

Antrag der Geschäftsprüfungskommission* vom 30. Oktober 2025

6033a

**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 die Anträge des Regierungsrates vom 2. Juli 2025
und der Geschäftsprüfungskommission vom 30. Oktober 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 Regie-
rungsrat.

Zürich, 30. Oktober 2025

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:	Der Sekretär:
Alexia Bischof	Christian Hirschi

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Alexia Bischof, Wädenswil (Präsidentin); Pia Ackermann, Zürich; Sandra Bossert, Wädenswil; Ruth Büchi-Vögeli, Elgg; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Davide Loss, Thalwil; Manuel Sahli, Winterthur; Benno Scherrer, Uster; Yiea Wey Te, Unterengstringen; Sekretär: Christian Hirschi.

Bericht und Antrag

Einleitung

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Sie übt für den Kanton Zürich die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge gestützt auf das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) aus. 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 gestützt auf § 2 Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht [BVSG; LS 833.1]).

Der Kanton Zürich hat der BVS überdies die Aufsicht über die unter kantonaler Aufsicht stehenden klassischen Stiftungen gemäss Art. 84 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) übertragen. Zudem beschloss der Kantonsrat im Jahr 2022 Änderungen des BVSG und des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (LS 230), womit die Zuständigkeit für die Aufsicht über kommunale Stiftungen seit dem 1. Juli 2023 ebenfalls grundsätzlich der BVS zukommt (§ 2 BVSG). Die Gemeinden können jedoch weiterhin die Aufsicht über Stiftungen mit einer Bilanzsumme unter 5 Mio. Franken und weniger als fünf Vollzeitstellen selbst ausüben (§ 2a BVSG).

Ende Juni 2025 hat der Kantonsrat dem vom Regierungsrat vorgelegten neuen Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BSAG; Vorlage 5963) zugestimmt. Dieses sieht den Beitritt zu einer interkantonalen Vereinbarung vor, mit der die Aufsichtsregionen Zürich, Ostschweiz und Tessin zusammengelegt und die BVG- und Stiftungsaufsicht künftig durch eine neue, massgeblich durch die bisherige BVS geprägte Anstalt für die erweiterte Aufsichtsregion wahrgenommen wird. Mit dem Kanton Tessin hat im September 2025 der letzte der beteiligten Konkordatskantone der Vereinbarung zugestimmt, sodass die neue Anstalt auf Anfang 2026 wie geplant ihren Betrieb aufnehmen kann.

Die vorliegende Jahresberichterstattung der BVS bezieht sich – wie auch noch im nächsten Jahr – auf die bisherige Organisation.

Fachaufsicht, allgemeine Aufsicht und Oberaufsicht über die BVS

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 zuständig. Der Regierungsrat verabschiedet jeweils den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVS und leitet diese zusammen mit dem Bericht der Revisionsstelle (Finanzkontrolle des Kantons Zürich) an den Kantonsrat zur Genehmigung weiter (§ 9 BVSG).

Der Kantonsrat übt vorbehaltlich der Aufsicht des Bundes die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über die BVS aus und genehmigt deren Geschäftsbericht und die Jahresrechnung (§ 10 BVSG). Gestützt auf § 39 Abs. 1 lit. d des Kantonsratsreglements (LS 171.11) stellt die Geschäftsprüfungskommission (GPK) dem Kantonsrat Antrag zu diesem Geschäft.

Vorgehen und Berichterstattung der GPK

Der vorliegende Bericht und Antrag der GPK stützt sich auf die schriftliche Berichterstattung der BVS (Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2024) sowie den Antrag des Regierungsrates (Vorlage 6033). Zudem hörte die GPK den Verwaltungsratspräsidenten und den Direktor der BVS in der Kommissionssitzung vom 18. September 2025 an. Im Vordergrund der Anhörung standen die finanziellen Entwicklungen bei den Vorsorgeeinrichtungen und die entsprechenden Aufsichtshandlungen der BVS, die aktuelle Situation bei der Stiftungsaufsicht, die Erweiterung der Aufsichtsregion durch den bevorstehenden Zusammenschluss der BVS mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA) sowie die Gebührensituation bei der BVS.

Situation bei den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge

Per Ende 2024 beaufsichtigte die BVS insgesamt 604 Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Pensionskassen) mit einem Gesamtvermögen von rund 424 Mrd. Franken (Vorjahr: 612 Einrichtungen bzw. rund 408 Mrd. Franken). Acht Vorsorgeeinrichtungen im Aufsichtsgebiet der BVS befanden sich am Ende des Berichtsjahres in Unterdeckung (Vorjahr: 20). Die Zahl der bei den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen versicherten Personen stieg im Berichtsjahr weiter an und betrug insgesamt 2,14 Mio. Personen (Vorjahr 2,1 Mio. Personen). Weiter voran schreitet auch der Konzentrationsprozess hin zu Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Im Berichtsjahr waren 74% der Destinatäre bei solchen Einrichtungen versichert (Vorjahr 71%). Bei den übrigen Einrichtungen handelt es sich um betriebseigene Vorsorgeeinrichtungen sowie um sogenannte Annexeinrichtungen (Freizügigkeits- und Säule-3a-Stiftungen). Bei den statistischen Angaben zur Situation der Vorsorgeeinrichtungen im Berichtsjahr ist wie immer zu berücksichtigen, dass sich diese wesentlich auf die von der BVS im Berichtsjahr geprüften Jahresberichte 2023 der Pensionskassen beziehen.

Die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen beurteilt die BVS per Ende 2024 als solide. 80–90% der Einrichtungen befinden sich im finanziellen Gleichgewicht. Nach dem verlustreichen Jahr 2022 sind die Reserven wieder gut geäufnet und es konnten attraktive Verzinsungen für die aktiven Versicherten ausgerichtet werden. Per Ende des Berichtsjahres weisen nur einzelne komplexe Sammeleinrichtungen, bei welchen die Risiken teilweise durch Kleinstvorsorgewerke getragen werden, noch Unterdeckungen auf. Dieses Segment bleibt besonders im Fokus der Aufsichtstätigkeit der BVS. Wie die BVS gegenüber der GPK erläuterte, ist aktuell mit dem Bund ein Austausch über eine mögliche Mindestgrösse für Kleinstvorsorgewerke von komplexen Sammelstiftungen im Gang.

Aus Sicht der BVS hat sich der risikobasierte Ansatz ihrer Aufsichtstätigkeit bewährt, indem sich die Aufsichtsintensität nach dem Risiko der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung richtet. Entscheidend ist aus Sicht der BVS, dass positive Entwicklungen der Kapitalmärkte durch die Vorsorgeeinrichtungen wesentlich dazu genutzt werden, um Reserven aufzubauen. Die Vorsorgeeinrichtungen müssen eine gute Balance finden zwischen Sicherheit und Stabilität auf der einen und dem Erbringen von attraktiven Leistungen auf der anderen Seite. Das Ziel einer nachhaltig stabilen Vorsorgeeinrichtung darf sich deshalb nicht darauf beschränken, einen Deckungsgrad von 100% auszuweisen. Angemessene Wertschwankungsreserven sind ebenfalls einzukalkulieren, was einen höheren Deckungsgrad verlangt.

Aufsicht über die klassischen Stiftungen

Neben den Vorsorgeeinrichtungen beaufsichtigte die BVS Ende 2024 gesamthaft 748 (Vorjahr: 752) klassische Stiftungen, die gemäss ihrer Zweckbestimmung überwiegend im Kanton oder in einer Gemeinde tätig sind.¹ Seit der Änderung der Zuständigkeit der Stiftungsaufsicht per 1. Juli 2023 sind heute insgesamt rund 80% der zuvor von den Gemeinden beaufsichtigten Stiftungen der Aufsicht der BVS unterstellt.

Die von der BVS beaufsichtigten klassischen Stiftungen verfügten per Ende 2024 über ein Vermögen von 8,044 Mrd. Franken (Vorjahr: 7,730 Mrd. Franken). Die Angaben zu den Vermögenswerten beziehen sich auch hier auf die Jahresberichte 2023 der beaufsichtigten Stiftungen.

Vom guten Anlagejahr 2023 haben die klassischen Stiftungen wie auch die Vorsorgeeinrichtungen stark profitiert. Es gibt jedoch weiterhin Herausforderungen, worauf die BVS schon im letzten Jahr hinge-

¹ Darüber hinaus gibt es im Kanton Zürich weitere Stiftungen, die der regionalen oder eidgenössischen Aufsicht unterstehen.

wiesen hat. Diese liegen vor allem bei Stiftungen, die operative Betriebe führen wie z. B. Schulen, Heime, oder auch das Kinderspital. Es sind Fälle, welche die BVS in ihrer Aufsichtsfunktion sehr beschäftigen. Bei den Prüfungen der BVS lag deshalb auch im Berichtsjahr der Fokus auf den Schwerpunktthemen «effektive und wirksame Foundation Governance», «moderne Anlagestrategien» und «effiziente Verwaltung/Administration».

Eine der Kernaufgaben der Aufsichtstätigkeit liegt darin, bei den Stiftungen Bewusstsein und Sensibilität für Risiken zu fördern und den konkret notwendigen personellen, organisatorischen und fachlichen Ressourcenbedarf zu erkennen. Im Rahmen der risikoorientierten Aufsicht stellt dieses Bewusstsein beim jeweiligen Stiftungsrat als oberstem Organ einen wesentlichen Aspekt der Gesamtbeurteilung der Stiftung dar. Anlässlich der Aufsichtsdialoge will die BVS dieses Risikobewusstsein und die aktive Auseinandersetzung mit einem präventiven Risikomanagement klären, fördern und festigen. Im Berichtsjahr führte die BVS 72 solche Aufsichtsdialoge (Vorjahr 60) mit klassischen Stiftungen.

Erweiterung der Aufsichtsregion

Neben ihrer Aufsichtstätigkeit war die BVS im Berichtsjahr sowohl auf operativer Ebene als auch im Verwaltungsrat intensiv mit den Veränderungen im Hinblick auf das erweiterte Aufsichtsgebiet beschäftigt. Auf technischer Ebene stand die Ablösung der bisherigen Kernapplikation «Juris» durch ein Microsoft-Cloud basiertes System im Vordergrund. Die neue Anstalt wird an den Standorten Zürich, St. Gallen und Locarno tätig sein. Vor allem im Bereich der klassischen Stiftungen ist die regionale Präsenz wichtig. Der Bereich der beruflichen Vorsorge wird mit zwei Teams aus Zürich gesteuert.

Der Zusammenschluss der Aufsichtsregionen führt dazu, dass sich die Anzahl der zu betreuenden Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen im Portfolio der einzelnen Mitarbeitenden erhöhen wird. Gleichzeitig können die neuen Mitarbeitenden aus der Ostschweiz und dem Tessin in Zukunft auf die Unterstützung der Spezialistinnen und Spezialisten aus Zürich zurückgreifen, z. B. im Bereich Finance & Risk Management. Der dadurch entstehende Wissenspool war gemäss BVS der Hauptgrund, warum die OSTA die Idee einer Fusion mit der BVS vorangetrieben hat.

Da die Aufsicht risikoorientiert erfolgt, bedeutet ein grösseres Portfolio gemäss der BVS nicht weniger Kontrolle. Dort wo Risiken bestehen, schaut die BVS genauer hin. Daran ändere sich nichts. Vielmehr profitiere die gesamte erweiterte Aufsichtsregion von dieser spezifischen Expertise der bisherigen BVS. Zudem beschäftigt sich die BVS mit dem Einsatz von künstlicher Intelligenz, welche die Effizienz der Arbeits-

abläufe weiter steigern werde. Am Qualitätsniveau der Aufsicht würde sie keine Abstriche machen, betonte die BVS gegenüber der GPK. Neben dem weiträumigeren Einsatz der Fachexpertise der BVS in der risiko-orientierten Aufsicht verspricht sich die BVS durch den Zusammenschluss mit der OSTA vor allem Synergien in Bezug auf die IT-Infrastruktur und die Logistik.

Jahresrechnung und Gebührensituation

Das Geschäftsjahr 2024 schloss die BVS mit einem Jahresverlust von 311 905 Franken ab (Vorjahr: Verlust von 134 468 Franken). Das Eigenkapital ist dementsprechend auf 3,89 Mio. Franken zurückgegangen (Vorjahr: 4,20 Mio. Franken) und liegt mit rund 58% (Vorjahr 63%) des Jahresumsatzes weiterhin unter der im BVSG definierten Zielgrösse von 100% (§ 20 BVSG). Diese Zielgrösse konnte somit auch nach über zehn Jahren nicht erreicht werden. Eine Anpassung der Aufsichtsgebühren, welche die Finanzierung der BVS verbessern soll, erfolgt im Zuge des Zusammenschlusses mit der OSTA. Die neue interkantonale Vereinbarung sieht vor, dass die wie bisher geltende Mindesteigenkapitalvorgabe innert zehn Jahren zu erreichen sei.²

Die kantonale Finanzkontrolle hat als Revisionsstelle der BVS deren Jahresrechnung 2024 geprüft und in ihrem Bericht vom 16. Mai 2025 festgestellt, dass diese den Rechnungslegungsvorschriften sowie den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Auch die Finanzkontrolle weist wie in den Vorjahren darauf hin, dass basierend auf dem seit 2015 unverändert gültigen Gebührenreglement der BVS absehbar ist, dass die Untergrenze des erforderlichen Eigenkapitals gemäss § 20 BVSG ohne Gebührenerhöhung nicht in angemessener Frist erreicht werden kann.

Schlussbemerkungen

Aus Sicht der GPK geht aus den ihr vorliegenden Unterlagen und den erhaltenen zusätzlichen Auskünften hervor, dass die BVS ihren gesetzlichen Auftrag verantwortungsvoll ausübt. Wie sich die Erwartungen in die neue interkantonale Anstalt aus Sicht des Kantons Zürich erfüllen, wird die GPK aufmerksam verfolgen.

Die BVS hat seit ihrer Gründung im Jahr 2012 als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt im Nachgang zur BVG-Strukturreform viel in den Aufbau ihrer risikobasierten Aufsicht investiert. Diese Form der Aufsichtsausübung hat sich bewährt. Die weiterhin herausforderungsreiche Situation bei der Aufsicht über die klassischen Stiftungen beobachtet die GPK mit Besorgnis weiter, insbesondere vor dem Hintergrund,

² Art. 34 Abs. 2 Interkantonale Vereinbarung über die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Auser Rhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin (IVBSA).

dass in Zukunft mehr Stiftungen pro Mitarbeitenden zu beaufsichtigen sind. Hier sind von den zuständigen Leitungs- und Aufsichtsgremien bis hin zu den politischen Behörden alle Akteure gefordert.

Weiterhin festzuhalten ist, dass die BVS auch nach über zehn Jahren die gesetzlich vorgeschriebene Eigenkapitalisierung noch immer deutlich verfehlt. Der Jahresverlust hat sich im Vergleich zum Vorjahr sogar nochmals erhöht. Es ist nun dringend notwendig, dass die BVS ihr Gebührenreglement überarbeitet, damit sie kostendeckend wirtschaften und die vorgeschriebenen Reserven äufnen kann. Die BVS hat angekündigt, dass die Gebühren im Rahmen der neuen interkantonalen Anstalt, die Anfang 2026 operativ wird, angepasst werden.

Mit dem beschlossenen Beitritt des Kantons Zürich zum interkantonalen Konkordat wird der Kantonsrat in Zukunft den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der neuen Anstalt nur noch zur Kenntnis nehmen. Es obliegt dann dem Konkordatsrat, diese zu genehmigen. Gemäss dem neuen Gesetz berichtet das Mitglied des Regierungsrates, das den Kanton im Konkordatsrat vertritt, dem Kantonsrat jährlich über den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der neuen Anstalt. Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2025 der BVS wird bereits vom Konkordatsrat genehmigt und dem Kantonsrat zur Kenntnis zugestellt. Die BVS hat der GPK zugesichert, dass sie den Kantonsrat und die GPK auch in der neuen Struktur weiterhin mit jenen Informationen versorgen wird, die aus Sicht des Parlaments wichtig sind.

Die GPK beantragt einstimmig, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2024 der BVS zu genehmigen, und dankt den Mitarbeitenden der BVS für ihre Arbeit.