

Antrag des Regierungsrates vom 3. Juli 2024

5972

**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 den Antrag des Regierungsrates vom 3. Juli 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.

—

Bericht

I. Grundlagen

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) erstellt einen Geschäftsbericht (§ 21 Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht vom 11. Juli 2011 [BVSG; LS 833.1]). Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung werden vom Verwaltungsrat verabschiedet und zusammen mit dem Bericht der Revisionsstelle an den Regierungsrat weitergeleitet (§ 5 Abs. 2 lit. d BVSG). Anschliessend werden sie vom Regierungsrat verabschiedet und zusammen mit dem Bericht der Revisionsstelle (Finanzkontrolle des Kantons Zürich) an den Kantonsrat weitergeleitet (§ 9 Abs. 2 lit. b BVSG). Die Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung obliegt dem Kantonsrat (§ 10 Abs. 2 BVSG). Der Geschäftsbericht 2023 ist die zwölfte Rechenschaftsablage der BVS nach ihrer Ausgliederung aus der kantonalen Verwaltung und der Überführung in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt auf den 1. Januar 2012.

Gemäss Ziff. 7.4 der Richtlinien des Regierungsrates über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014 erstellt die Direktion der Justiz und des Innern als zuständige Fachdirektion einen Bericht ins-

besondere über das Erreichen der Ziele und Vorgaben gemäss BVSG und die finanzielle Lage der BVS. Hierzu wird auf die nachfolgenden Ausführungen zu Geschäftsbericht und Jahresrechnung verwiesen.

2. Geschäftsbericht und Jahresrechnung

Im September 2019 wählte der Regierungsrat die Mitglieder des Verwaltungsrates der BVS für die Amtsdauer 2020–2023 (RRB Nr. 811/2019; vgl. für die vorhergehenden Amtsdauern RRB Nrn. 1308/2011, 1107/2015 und 911/2017). Der Verwaltungsrat setzte sich Ende 2023 wie folgt zusammen: Dr. Christian Zünd (Präsident), Susanne Jäger-Rey (Vizepräsidentin), Bruno Christen, Jürg Häusler und Beatrice Müller. Als Revisionsstelle bestätigte der Regierungsrat die Finanzkontrolle des Kantons Zürich für die Amtsdauer 2020–2023 (RRB Nr. 824/2019).

Ende des Berichtsjahres beschäftigte die BVS 32 Personen (Vorjahr: 31 Personen). Die Anzahl Vollzeitstellen betrug 2023 durchschnittlich 27,4 (Vorjahr: 26,7 Vollzeitstellen).

Laut dem Bericht des Präsidenten des Verwaltungsrates und des Direktors führte die BVS ihre Aufgabe als Aufsichtsbehörde über Pensionskassen und klassische Stiftungen unter Berücksichtigung des risikoorientierten Ansatzes fort. Dies trug wesentlich zur Sicherung der finanziellen Stabilität der Pensionskassen bei und stützte den Sektor der klassischen Stiftungen. Der Dialog und die Zusammenarbeit mit der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge und den Geschäftsführenden der Direktaufsichten konnte optimiert werden. Gleichzeitig wurde der Fachaustausch unter den regionalen und kantonalen Direktaufsichtsbehörden im Rahmen der schweizweiten Konferenz gestärkt. Besagte Konferenz wird noch bis Juli 2025 vom Direktor der BVS präsiert. Die BVS leistet weiterhin einen namhaften Beitrag zur Entwicklung des Aufsichtssystems in der Schweiz. Die Bildung einer gemeinsamen Aufsichtsregion mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA) geht plangemäss voran. Die diesbezügliche Vernehmlassung konnte im Berichtsjahr abgeschlossen werden. Die Vernehmlassungsergebnisse fielen grundsätzlich positiv aus. Insbesondere unterstützen alle Vereinbarungskantone eine Fusion der beiden Aufsichtsbehörden. Die Fusion ist auf den 1. Januar 2026 angestrebt. Aus der Jahresrechnung der BVS geht hervor, dass sich das Eigenkapital der Anstalt auf 4,2 Mio. Franken reduziert hat (Vorjahr: 4,34 Mio. Franken), dies aufgrund des Jahresverlusts von 0,13 Mio. Franken (Vorjahr: Gewinn von 0,04 Mio. Franken). Damit entspricht das Eigenkapital rund 63% des gemäss BVSG vorgeschriebenen Mindesteigenkapitals von einem Jahresumsatz, womit diese Schwelle auch nach über zehn Jahren nicht erreicht werden konnte. Im Vorsorgemarkt konnten die Verluste nach einem schwierigen Anlage-

jahr 2022 im Jahr 2023 teilweise wieder ausgeglichen werden. Die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen auf Ende 2023 wird als solide beurteilt. 80% bis 90% der Einrichtungen befinden sich im finanziellen Gleichgewicht und haben den realen Stresstest 2022 gut bewältigt. Notwendig ist nun, wieder Reserven aufzubauen und, wo erforderlich, zu sanieren. Auf Ende des Berichtsjahres weisen nur wenige Vorsorgeeinrichtungen eine Unterdeckung aus. Im Fokus bleiben die komplexen Sammeleinrichtungen, bei denen die notwendige finanzielle Stabilität noch nicht überall erreicht wurde. Im Bereich der klassischen Stiftungen waren im Berichtsjahr erneut überdurchschnittlich viele Rechtsverfahren zu verzeichnen. Im Dialog mit den Stiftungen konnten viele Themen geklärt werden, obschon die Beaufsichtigung insbesondere von Stiftungen mit operativen Betrieben wie Schulen oder Heimen herausfordernd bleibt. Die BVS hat zudem die Übernahme der Aufsicht über Stiftungen mit kommunalem Bestimmungszweck vollzogen und rund 80% dieser Stiftungen übernommen. Ferner amtiert die BVS neu als Rekursinstanz bei Entscheiden von Gemeinden und Bezirken. Die operative Leistung der BVS bewegte sich 2023 auf Vorjahresniveau. Die Bearbeitungszeiten konnten trotz Zusatzbelastungen aufgrund der Vorbereitung der Fusion mit der OSTA und der Ablösung des Aktenführungssystems konstant gehalten oder leicht verkürzt werden. Der Upload zur elektronischen Dokumentenübermittlung wurde insbesondere durch die Pensionskassen rege genutzt, sodass mittlerweile rund 80% der Dokumente digital eingehen. Diese Effizienzverbesserungen wertet die BVS als erfreulich.

Die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen nimmt die BVS weiterhin nicht nur für den Kanton Zürich, sondern auch für den Kanton Schaffhausen wahr. Dabei beaufsichtigte die BVS Ende 2022 insgesamt 612 Vorsorgeeinrichtungen (Vorjahr: 633), deren Vermögen sich insgesamt auf 408 Mrd. Franken (Vorjahr: 440 Mrd. Franken) beliefen. Dies entspricht einer Reduktion von 7% gegenüber dem Vorjahr, was vornehmlich auf die negativen Entwicklungen der Kapitalmärkte nach der Zinswende zurückgeht. Die Anzahl der Versicherten der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen stieg abermals und beträgt nun 2,1 Mio. Personen (Vorjahr: 2,04 Mio. Personen). Von weiterhin wachsender Bedeutung sind die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, wo 71% (Vorjahr: 70%) der Destinatärinnen und Destinatäre im Aufsichtsgebiet versichert sind. Die Anzahl der Anschlussverträge mit Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen stieg auf 175 389 (Vorjahr: 164 203), die Anzahl der Destinatärinnen und Destinatäre auf 1,48 Mio. (Vorjahr: 1,43 Mio.). Grundlage für diese statistischen Angaben zum Vermögen sowie zur Anzahl Versicherter und Anschlüsse im Berichtsjahr sind die Jahresrechnungen 2022 der beaufsichtigten Einrichtungen.

Im Berichtsjahr wiesen 20 Vorsorgeeinrichtungen (Vorjahr: zwei), die dem Freizügigkeitsgesetz unterstehen, eine Unterdeckung auf, darunter drei öffentlich-rechtliche (Vorjahr: keine). Praktisch alle Unterdeckungen sind als geringfügig zu qualifizieren. Mit der Zinswende 2022 endete der Druck auf die Pensionskassen, mit einer Senkung des technischen Zinssatzes die Bewertung der Vorsorgeverpflichtungen näher an das ökonomische Umfeld heranzubringen. Der durchschnittliche technische Zinssatz hat sich gegenüber dem Vorjahr sowohl bei den betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen als auch bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen leicht erhöht und beträgt nun insgesamt 1,5% (Mittelwert). Obwohl die Vermögensverluste im Anlagejahr 2022 von den Reserven gezehrt haben, verfügten bei den betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen Ende 2022 immer noch mehr als 60% über eine zumindest hälftig geäußerte Ziel-Wertschwankungsreserve. Bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen beträgt dieser Anteil lediglich 35%, und fast die Hälfte besagter Einrichtungen hatte Ende 2022 ihre Ziel-Wertschwankungsreserven nur noch knapp geäußert.

Daneben beaufsichtigte die BVS Ende 2023 gesamthaft 752 klassische Stiftungen (Vorjahr: 701). Neben diesen Stiftungen bestehen weitere, die der regionalen oder eidgenössischen Aufsicht unterstellt sind. Die von der BVS beaufsichtigten Stiftungsvermögen haben sich abermals erhöht und betragen insgesamt 7,730 Mrd. Franken (Vorjahr: 7,628 Mrd. Franken).

Die Anzahl von Prüfungshandlungen der BVS betrug 2023 insgesamt 2606 (Vorjahr: 2673) und hat sich damit leicht reduziert. In einzelnen Bereichen (etwa der Prüfung von Jahresberichterstattungen der Stiftungen) konnten die Bearbeitungszeiten gegenüber dem Vorjahr weiter reduziert werden. Die Investitionen in die mobilen Arbeitsplätze und die digitale Aktenführung haben wesentlich zur Effizienzsteigerung beigetragen. Grosse Bedeutung hatten die Aufsichtsdialoge mit den Organen von beaufsichtigten Stiftungen. Durch die Aufsichtsdialoge wird sichergestellt, dass relevante Risiken durch die verantwortlichen Organe erkannt und bewältigt werden.

Die Aufsicht über Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen gestaltet sich weiterhin zeit- und ressourcenintensiv. Zentrales Thema bleibt für die BVS sicherzustellen, dass die Leistungsstrategien der Vorsorgeeinrichtungen auf deren Leistungsfähigkeit abgestimmt sind. Vermehrt sehen Vorsorgeeinrichtungen Vorsorgemodelle mit Beteiligungsregelungen vor, und es ist erkennbar, dass neue Varianten zum Leistungsbezug von Renten und Alterskapitalien reglementarisch angeboten werden, weil sie einem Bedürfnis entsprechen. Aus Aufsichtsperspektive handelt es sich dabei um zulässige Ermessensentscheide von Stiftungsräten, die sich aber im vorgegebenen Gesetzesrahmen bewegen müssen. Die Ten-

denz, Rentnerbestände abzuspalten oder zu verschieben, wird dabei von der BVS auch kritisch beurteilt. Aufgrund der Gesetzesänderung, die am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist, sind solche Geschäfte künftig im Rahmen von Art. 53e^{bis} des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40) von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen. Im Bereich der Freizügigkeits- und Säule-3a-Stiftungen ist weiterhin eine Tendenz weg von der Kontolösung hin zum Wertschriftensparen festzustellen, wobei vermehrt auch digitale Kanäle genutzt werden. Nach der Zinswende 2022 hat aber auch die Kontolösung ihre Attraktivität wiedergefunden. Die Bearbeitung von Rechtsverfahren blieb im Berichtsjahr anspruchsvoll und band überproportional viele Mittel. Der Abschluss von hängigen Rechtsverfahren verzögert sich zunehmend, weil im Berichtsjahr vom Bundesverwaltungsgericht abermals keine Urteile ergangen sind.

Im Bereich der klassischen Stiftungen beschloss der Kantonsrat am 7. Februar 2022 Änderungen des BVSG und des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (LS 230), womit die Zuständigkeit für die Aufsicht über kommunale Stiftungen ab dem 1. Juli 2023 grundsätzlich der BVS zukommt (§ 2 BVSG), wobei Gemeinden die Aufsicht über Stiftungen mit einer Bilanzsumme unter 5 Mio. Franken und weniger als fünf Vollzeitstellen weiterhin selbst ausüben können (§ 2a BVSG). Bereits am 1. Juli 2022, vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen des BVSG, ging gestützt auf eine Vereinbarung mit der Stadt Zürich die Aufsicht über damals 76 Stadtzürcher Stiftungen an die BVS über. Im Berichtsjahr erfolgte die Übernahme der Stiftungen aller anderen Gemeinden, wobei weitere 61 Stiftungen der Aufsicht der BVS übergeben wurden; bei 30 Stiftungen nimmt weiterhin der jeweilige Gemeinderat die Aufsicht wahr. Per 1. Juli 2023 sind damit 137 Stiftungen bzw. rund 80% der bisher unter kommunaler Aufsicht stehenden Stiftungen neu der BVS übertragen worden. Im Bereich der klassischen Stiftungen konnten die Prüfungshandlungen auf einem hohen Niveau erledigt und nahezu sämtliche Berichterstattungen der Stiftungen innerhalb des Geschäftsjahres geprüft und vorgemerkt werden. Die BVS stellte neben den thematischen Schwerpunkten (starke Foundation Governance, moderne und zweckgemässe Vermögensanlage, effiziente Verwaltung) auch das Thema der Awareness in den Mittelpunkt der Aufsichtsdialoge. Awareness ist im Rahmen der von der BVS vertretenen risikoorientierten Aufsicht ein wichtiger Aspekt in der Gesamtbeurteilung. Eine zentrale Aufgabe der Aufsicht dabei ist, zu überprüfen, ob die Stiftungsräte die Risiken der eigenen Stiftung (er)kennen und adäquat managen.

Einzelne Punkte der Jahresrechnung wurden gegenüber der antragstellenden Direktion am 30. Mai 2024 erläutert.

Das Geschäftsjahr 2023 schliesst mit einem Jahresverlust von Fr. 134'468 (Vorjahr: Gewinn von Fr. 39'493), dieser fällt geringer aus als budgetiert. Dies ist in erster Linie auf den Überschuss aus der Durchführung der Informationstage zurückzuführen. Das Eigenkapital ist dementsprechend auf 4,2 Mio. Franken zurückgegangen (Vorjahr: 4,34 Mio. Franken). Die BVS weist Ende 2023 mit flüssigen Mitteln von 3,94 Mio. Franken (Vorjahr: 4,43 Mio. Franken) gleichwohl eine gute Liquiditätslage aus.

Die Nettoerlöse aus Leistungen der BVS betragen 2023 insgesamt 6,68 Mio. Franken (Vorjahr: 6,93 Mio. Franken). Der deutliche Rückgang ist in erster Linie auf die Reduktion der für die Gebührenberechnung massgebenden Bilanzsummen der beaufsichtigten Einrichtungen zurückzuführen. Gleichzeitig setzt sich der Strukturwandel in der beruflichen Vorsorge unvermindert fort. Die Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen sank im Berichtsjahr um 3%. Die bereits bestehende Finanzierungslücke wird dadurch weiter verschärft. Der Personalaufwand stieg bei der BVS auf 5,87 Mio. Franken (Vorjahr: 5,64 Mio. Franken). Der Lohnaufwand nahm auf 4,39 Mio. Franken zu (Vorjahr: 4,25 Mio. Franken), was vornehmlich auf Überschneidungen bei der Ablösung von Mitarbeitenden infolge Pensionierung und auf den Vollzug des Teuerungsausgleichs von 3,5% zurückzuführen ist. Dementsprechend erhöhte sich auch der Sozialversicherungsaufwand auf 1,17 Mio. Franken (Vorjahr: 1,09 Mio. Franken). Der übrige Personalaufwand von 0,24 Mio. Franken (Vorjahr: 0,22 Mio. Franken) widerspiegelt die Weiterführung der strategiekonformen Investitionen in die Personalentwicklung, im Hinblick auf den Change-Prozess, die Neugestaltung der IT-Architektur und die anstehende Fusion mit der OSTA. Die Abschreibungen betragen Fr. 78'322 (Vorjahr: Fr. 49'656). Die anderen betrieblichen Aufwendungen fallen mit 1,08 Mio. Franken deutlich geringer aus (Vorjahr: 1,35 Mio. Franken). Im Zuge der IT-Migration und der Entwicklung des neuen Geschäftsführungssystems wurden umfangreiche Investitionen getätigt, die aktiviert und damit nicht zulasten der Erfolgsrechnung erfasst wurden. Unter dem betriebsfremden Ergebnis sind die von der BVS durchgeführten Informationsveranstaltungen zur beruflichen Vorsorge und für klassische Stiftungen abgebildet. Das Ergebnis daraus beträgt Fr. 1'999'23 (Vorjahr: Fr. 1'293'94).

Gesamthaft verzeichnet die BVS einen Betriebsverlust von Fr. 333'887 (Vorjahr: Fr. 89'170), der primär durch den Einbruch auf der Gebührenseite bei gleichzeitig konstant gebliebenen Kosten bedingt ist. Die Spartenrechnung, die das Ergebnis nach den Segmenten Vorsorgeeinrichtungen und klassische Stiftungen unterscheidet, zeigt, dass bei der Beaufsichtigung der klassischen Stiftungen weiterhin ein Jahresverlust von Fr. 1'29'255 entsteht (Vorjahr: Fr. 1'97'518). Diese unerwünschte Quersubventionierung bedingt nach wie vor eine moderate Gebührenerhöhung bei den klassischen Stiftungen.

Die Revisionsstelle (Finanzkontrolle des Kantons Zürich) stellte in ihrem Bericht vom 16. Mai 2024 fest, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2023 abgeschlossene Geschäftsjahr den gesetzlichen Vorschriften und den Rechnungslegungsvorschriften gemäss Swiss GAAP FER entspricht.

3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2023 der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli