

Antrag des Regierungsrates vom 2. Juli 2025

6033

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts und
der Jahresrechnung 2024 der BVG- und Stiftungsaufsicht
des Kantons Zürich (BVS)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. Juli 2025,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2024 der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) werden genehmigt.

II. Mitteilung an den Verwaltungsrat der 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 2024 ist die 13. 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 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

Im November 2023 wählte der Regierungsrat die Mitglieder des Verwaltungsrates der BVS für die Amtsdauer ab dem 1. Januar 2024 bis zum Inkrafttreten der Interkantonalen Vereinbarung über die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin vom 22. Mai 2024 (IVBSA; vgl. hierzu RRB Nr. 621/2024 bzw. Vorlage 5963), längstens aber bis zum 31. Dezember 2027 (RRB Nr. 1296/2023; vgl. für die vorhergehenden Amtsdauern RRB Nrn. 1308/2011, 1107/2015, 911/2017 und 811/2019). Der Verwaltungsrat setzte sich Ende 2024 wie folgt zusammen: Dr. Christian Zünd (Präsident), Susanne Jäger-Rey (Vizepräsidentin), Jürg Häusler, Beatrice Müller und Hans-Rudolf Artz. Als Revisionsstelle prüft die Finanzkontrolle des Kantons Zürich die Rechnung der BVS nach Massgabe des Finanzkontrollgesetzes vom 30. Oktober 2000 (§ 8 BVSG).

Ende des Berichtsjahrs beschäftigte die BVS 32 Personen (Vorjahr 32 Personen). Die Anzahl Vollzeitstellen betrug 2024 durchschnittlich 26,1 (Vorjahr 27,4 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. Die konsequente Verfolgung dieser Strategie und deren Umsetzung trugen 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 konnte optimiert und der Fachaus-tausch unter den regionalen und kantonalen Direktauf-sichtsbehörden im Rahmen der schweizweiten Konferenz gestärkt werden. Der Direktor der BVS wird diese Konferenz noch bis Ende Juni 2025 präsidieren. Mit diesen Engagements leistete die BVS einen namhaften Beitrag zur Entwicklung des Aufsichtssystems in der Schweiz. Die Bildung einer gemeinsamen Aufsichtsregion mit der Ostschweiz wird in den neun Vereinbarungskantonen breit unterstützt. Sie ging im Berichtsjahr plangemäss voran, sodass weiterhin eine Umsetzung auf den 1. Januar 2026 geplant ist. Das Eigenkapital der BVS reduzierte sich aufgrund des Jahres-

verlustes von 0,31 Mio. Franken (Vorjahr 0,13 Mio. Franken) auf 3,89 Mio. Franken (Vorjahr 4,2 Mio. Franken) und entsprach rund 58% des gemäss BVSG vorgeschriebenen Mindesteigenkapitals von einem Jahresumsatz. Somit konnte auch nach über zehn Jahren die gesetzliche Schwelle nicht erreicht werden. Eine Anpassung der Aufsichtsgebühren erfolgt im Zuge des Zusammenschlusses mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA). Die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen Ende 2024 beurteilt die BVS als solide. 80–90% der Einrichtungen befanden sich im finanziellen Gleichgewicht. Nach dem verlustreichen Anlagejahr 2022 sind die Reserven wieder gut geöffnet und es konnten attraktive Verzinsungen für die aktiven Versicherten ausgerichtet werden. Auf Ende des Berichtsjahrs wiesen nur einzelne komplexe Sammeleinrichtungen, bei denen die Risiken teilweise durch Kleinstvorsorgewerke getragen werden, noch Unterdeckungen auf. Dieses Segment bleibt im Blickpunkt der BVS. Im Bereich der klassischen Stiftungen blieb auch 2024 die Beaufsichtigung insbesondere von solchen mit operativen Betrieben wie Heimen, Spitälern und Schulen herausfordernd. Auch wenn viele der Themen im Dialog geklärt werden konnten, waren auch schwerere aufsichtsrechtliche Massnahmen anzuordnen. Die BVS amtierte neu als Rekursinstanz bei Entscheiden von Gemeinden und Bezirken. Sie musste im Berichtsjahr einen Rekurs behandeln. Die operative Leistung der BVS bewegte sich 2024 auf Vorjahresniveau. Die Effizienzverbesserungen bei den Arbeitsprozessen waren erfreulich und ermöglichten dieses operative Ergebnis trotz Zusatzbelastungen durch die Vorbereitung des Zusammenschlusses mit der OSTA und der Ablösung des Aktenführungssystems. Bereits zum siebten Mal wurde eine Kundschäftbefragung unter den Vorsorgeeinrichtungen und klassischen Stiftungen durchgeführt. Im Vergleich zur letzten Umfrage 2019 lagen sowohl der Netto-Rücklauf mit 46% (2019: 43%) als auch die Zufriedenheit der Beaufsichtigten mit der BVS höher (84% zufrieden oder sehr zufrieden; 2019: 83%). Damit konnte das bereits hohe Niveau gehalten werden; wo gleichwohl Handlungsbedarf erkannt wurde, werden in den kommenden Jahren Anpassungen umgesetzt.

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 2023 insgesamt 604 Vorsorgeeinrichtungen (Vorjahr 612), deren Vermögen sich insgesamt auf 424 Mrd. Franken (Vorjahr 408 Mrd. Franken) belief. Dies entspricht einem Anstieg der Bilanzsummen von rund 4%. Die positiven Entwicklungen der Kapitalmärkte nach der Zinswende begründen im Wesentlichen diesen Anstieg. Die Anzahl der Versicherten der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen stieg abermals und beträgt nun 2,14 Mio. Personen (Vorjahr 2,1 Mio. Personen). Von weiterhin wachsender Be-

deutung sind die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, wo 74% (Vorjahr 71%) der Destinatärinnen und Destinatäre im Aufsichtsgebiet versichert sind. Die Anzahl der Anschlussverträge mit Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen stieg auf 181 785 (Vorjahr 175 389), die Anzahl der Destinatärinnen und Destinatäre auf 1,59 Mio. (Vorjahr 1,48 Mio.). Grundlage für diese statistischen Angaben zum Vermögen sowie zur Anzahl Versicherter und Anschlüsse im Berichtsjahr sind die Jahresrechnungen 2023 der beaufsichtigten Einrichtungen.

Im Berichtsjahr wiesen acht Vorsorgeeinrichtungen (Vorjahr 20), die dem Freizügigkeitsgesetz unterstehen, eine Unterdeckung auf, darunter eine öffentlich-rechtliche (Vorjahr drei). Der Rückgang ist auf die Erholung der Anlagemärkte zurückzuführen. Der durchschnittliche technische Zinssatz hat sich bei den betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen gegenüber dem Vorjahr nicht wesentlich verändert und beträgt gerundet weiterhin 1,5%. Bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zeigt sich ein recht ähnliches Bild, wobei der Anteil der Einrichtungen, welche die Vorsorgeverpflichtungen mit einem technischen Zins über 1,5% bewerten, doch deutlich höher liegt als bei den betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen. Mit der Erholung der Anlagemärkte 2023 konnten die Wertschwankungsreserven wieder aufgebaut werden. Ende 2023 verfügten knapp 60% der betriebseigenen Vorsorgeeinrichtungen über eine Wertschwankungsreserve von mindestens drei Viertel des Zielwertes. Bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen beträgt dieser Anteil hingegen lediglich 31%, und immer noch 21% weisen nur geringfügig geöffnete Ziel-Wertschwankungsreserven aus.

Daneben beaufsichtigte die BVS Ende 2024 gesamthaft 748 klassische Stiftungen (Vorjahr 752). 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 8,044 Mrd. Franken (Vorjahr 7,730 Mrd. Franken).

Die Anzahl Prüfungshandlungen der BVS betrug 2024 insgesamt 2561 (Vorjahr 2606) und verringerte sich damit abermals leicht. Eine verfügungsweise Anordnung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen war eher selten, was zeigt, dass der seit längerem beschrittene Weg des Aufsichtsdialogs mit den Verantwortlichen zielführend und erfolgreich ist. Hierdurch lassen sich auch anspruchsvolle Situationen rascher und besser bereinigen, ohne dass kostenintensive und zeitraubende, formelle Rechtsverfahren beschritten werden müssen.

Bei den Vorsorgeeinrichtungen bewegten sich die Prüfungshandlungen auf Vorjahresniveau. Im Berichtsjahr konnten beinahe alle eingegangenen Jahresrechnungen abschliessend geprüft und eine Rückmeldung gemacht werden. Die Prüfungen der Reglemente auf ihre Rechts-

konformität machten anzahlmässig einen bedeutsamen Teil aus. Die Konsolidierung in der zweiten Säule ging, wenn auch etwas abgeschwächt, weiter, was wiederum zu Liquidationen von Vorsorgeeinrichtungen führte. Hierbei handelt es sich um arbeitsintensive Geschäfte, die mehrere Phasen durchlaufen und sich somit über einen längeren Zeitraum erstrecken. Erfreulich war aus Sicht der BVS, dass im Berichtsjahr auch ältere Liquidationen abgeschlossen werden konnten. Das Kompetenzzentrum Rechtsverfahren behandelte Teilliquidationsüberprüfungsbegehren, Aufsichtsbeschwerden und Rechtsmittelverfahren. Die Bündelung dieser Geschäfte an einer zentralen Stelle hat sich bewährt. Insgesamt umfasst das wachsende Segment der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mittlerweile rund 74% aller Versicherten (Aktive sowie Rentnerinnen und Rentner), mit weiterhin steigender Tendenz. Diese wettbewerbsbezogenen Einrichtungen hatten und haben somit eine grosse Systemrelevanz für die zweite Säule. Der darin bestehenden Dynamik wurde mit erhöhten Transparenzanforderungen Rechnung getragen. Die Übernahme von Rentner- oder rentnerlastigen Beständen ist seit Anfang 2024 genehmigungspflichtig (Art. 53^ebis Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [SR 831.40]). Die Bearbeitung von Rechtsverfahren bleibt weiterhin anspruchsvoll, auch wenn im Berichtsjahr weniger neue Geschäfte eingegangen sind. Der Abschluss von hängigen Rechtsverfahren verzögerte sich beim Bundesverwaltungsgericht weiterhin.

Nach der erfolgreichen Übernahme von insgesamt 137 Stiftungen infolge der Änderung der Zuständigkeit der Stiftungsaufsicht (Änderung des BVSG vom 7. Februar 2022) in den Jahren 2022 (Stadt Zürich) und 2023 (übrige Gemeinden), setzten 2024 steuerthematische Anpassungen einen Schwerpunkt in der Aufsicht über klassische Stiftungen. Das Kantonale Steueramt beschloss mit Wirkung ab dem 1. Februar 2024 gewichtige Änderungen in der Praxis zur Steuerbefreiung gemeinnütziger Stiftungen, in Umsetzung des mit RRB Nr. 1487/2021 erteilten Auftrags, den Stiftungsstandort Zürich zu stärken. Die BVS war Mitglied der vorbereitenden Projektionskoordinationsgruppe «Stiftungsstandort Kanton Zürich» und begrüsst die Neuerungen ausdrücklich. Bei der Prüfung der jährlichen Berichterstattungen legte die BVS auch im Berichtsjahr ihr Augenmerk auf die Schwerpunktthemen effektive und wirksame Foundation Governance, moderne Anlagestrategien sowie effiziente Verwaltung und Administration. Eine der Kernaufgaben der risikoorientierten Aufsicht der BVS lag darin, bei den Stiftungen das Bewusstsein und die Sensibilität für Risiken zu fördern und den jeweils notwendigen, personellen, organisatorischen und fachlichen Mittelbedarf zu erkennen.

Einzelne Punkte der Jahresrechnung wurden gegenüber der antragstellenden Direktion am 18. Juni 2025 erläutert.

Per Bilanzstichtag verfügt die BVS über eine gute Liquiditätslage von 3,20 Mio. Franken (Vorjahr 3,94 Mio. Franken), wobei der Rückgang gegenüber dem Vorjahr auf planmässige weitere Investitionen im IT-Bereich zurückzuführen ist. Da die jährlichen Aufsichtsgebühren jeweils im Oktober in Rechnung gestellt werden, ist auf Ende Jahr insgesamt ein hoher Bestand an flüssigen Mitteln zu verzeichnen. Das Eigenkapital der BVS reduzierte sich aufgrund des erzielten Jahresverlustes von 0,31 Mio. Franken (Vorjahr 0,13 Mio. Franken) auf 3,89 Mio. Franken (Vorjahr 4,20 Mio. Franken) und entspricht rund 58% des im BVSG vorgeschriebenen Mindesteigenkapitals von einem Jahresumsatz.

Die Nettoerlöse aus Leistungen der BVS betragen 2024 insgesamt 6,72 Mio. Franken (Vorjahr 6,68 Mio. Franken). Während die Jahresgebühren für die klassischen Stiftungen aufgrund der grösseren Anzahl von Stiftungen wuchs, stagnierten die Jahresgebühren bei den Vorsorgeeinrichtungen – und dies, obwohl die Bilanzsummen der Pensionskassen trotz fortschreitender Konsolidierung abermals deutlich gestiegen waren. Aufgrund der Gebührenobergrenzen bei den grossen Vorsorgeeinrichtungen waren die Jahresgebühren nicht mit dem Markt gewachsen. Dieser strukturelle Mangel soll im Rahmen des Zusammenschlusses mit der OSTA behoben werden. Die Gebühren für Rechtsgeschäfte der Vorsorgeeinrichtungen und der klassischen Stiftungen lagen im Rahmen des Vorjahres; sie betragen 1,23 Mio. Franken (Vorjahr 1,24 Mio. Franken). Der Personalaufwand zeigte sich mit 5,84 Mio. Franken (Vorjahr 5,87 Mio. Franken) beständig. Darin ist auch der, in Anlehnung an den vom Kanton Zürich für seine Angestellten gewährten, Teuerungsausgleich von 1,6% mitberücksichtigt. Der Sozialversicherungsaufwand fiel mit 1,12 Mio. Franken (Vorjahr 1,17 Mio. Franken) etwas tiefer aus. Der übrige Personalaufwand von 0,24 Mio. Franken (Vorjahr 0,24 Mio. Franken) blieb ebenfalls unverändert. Die Abschreibungen betragen Fr. 138663 (Vorjahr Fr. 78322). Die anderen betrieblichen Aufwendungen nahmen demgegenüber zu und betragen 1,21 Mio. Franken (Vorjahr 1,08 Mio. Franken). In diesem Betrag enthalten sind neben ersten Vorarbeiten im Hinblick auf den anstehenden Zusammenschluss mit der OSTA insbesondere weitere Projektarbeiten, die mit der Entwicklung des im ersten Quartal 2025 vollständig in Betrieb zu nehmenden, neuen Geschäftsführungssystems zusammenhängen. Unter dem betriebsfremden Ergebnis sind einerseits die von der BVS durchgeführten Informationsveranstaltungen zur beruflichen Vorsorge und für klassische Stiftungen und andererseits der Aufwand bzw. Ertrag im Zuge einer Zusammenarbeit im Informatikbereich mit der OSTA abgebildet. Das Ergebnis daraus betrug Fr. 145882 (Vorjahr Fr. 199923).

Gesamthaft verzeichnet die BVS einen Betriebsverlust von Fr. 457'084 (Vorjahr Fr. 333'887), der vorrangig auf höhere Abschreibungen infolge der Investitionen in das neue Geschäftsführungssystem, auf laufende Projektarbeiten im Zuge der Weiterentwicklung digitaler Prozesse sowie auf die Einführung einer neuen Buchhaltungssoftware am 1. Januar 2025 zurückzuführen ist.

Die Spartenrechnung unterscheidet das Ergebnis nach den Segmenten Vorsorgeeinrichtungen und klassische Stiftungen. Sie zeigt bei der Beaufsichtigung der klassischen Stiftungen einen höheren Jahresverlust von Fr. 333'272 (Vorjahr Fr. 129'255). Dieser geht auf die moderate Erhöhung der Mittel zurück, da gemäss teilrevidiertem BVSG nun Zusatzaufgaben zu bewältigen sind. Diese unerwünschte Quersubventionierung bedingt nach wie vor eine Gebührenerhöhung bei den klassischen Stiftungen, was im Rahmen des Zusammenschlusses mit der OSTA erfolgen wird.

Die Revisionsstelle (Finanzkontrolle des Kantons Zürich) stellte in ihrem Bericht vom 16. Mai 2025 fest, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2024 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 2024 der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli