

Antrag des Regierungsrates vom 30. August 2023

5929

**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 den Antrag des Regierungsrates vom 30. August 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.

—

Bericht

I. Grundlagen

a) Gemäss § 21 des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht vom 11. Juli 2011 (BVSG; LS 833.1) erstellt die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) einen Geschäftsbericht. 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 2022 ist die elfte Rechenschaftsablage der BVS nach ihrer Ausgliederung aus der kantonalen Verwaltung und der Überführung in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt auf den 1. Januar 2012.

b) 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 insbesondere 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

a) Mit RRB Nr. 1308/2011 wurden die fünf Mitglieder des Verwaltungsrates der BVS erstmals gewählt (Amtsdauer 2012–2015). Eine Erneuerungs- und Ersatzwahl der Mitglieder des Verwaltungsrates für die Amtsdauer 2016–2019 erfolgte Ende 2015 (RRB Nr. 1107/2015; vgl. auch RRB Nr. 911/2017). Im September 2019 erfolgte die Erneuerungs- und Ersatzwahl der Mitglieder des Verwaltungsrates für die Amtsdauer 2020–2023 (RRB Nr. 811/2019). Der Verwaltungsrat setzte sich Ende 2022 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 31 Personen (Vorjahr: 32 Personen). Die Anzahl Vollzeitstellen betrug 2022 durchschnittlich 26,7 (Vorjahr: 26,2 Vollzeitstellen).

b) Laut dem Bericht des Direktors war das Anlagejahr 2022 durch einen globalen Teuerungsschub und eine Zinswende geprägt. Praktisch alle Anlagekategorien mit Marktbewertungen erlitten 2022 Verluste im zweistelligen Bereich. Da die Pensionskassen die guten Anlagejahre genutzt hatten, um die finanziellen Reserven zu stärken und die technischen Parameter anzupassen, waren sie auf das schwierige Anlagejahr 2022 gut vorbereitet. Die finanzielle Lage ist bei den meisten Vorsorgeeinrichtungen weiterhin solide, und die Anzahl von Einrichtungen in Unterdeckung wird sich im einstelligen Prozentbereich bewegen, womit sich die berufliche Vorsorge einmal mehr als krisenresistent gezeigt hat. Das Ende der Negativzinsen ist für die Pensionskassen nach einer harten Anpassungsphase als längerfristig positiv zu werten, wobei das enorm volatile Umfeld bei Zinsen und Teuerung eine grosse Herausforderung für die finanzielle Führung darstellen. Bei den klassischen Stiftungen waren im Berichtsjahr erneut überdurchschnittlich viele Rechtsfälle zu verzeichnen. Im Dialog mit den Stiftungen konnten viele Themen geklärt werden. Die BVS übernahm zudem, wie gesetzlich vorgesehen, die Aufsicht über Stiftungen mit kommunalem Bestimmungszweck, so namentlich diejenigen der Stadt Zürich per 1. Juli 2022; die Übernahme der Aufsichtsfunktion von weiteren Gemeinden erfolgte am 1. Juli 2023. Zudem

amtet die BVS neu als Rekursinstanz bei Entscheiden von Gemeinden und Bezirken. Die Leistungen der BVS bewegten sich 2022 auf Vorjahresniveau und die Bearbeitungszeiten konnten weiter verringert werden. Dies ist besonders erfreulich, weil die Gesamtorganisation neben der Ablösung des bisherigen Aktenführungssystems mit der Vorbereitung der geplanten Fusion mit der Ostschweizer BVS- und Stiftungsaufsicht beschäftigt war. Zur Effizienzsteigerung trägt bei, dass das Upload zur elektronischen Dokumentenübermittlung insbesondere durch die Pensionskassen genutzt wurde. Derzeit gehen 65% der Dokumente digital ein (Zielgrösse 80%). Bei den strategischen Initiativen verlaufen die Erneuerung der IKT-Infrastruktur, die Ablösung des bisherigen Aktenführungssystems und die Migration in ein cloudbasiertes IKT-Ökosystem innerhalb des budgetierten finanziellen und zeitlichen Rahmens. Der Absichtserklärung mit der Ostschweizer BVS- und Stiftungsaufsicht folgte die gemeinsame Ausarbeitung einer Strategie und des beabsichtigten Leistungsmodells einer neuen interkantonalen Aufsichtsanstalt. Daneben hat sich die BVS im Rahmen der Konferenz der regionalen und kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden stark eingesetzt und damit zur Stärkung des föderalen Aufsichtssystems beigetragen.

c) 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 633 Vorsorgeeinrichtungen (Vorjahr: 669), deren Vermögen sich insgesamt auf 440 Mrd. Franken (Vorjahr: 405 Mrd. Franken) belief. Dies entspricht einer Steigerung von 8% gegenüber dem Vorjahr. Die Anzahl der Versicherten der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen stieg leicht und beträgt 2,04 Mio. Personen (Vorjahr: 2,02 Mio. Personen). Nach wie vor von grosser Bedeutung sind die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, wo 70% (Vorjahr: 68,5%) der Destinatärinnen und Destinatäre im Aufsichtsgebiet versichert sind. Die Anzahl der Anschlussverträge mit Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen beträgt 164 203 (Vorjahr: 163 107), die Anzahl der Destinatärinnen und Destinatäre 1,43 Mio. (Vorjahr: 1,4 Mio.). Grundlage für diese statistischen Angaben zum Vermögen sowie zur Anzahl Versicherter und Anschlüsse im Berichtsjahr sind die Jahresrechnungen 2021 der beaufsichtigten Einrichtungen.

Im Berichtsjahr wiesen zwei Vorsorgeeinrichtungen (Vorjahr: drei), die dem Freizügigkeitsgesetz unterstehen, eine Unterdeckung auf. Darunter befindet sich keine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung mehr (Vorjahr: eine). Die technischen Zinssätze der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen wurden den ökonomischen Realitäten weiter angepasst und schrittweise gesenkt. Unter Berücksichtigung der vergangenen Anlagejahre und des nochmaligen guten Anlagejahres 2021 erwartet die BVS für ein nachhaltiges finanzielles Gleichgewicht, dass die Ziel-Wert-

schwankungsreserven Ende 2021 vollständig oder zumindest nahezu vollständig geüfnet sind. Unter diesen Erwartungen liegen lediglich 5% der betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen, jedoch bereits 10% der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, und auch der Anteil der Einrichtungen mit vollständig geüfneten Wertschwankungsreserve fällt im Vergleich zu den betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen merklich tiefer aus.

Daneben 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. Daneben bestehen über weitere 1600 Stiftungen, die der kommunalen, regionalen oder eidgenössischen Aufsicht unterstellt sind. Die von der BVS beaufsichtigten Stiftungsvermögen haben sich abermals deutlich erhöht und betragen insgesamt 7,628 Mrd. Franken (Vorjahr: 6,629 Mrd. Franken).

Die Anzahl von Prüfungshandlungen der BVS betrug 2022 insgesamt 2673 (Vorjahr: 2614) und hat sich damit abermals leicht gesteigert. In einzelnen Bereichen (etwa der Prüfung von Jahresberichterstattungen der Stiftungen) konnten die Bearbeitungszeiten gegenüber dem Vorjahr weiter verkürzt werden. Die Investitionen in die mobilen Arbeitsplätze und die digitale Aktenführung haben wesentlich zur Effizienzsteigerung beigetragen. Eine wichtige Bedeutung hatten die Aufsichtsdialoge mit den Organen von beaufsichtigten Stiftungen, wodurch sichergestellt wird, dass relevante Risiken durch die verantwortlichen Organe erkannt und bewältigt werden. Der Zeitaufwand für die Aufsichtstätigkeit wird gemäss Spartenrechnung 2022 wie im Vorjahr im Verhältnis von 86 (Vorsorgeeinrichtungen) zu 14 (klassische Stiftungen) geschätzt. Im Bereich der beruflichen Vorsorge ist weiterhin eine anhaltende Konsolidierung in der zweiten Säule mit entsprechenden Verschiebungen zu Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen festzustellen. Dennoch kommt es vereinzelt auch zu Neugründungen oder Aufsichtsübernahmen von Vorsorgeeinrichtungen aus anderen Regionen, womit die Reduktion etwas aufgewogen wird. Das Wachstum an Vorsorgevermögen sowie Destinatärinnen und Destinatären ging weiter und erreichte neue Höchststände, was auch Folge des ausserordentlichen Anlagejahres 2021 ist, dessen Ergebnisse in den Jahresabschluss 2022 eingeflossen ist. Die BVS beaufsichtigt damit knapp 440 Mrd. Franken Vermögen in der beruflichen Vorsorge mit insgesamt über 2 Mio. Destinatärinnen und Destinatären (Aktive sowie Rentnerinnen und Rentner). Die Aufsicht über die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen gestaltet sich weiterhin zeit- und ressourcenintensiv. Zentrales Thema bleibt sicherzustellen, dass die Leistungsstrategien der Vorsorgeeinrichtungen auf deren Leistungsfähigkeit abgestimmt sind, und zwar bis auf die Ebene risikotragender Vorsorgewerke oder Solidargemeinschaften. Leistungsversprechen, etwa hinsichtlich von

Teuerungsausgleichen wegen der gestiegenen Inflation, dürfen namentlich nur gemacht werden, wenn die finanzielle und strukturelle Risikofähigkeit dies erlauben. Der zeitnahe Aufbau einer genügenden Wertschwankungsreserve muss Priorität haben. Im Bereich der klassischen Stiftungen hat der Kantonsrat am 7. Februar 2022 Änderungen des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht und des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (LS 230) beschlossen, womit die Zuständigkeit für die Aufsicht über kommunale Stiftungen nach Art. 84 ZGB seit dem 1. Juli 2023 grundsätzlich der BVS zukommt (§ 2 BVSG) und neue Rechtsmittelwege für Anordnungen der Bezirke und Gemeinden im Stiftungsbereich eröffnet wurden. Bereits am 1. Juli 2022, vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen des BVSG, ging gestützt auf eine Vereinbarung mit der Stadt Zürich die Aufsicht über 76 Stiftungen an die BVS über.

d) Einzelne Punkte der Jahresrechnung wurden gegenüber der antragstellenden Direktion am 13. Juli 2023 erläutert.

Das Geschäftsjahr 2022 schliesst mit einem Gewinn von 0,04 Mio. Franken (Vorjahr: 0,11 Mio. Franken). Das Eigenkapital hat sich dementsprechend auf 4,34 Mio. Franken erhöht (Vorjahr: 4,3 Mio. Franken). Die BVS weist Ende 2022 mit flüssigen Mitteln von 4,43 Mio. Franken (Vorjahr: 4,39 Mio. Franken) weiterhin eine gute Liquiditätslage aus.

Die Nettoerlöse aus Leistungen der BVS betragen 2022 insgesamt 6,93 Mio. Franken (Vorjahr: 6,83 Mio. Franken). Sie liegen, in erster Linie bedingt durch Gebühreneinnahmen im Zuge der Übernahme der Aufsicht über die klassischen Stiftungen der Stadt Zürich, unwesentlich über dem Vorjahreswert. Der Strukturwandel in der beruflichen Vorsorge führt zu einer Finanzierungslücke bei der BVS. Die Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen sank im Berichtsjahr um 5,6%, während die für die Gebührenberechnung massgebenden Bilanzsummen von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mit 10% deutlich gewachsen sind. Aufgrund der Gebührenobergrenze bei den grossen Vorsorgeeinrichtungen wächst die BVS-Gebühr jedoch nicht mit und blieb im Berichtsjahr auf Vorjahresniveau.

Der Personalaufwand stieg auf 5,64 Mio. Franken (Vorjahr: 5,45 Mio. Franken). Hierzu beigetragen hat einerseits der höhere Lohnaufwand von 4,25 Mio. Franken (Vorjahr: 4,17 Mio. Franken), bedingt durch einen etwas höheren durchschnittlichen Beschäftigungsgrad und den Vollzug des Teuerungsausgleichs von 0,9%, andererseits hat sich der übrige Personalaufwand aufgrund der Investitionen in die Personalentwicklung deutlich auf Fr. 217'484 (Vorjahr: Fr. 152'847) erhöht. Pandemiebedingt wurden interne Aus- und Weiterbildungen auf das Berichtsjahr verschoben. Diese strategiekonformen Investitionen in die Mitarbeitenden sind wichtig, um die Change-Prozesse zu unterstützen, die mit der Neugestalt-

tung der IKT-Architektur und der Fusion mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht zusammenhängen. Die Abschreibungen betragen rund Fr. 49656 (Vorjahr: Fr. 113489). Im Vorjahr waren die mittels Finanzierungsleasing beschafften Informatikanlagen vollständig abgeschrieben worden, weswegen die Abschreibungen im Jahr 2022 deutlich geringer ausfielen. Die anderen betrieblichen Aufwendungen nahmen, damit zusammenhängend und im Zuge der notwendigen, strategiekonformen Investitionen in die Informatik, auf 1,353 Mio. Franken zu (Vorjahr: 1,303 Mio. Franken). Unter dem betriebsfremden Ergebnis sind die von der BVS durchgeführten Informationsveranstaltungen zur beruflichen Vorsorge und für klassische Stiftungen abgebildet. Das Ergebnis daraus beträgt Fr. 129394 (Vorjahr: Fr. 148467).

Die Revisionsstelle (Finanzkontrolle des Kantons Zürich) stellte in ihrem Bericht vom 9. Mai 2023 fest, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2022 abgeschlossene Geschäftsjahr den gesetzlichen Vorschriften und den Rechnungslegungsvorschriften gemäss Swiss GAAP Kern-FER entspreche.

3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2022 der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli