

Antrag des Regierungsrates vom 24. August 2022

5854

**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 den Antrag des Regierungsrates vom 24. August 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.

Bericht

1. 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 Kan-

tonsrat (§ 10 Abs. 2 BVSG). Der Geschäftsbericht 2021 ist die zehnte 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 (Amsdauer 2012–2015). Eine Erneuerungs- und Ersatzwahl der Mitglieder des Verwaltungsrates für die Amsdauer 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 Amsdauer 2020–2023 (RRB Nr. 811/2019). Der Verwaltungsrat setzte sich Ende 2021 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 Amtsperiode 2020–2023 (RRB Nr. 824/2019).

Ende des Berichtsjahres beschäftigte die BVS 32 Personen (Vorjahr: 32 Personen). Die Anzahl Vollzeitstellen betrug 2021 durchschnittlich 26,2 (Vorjahr: 26,5 Vollzeitstellen).

b) Laut dem Bericht des Direktors sind die Entwicklungen bei den Pensionskassen unter BVS-Aufsicht erfreulich; per Ende 2021 waren keine Unterdeckungen zu verzeichnen. Die finanzielle Stabilität konnte verbessert werden, sodass Leistungsverbesserungen beschlossen werden konnten. Die Umverteilung der Lasten auf die Aktivversicherten reduzierte sich, kann aber ohne Gesetzesänderung nicht vollständig aufgehoben werden. Der Standard-Stresstest zeigte, dass die betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen besser als die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen auf die Volatilitäten und Herausforderungen der Kapitalmärkte vorbereitet sind, weswegen das finanzielle Gleichgewicht in diesem Segment weiter zu stärken ist. Der Sektor der klassischen Stiftungen zeigt sich stabil, bei einem leichten Anstieg der Vermögenswerte. 2021 waren überdurchschnittlich viele Rechtsverfahren zu verzeichnen. Im Dialog mit den Stiftungen konnten viele Themen geklärt werden. Die BVS hat zum Projekt zur Stärkung des Stiftungsstandorts

Zürich beigetragen und unterstützt die vom Regierungsrat beschlossene Umsetzung. Die Leistungen der BVS bewegten sich 2021 auf Vorjahresniveau und die Bearbeitungszeiten konnten insgesamt, trotz pandemiebedingten Herausforderungen, weiter verkürzt werden. Die elektronische Dokumentenübermittlung wird besonders durch die Pensionskassen rege genutzt. Rund die Hälfte der Dokumente gingen digital ein, was zur Effizienzsteigerung beitrug. Die Erneuerung der Informatikinfrastruktur verlief planmässig und innerhalb des budgetierten Rahmens. Die Teilrevision des BVSG (Vorlage 5646) fand im Kantonsrat eine klare Mehrheit. Die BVS trieb die Vorbereitungen zur Übernahme von zusätzlichen Aufgaben voran. Beschäftigt hat auch das Projekt zur Bildung einer gemeinsamen Aufsichtsregion zwischen der BVS und der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht, deren Grundlagen ohne externe Unterstützung geschaffen wurden. Zudem engagierte sich die BVS im Rahmen der Konferenz der regionalen und kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden, was das föderale Aufsichtssystem weiter stärkte. Diese Initiativen wurden zusätzlich zum anspruchsvollen operativen Geschäft getragen.

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 2021 insgesamt 669 Vorsorgeeinrichtungen (Vorjahr: 690), deren Vermögen sich insgesamt auf 405 Mrd. Franken (Vorjahr: 381 Mrd. Franken) beliefen. Dies entspricht einer Steigerung der Bilanzsummen von 6,3% gegenüber dem Vorjahr. Die Anzahl der Versicherten der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen stieg leicht und beträgt 2,02 Mio. Personen (Vorjahr: 1,98 Mio. Personen). Nach wie vor von grosser Bedeutung sind die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, wo 68,5% (Vorjahr: 68,5%) der Destinatärinnen und Destinatäre im Aufsichtsgebiet versichert sind. Die Anzahl der Anschlussverträge mit Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen beträgt 163 107 (Vorjahr: 159 153), die Anzahl der Destinatärinnen und Destinatäre 1,4 Mio. (Vorjahr: 1,36 Mio.). Grundlage für diese statistischen Angaben zum Vermögen sowie zur Anzahl Versicherter und Anschlüsse im Berichtsjahr sind die Jahresrechnungen 2020 der beaufsichtigten Einrichtungen.

Im Berichtsjahr wiesen drei Vorsorgeeinrichtungen (Vorjahr: drei), die dem Freizügigkeitsgesetz unterstehen, eine Unterdeckung auf. Darunter befindet sich eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung (Vorjahr: eine). Die technischen Zinsen der beaufsichtigten Einrichtungen der beruflichen Vorsorge wurden den ökonomischen Realitäten weiter angepasst und schrittweise gesenkt. Die Wertschwankungsreserven und, damit verbunden, die finanzielle Risikofähigkeit wurden weiter gestärkt. Die betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen erreichen dabei mehrheitlich eine nahezu vollständige Äufnung, was aufgrund der Anlagejahre zu er-

warten war. Unter den Erwartungen bleiben die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Auch wenn diese in der Regel über eine bessere strukturelle Risikofähigkeit verfügen, gilt es, die Wertschwankungsreserven konsequenter zu stärken.

Daneben beaufsichtigte die BVS Ende 2021 620 klassische Stiftungen (Vorjahr: 621) mit kantonalem Bestimmungszweck. Daneben bestehen über 1600 Stiftungen, die der kommunalen, regionalen oder eidgenössischen Aufsicht unterstellt sind. Während die Anzahl der von der BVS beaufsichtigten klassischen Stiftungen gleichbleibend ist, haben sich deren Stiftungsvermögen abermals deutlich erhöht und betragen insgesamt 6,629 Mrd. Franken (Vorjahr: 6,453 Mrd. Franken).

Die Anzahl von Prüfungshandlungen der BVS betrug 2021 insgesamt 2614 (Vorjahr: 2586) und blieb somit etwa gleich wie im Vorjahr. Dies ist in Anbetracht der auch 2021 besonderen Lage (Coronapandemie) sehr erfreulich und zeigt, dass die operative Leistung trotz längeren Home-office-Phasen aufrechterhalten werden konnte. Ebenso wurde wiederum grosser Wert auf einen regelmässigen und konstruktiven Austausch mit den Stiftungen gelegt. Der Zeitaufwand für die Aufsichtstätigkeit wird gemäss Spartenrechnung 2021 wie im Vorjahr im Verhältnis von 86 (Vorsorgeeinrichtungen) zu 14 (klassische Stiftungen) geschätzt. Im Bereich der beruflichen Vorsorge ist eine anhaltende Konsolidierung in der zweiten Säule mit entsprechenden Verschiebungen zu Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen festzustellen. Demgegenüber wuchsen die Vorsorgevermögen und die Anzahl der Destinatärinnen und Destinatäre weiter und erreichten neue Höchstwerte; die BVS beaufsichtigt erstmals über 400 Mrd. Franken. Die Aufsicht über die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen gestaltet sich weiterhin intensiv. Zentrales Thema bleibt, sicherzustellen, dass die Leistungsstrategien der Vorsorgeeinrichtungen auf deren Leistungsfähigkeit abgestimmt sind, und zwar bis auf die Ebene risikotragender Vorsorgewerke. Im Bereich der klassischen Stiftungen sind die Stärkung der Foundation Governance, die Modernisierung der Vermögensanlagen und die Senkung der Verwaltungskosten weiterhin wichtige Themen. Mit Blick auf die am 7. Februar 2022 vom Kantonsrat beschlossene BVSG-Revision wurden von der BVS bereits 2021 erste Vorbereitungshandlungen getroffen, um einen reibungslosen Übergang der Zuständigkeiten der Stiftungsaufsicht ab dem 1. Juli 2022 sicherzustellen.

d) Einzelne Punkte der Jahresrechnung wurden gegenüber der antragstellenden Direktion am 30. Juni 2022 erläutert.

Das Geschäftsjahr 2021 schliesst mit einem Gewinn von 0,112 Mio. Franken (Vorjahr: 0,184 Mio. Franken). Das Eigenkapital hat sich dementsprechend auf 4,299 Mio. Franken erhöht (Vorjahr: 4,186 Mio. Franken). Die BVS weist Ende 2021 mit flüssigen Mitteln von 4,39 Mio.

Franken (Vorjahr: 4,09 Mio. Franken) wiederum eine gute Liquiditätslage aus.

Die Nettoerlöse aus Leistungen der BVS betrugen 2021 insgesamt 6,84 Mio. Franken (Vorjahr: 6,76 Mio. Franken). Sie liegen aufgrund von Einmaleffekten (Neugründungen und Aufsichtsübernahmen) unwesentlich über dem Vorjahreswert. Bei den jährlichen Aufsichtsgebühren konnte kein Wachstum verzeichnet werden, denn der Strukturwandel in der beruflichen Vorsorge führt zu einer Finanzierungslücke bei der BVS: Die Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen sinkt jährlich um rund 4%, während die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen markant wachsen; aufgrund der Gebührenobergrenze bei den grossen Vorsorgeeinrichtungen wächst die BVS-Gebühr indessen nicht mit. Diese Lücke ist im Gebührenreglement zu schliessen.

Der Personalaufwand lag mit 5,45 Mio. Franken (Vorjahr: 5,51 Mio. Franken) auf Vorjahresniveau und entwickelte sich aufgrund des Stellenstands konstant. Die Abschreibungen betrugen rund Fr. 113 489 (Vorjahr: Fr. 110 051). Die anderen betrieblichen Aufwendungen betrugen 1,303 Mio. Franken (Vorjahr: 1,179 Mio. Franken), wobei die Erhöhung auf notwendigen und strategiekonformen Investitionen in die Informatik beruhte. Unter dem betriebsfremden Ergebnis sind die von der BVS durchgeführten Informationsveranstaltungen zur beruflichen Vorsorge und für klassische Stiftungen abgebildet. Das Ergebnis daraus beträgt Fr. 148 467 (Vorjahr: Fr. 224 596).

Die Revisionsstelle (Finanzkontrolle des Kantons Zürich) stellte in ihrem Bericht vom 3. Mai 2022 fest, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2021 abgeschlossene Geschäftsjahr den Swiss GAAP Kern-FER und den gesetzlichen Vorschriften entspreche.

3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2021 der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Ernst Stocker

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli