

Antrag der Geschäftsprüfungskommission* vom 27. Oktober 2022

5854 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
und der Jahresrechnung 2021 der BVG- und
Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 24. August 2022 und der Geschäftsprüfungskommission vom 27. Oktober 2022,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2021 der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) werden genehmigt.

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

Zürich, 27. Oktober 2022

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Beat Habegger

Der Sekretär:
Christian Hirschi

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Leandra Columberg, Dübendorf; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Manuel Kampus, Schlieren; Gregor Kreuzer, Zürich; Davide Loss, Thalwil; Romaine Rogenmoser, Bülach; Manuel Sahli, Winterthur; Sekretär: Christian Hirschi.

Bericht

Einleitung

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Sie nimmt für den Kanton Zürich die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge gestützt auf das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) wahr. Der Kanton Zürich hat der BVS überdies die Aufsicht über die unter kantonaler Aufsicht stehenden klassischen Stiftungen gemäss Art. 84 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) übertragen.

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. Er verabschiedet den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVS und leitet diese zusammen mit dem Bericht der Revisionsstelle (Finanzkontrolle des Kantons Zürich) an den Kantonsrat weiter (§ 9 Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht [BVSG; LS 833.1]).

Der Kantonsrat übt (vorbehältlich 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. Ihr vorliegender Bericht stützt sich auf die schriftliche Berichterstattung der BVS (Geschäftsbericht und Jahresrechnung) sowie den Antrag des Regierungsrates (Vorlage 5854). Zudem hörte die GPK an ihrer Sitzung vom 22. September 2022 den Verwaltungsratspräsidenten und den Vizedirektor der BVS an.

Finanzielle Entwicklung der Vorsorgeeinrichtungen

Die von der BVS beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen decken mit rund 1,4 Mio. Begünstigten ungefähr 40% der gesamtschweizerisch in der beruflichen Vorsorge versicherten Personen ab. Ende 2021 waren es 669 Vorsorgeeinrichtungen (Vorjahr 690), deren Vermögen sich insgesamt auf rund 405 Mrd. Franken (Vorjahr rund 381 Mrd. Franken) beliefen.¹ Dies entspricht einer Steigerung der Bilanzsummen von 6,3%

¹ Grundlage für die statistischen Angaben zum Vermögen sowie zur Anzahl der Versicherten der Vorsorgeeinrichtungen im Geschäftsbericht 2021 der BVS bilden die Jahresrechnungen 2020 der beaufsichtigten Einrichtungen.

gegenüber dem Vorjahr. Von grosser Bedeutung sind die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Im Aufsichtsgebiet der BVS sind 68,5% der Begünstigten bei solchen Einrichtungen versichert. Bei den übrigen Einrichtungen handelt es sich um betriebseigene Vorsorgeeinrichtungen sowie um sogenannte Annexeinrichtungen (Freizügigkeits- und Säule-3a-Stiftungen).

Das für die Berichterstattung relevante Anlagejahr 2020 verlief aufgrund der Coronapandemie zwar turbulent, aber am Jahresende zeigte sich dennoch gemäss BVS eine normale Anlageperformance. Die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen hatte sich gegenüber dem guten Vorjahr 2019 sogar nochmals leicht gefestigt. Auch das Anlagejahr 2021 verlief vergleichsweise ruhig, wie die BVS in ihrem Jahresbericht 2021 festhält. Die Aktienmarktrenditen betragen am Jahresende rund 20% und auch die Immobilien entwickelten sich positiv, während Obligationen leicht nachgegeben haben. So resultierte 2021 eine Performance von gut 8% für typische Vorsorgeeinrichtungen. Die BVS hat auch gegenüber der GPK hervorgehoben, dass die Vorsorgeeinrichtungen in ihrem Aufsichtsgebiet die Entwicklungen an den Anlagemärkten in der vergangenen Jahren nutzten, um ihre Bilanzen zu stabilisieren. Zudem wurden die Leistungsversprechen mit Anpassungen bei den technischen Zinssätzen weiter an die Leistungsfähigkeit der Vorsorgeeinrichtungen angepasst. Auch mit der Bildung zusätzlicher Wertschwankungsreserven wurde gemäss BVS ein angemessener Puffer für Rückschläge gebildet. Eine klare Mehrheit der (betriebseigenen) Vorsorgeeinrichtungen habe damit ihre Hausaufgaben gemacht.

Dementsprechend liegen die Deckungsgrade der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen besonders bei den betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen mehrheitlich auf solidem Niveau. Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen haben im Aufbau ihrer finanziellen Stabilität hingegen gemäss BVS noch Handlungsbedarf. Insgesamt weisen im Berichtsjahr wie im Vorjahr drei beaufsichtigte Vorsorgeeinrichtungen eine Unterdeckung auf. Darunter befindet sich weiterhin auch eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung.

Aufgrund der gegenwärtigen wirtschaftlichen Entwicklungen informierte die BVS die GPK anlässlich ihrer diesjährigen Orientierung in der Kommission auch über das aktuelle Marktumfeld und die derzeitige finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen. Unter anderem aufgrund der global massiv steigenden Energiepreise und des sprunghaften Anstiegs der Inflationsraten in vielen – auch wirtschaftlich hoch entwickelten – Ländern ergeben sich zurzeit markante Verluste an den Finanzmärkten, von denen selbstredend auch die Vorsorgeeinrichtungen stark betroffen sind. Gemäss den Ausführungen der BVS entsprechen die bis jetzt erlittenen Einbussen rund 60% des Einbruchs im

Rahmen eines Standardstresstests der BVS. Die derzeitige Entwicklung bewegt sich gemäss BVS damit im normalen Szenario von Wertschwankungen, welche die Vorsorgeeinrichtungen dank ihrer Reserven auffangen können. Gerät eine Einrichtung in Unterdeckung, kommen die vorgesehenen, abgestuften Sanierungsmassnahmen zur Anwendung. Sollten sich die derzeitigen Marktverwerfungen akzentuieren und einzelne Vorsorgeeinrichtungen deswegen mit ihrem Deckungsgrad unter eine festgelegte Schwelle fallen, könnten Sanierungsmassnahmen nötig werden.

Stiftungsaufsicht

Bei den von der BVS beaufsichtigten klassischen Stiftungen mit kantonalem Bestimmungszweck ist die Situation im Berichtsjahr weitgehend stabil geblieben mit einer fast konstanten Anzahl beaufsichtigter Stiftungen (620; Vorjahr 621). Die beaufsichtigten Stiftungen weisen ein Gesamtvermögen von rund 6,63 Mrd. Franken (Vorjahr 6,45 Mrd. Franken) auf.

Daneben bestehen über 1600 Stiftungen, die der kommunalen, regionalen oder eidgenössischen Aufsicht unterstellt sind. Damit ist der Kanton Zürich im Bereich der klassischen Stiftungen nach wie vor der wichtigste Stiftungsstandort der Schweiz.

Mit der am 1. Juli 2022 in Kraft getretenen Revision des BVSG können neu auch die Gemeinden und Bezirke ihre Stiftungsaufsicht an die BVS übertragen. Die Stadt Zürich hat dies bereits getan, weitere Gemeinden werden folgen. Gemäss BVS kann der dadurch entstehende zusätzliche Aufwand durch die anfallenden Aufsichtsgebühren etwa gedeckt werden.

Aufsichtstätigkeiten der BVS

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 zwar nicht direkt in das operative Geschäft der Einrichtungen eingreifen, jedoch durch enge Prozessbegleitung die notwendigen Korrekturen in die Wege leiten.

Die GPK hat sich von der BVS im Berichtsjahr vertiefter über ihre Aufsichtsdialoge informieren lassen. Die BVS nimmt ihre Aufsichtstätigkeit bei der überwiegenden Mehrheit der Fälle im schriftlichen Verfahren wahr, d. h. aufgrund von Dokumentationen und im schriftlichen Austausch mit den Vorsorgeeinrichtungen. Das Instrument des Aufsichtsdialogs kommt bei jenen Themen zum Einsatz, die nicht in einem schriftlichen Verfahren geklärt werden können. Mittels Aufsichtsdialog stellt die BVS sicher, dass relevante Risiken durch die verantwortlichen Organe der Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen erkannt und bewältigt werden.

Die möglichen Themen der Aufsichtsdialoge sind vielschichtig. Einerseits handelt es sich um spezifische Fragen zu finanziellen Risiken (z. B. finanzielles Ungleichgewicht in der Bilanz) sowie um Governance-Themen (Stiftungsratsbesetzungen, Umgang mit Interessenkonflikten usw.). Andererseits geht es um innovative Lösungen bei Themen wie Umstrukturierungen oder Modelländerungen. Letztere werden meist seitens der Vorsorgeeinrichtungen an die BVS herangetragen, und sie ist gehalten, diese zu prüfen und nachzuvollziehen.

Die BVS erläuterte der GPK auch ihr konkretes Vorgehen bei den Aufsichtsdialogen, die sehr unterschiedliche Handlungsfelder und Massnahmen umfassen können. Entsprechend variieren auch die Dauer und der Aufwand. Im Berichtsjahr waren bei der BVS Ende 2021 bei den Vorsorgeeinrichtungen 55 (Vorjahr 55) und bei den klassischen Stiftungen ebenfalls 55 Aufsichtsdialoge (Vorjahr 61) pendent. Die allermeisten Themen können gemäss BVS im Rahmen eines Aufsichtsdialogs bereinigt werden. Nur in Ausnahmefällen ist der Erlass einer aufsichtsrechtlichen Verfügung notwendig. Hoheitlich musste die BVS gemäss eigenen Angaben in den letzten Jahren nur in einem Fall auftreten, der anschliessend auch gerichtlich bestätigt wurde.

Neben den Aufsichtsdialogen nahm die BVS im Berichtsjahr bei den Vorsorgeeinrichtungen insgesamt 1857 (Vorjahr 1805) und bei den klassischen Stiftungen insgesamt 757 (Vorjahr 781) Prüfungshandlungen vor. Dabei handelt es sich vorwiegend um Reglements- und Jahresrechnungsprüfungen. Aus Sicht der BVS ist dieses Ergebnis in Anbetracht der auch im Jahr 2021 anhaltenden besonderen Lage aufgrund der Covid-19-Pandemie erfreulich und zeigt, dass die operative Leistung der BVS trotz längeren Homeoffice-Phasen aufrechterhalten werden konnte. In einzelnen Bereichen (z. B. der Prüfung von Jahresberichterstattungen der Stiftungen) konnten die Bearbeitungszeiten gegenüber dem Vorjahr sogar reduziert werden.

Geplante Erweiterung der Aufsichtsregion

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). Die BVS kann diese Aufgabe auch für weitere Kantone wahrnehmen (§ 2 BVSG).

Zurzeit plant die BVS, mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht eine gemeinsame Aufsichtsregion zu schaffen. Mittels Konkordat soll eine interkantonale selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Sitz in Zürich geschaffen werden. In der neuen Aufsichtsregionen wären neben Zürich und Schaffhausen somit neu auch die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, St. Gallen, Tessin und Thurgau vertreten. Die Aufsichtsleistungen sollen künftig von Zürich, St. Gallen und Muralto TI aus erbracht werden, während die übergreifenden Funktionen Finance & Risikomanagement, Recht, Informatik und Operations zentral am Standort Zürich sicher gestellt werden. Die BVS hat am 7. März 2022 in einer Medienmitteilung über diesen geplanten Zusammenschluss informiert. Die Kommission für Staat und Gemeinden wurde von der zuständigen JI vor der Festlegung des entsprechenden Verhandlungsmandats durch den Regierungsrat gestützt auf § 100 Abs. 1 lit. a des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) im September 2022 konsultiert.

Jahresrechnung

Im Berichtsjahr 2021 verfügte die BVS wie im Vorjahr über 26,2 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt. Das betriebliche Ergebnis zeigt einen Verlust von Fr. 34 214 und liegt damit im Bereich des Vorjahres (Verlust von Fr. 35 623). Der Jahresgewinn von Fr. 112 223 (Vorjahr Fr. 184 195) konnte wie im Vorjahr dank einem positiven Ergebnis aus der Durchführung der Informationstage erzielt werden. Das Eigenkapital hat sich entsprechend auf 4,29 Mio. Franken erhöht (Vorjahr 4,18 Mio. Franken).

Die Finanzkontrolle des Kantons Zürich hat als Revisionsstelle der BVS deren Jahresrechnung geprüft. Mit Bericht vom 3. Mai 2022 hat sie festgestellt, dass Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2021 der BVS den gesetzlichen Vorschriften und massgeblichen fachlichen Vorgaben entsprechen.

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 GPK hat wie in den

vergangenen Jahren (Vorlagen 5641a und 5733a) die Unterdeckung einzelner Vorsorgeeinrichtungen thematisiert und anlässlich der Anhörungen der BVS wiederholt Fragen zur Einschätzung und Vorgehensweise der BVS in solchen Fällen gestellt. Die GPK geht davon aus, dass die BVS die finanzielle Entwicklung der potenziell davon betroffenen Einrichtungen – besonders auch vor dem Hintergrund der gegenwärtigen wirtschaftlichen Entwicklungen – weiterhin eng begleitet.

Die laufende Diskussion um die Erweiterung der Aufsichtsregion durch den möglichen Zusammenschluss der BVS mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht wird die GPK weiterverfolgen und zu gegebener Zeit die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die parlamentarische Kontrolle prüfen.

Daneben bleibt die demografische Entwicklung für die Vorsorgeeinrichtungen eine grosse Herausforderung. Die GPK hat sich in den letzten Jahren wiederholt dazu geäußert. Hier besteht auf Bundesebene weiterhin gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt die GPK dem Kantonsrat, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2021 der BVS zu genehmigen, und dankt den Mitarbeitenden der BVS für ihre Arbeit.