eigenkapitals von einem Jahresumsatz (§ 20 BVSG). Das Eigenkapital der BVS belief sich auf Ende 2022 wie im Vorjahr auf rund 63% des Jahresumsatzes.

Mit Bericht vom 9. Mai 2023 stellte die Finanzkontrolle fest, dass die Jahresrechnung der BVS den gesetzlichen Vorschriften und den massgeblichen fachlichen Rechnungslegungsvorgaben entspricht. Sie hebt in ihren Feststellungen jedoch hervor, dass es absehbar sei, dass die BVS mit dem seit 2015 unverändert gültigen Gebührenreglement die im Gesetz festgelegte Untergrenze des erforderlichen Eigenkapitals in absehbarer Frist nicht erreichen kann. Hintergrund dieser Finanzierungslücke der BVS ist der Strukturwandel in der beruflichen Vorsorge mit der Entwicklung hin zu Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Dieser Umstand sowie anstehende IT-Investitionen haben den Verwaltungsrat der BVS im Jahr 2021 veranlasst, dem Regierungsrat eine Gebührenerhöhung zu beantragen. Diese wurde jedoch vor Verwaltungsgericht angefochten und ist derzeit sistiert. Die Anpassung des Gebührenreglements soll nun nach dem geplanten Zusammenschluss mit der OSTA erfolgen.

Schlussbemerkungen und Antrag

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. Die GPK hat sich in den vergangenen Jahren von der BVS regelmässig über ihre Aufsichtsstrategie und einzelne Aufsichtsinstrumente informieren lassen. Dabei stellte die Kommission wie-

derholt auch Fragen zur Einschätzung und Vorgehensweise der BVS betreffend die Unterdeckung einzelner Vorsorgeeinrichtungen. Die BVS konnte gegenüber der GPK jeweils nachvollziehbar darlegen, wie sie mit solchen Fällen umgeht und im Rahmen ihrer Aufsichtsdialoge eng begleitet, ohne gegenüber der Kommission auf konkrete Einzelfälle eingehen zu können. Die GPK wird diese Thematik im nächsten Berichtsjahr weiter vertiefen, da davon auszugehen ist, dass sich solche Fragestellungen im Berichtsjahr 2023 aufgrund des schwierigen Börsenjahres 2022 in der Aufsichtstätigkeit der BVS verstärkt stellen werden.

Beim geplanten Zusammenschluss der BVS mit der OSTA ist aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht hervorzuheben, dass sich mit dem im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Konkordat die Stellung der Kantonsparlamente gegenüber der BVS generell und besonders auch die Rolle des Kantonsrates Zürich grundlegend ändern wird. Oblag es bisher dem Kantonsrat, die Geschäfts- und Jahresberichte der BVS zu genehmigen, würde im geplanten Konkordat diese Aufgabe neu dem Konkordatsrat zufallen, in den die Kantonsregierungen ihre Vertretungen entsenden. Der Kantonsrat würde gemäss Vernehmlassungsvorlage die Geschäfts- und Jahresberichte nur noch zur Kenntnis nehmen. Zwar können die zuständigen Aufsichtskommissionen der kantonalen Parlamente weiterhin ihre Regierungen und eine Vertretung der neuen Anstalt anhören und befragen. Die Stellung der Aufsichtskommissionen würde durch die wegfallende Genehmigungspflicht von Geschäfts- und Jahresbericht jedoch erheblich geschwächt. Zudem stellt sich die Frage, wie sich die Aufsichtskommissionen aus den verschiedenen beteiligten Kantonen in Zukunft untereinander koordinieren, um ihre Oberaufsichtsfunktion weiterhin zweckmässig und wirkungsvoll wahrnehmen zu können.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt die GPK einstimmig, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2022 der BVS zu genehmigen und dankt den Mitarbeitenden der BVS für ihre Arbeit.