

8. Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSG) und Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB), Zuständigkeit der Stiftungsaufsicht

Antrag der Redaktionskommission vom 3. November 2021

Vorlage 5646b

Sonja Rueff-Frenkel (FDP, Zürich), Präsidentin der Redaktionskommission: Die Redaktionskommission hat in dieser Vorlage bei Ziffer römisch II, Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, bei Paragraf 34, Ziffer 2, eine kleine redaktionelle Änderung vorgenommen. Besten Dank.

Redaktionslesung

Titel und Ingress

I. Das Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht vom 11. Juli 2011 wird wie folgt geändert:

§ 2

Abs. 1 und 2

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 2 Abs. 3

Antrag Hans-Peter Brunner:

³ Sie ist Aufsichtsbehörde über Stiftungen nach Art. 84 ZGB, die nach ihrer Bestimmung einer Gemeinde angehören. Der Gemeindevorstand kann pro Stiftung beschliessen, die Aufsicht selber wahrzunehmen, sofern die Stiftung über eine ausgewiesene Bilanzsumme von weniger als 5 Mio. Franken oder weniger als übers Rechnungsjahr gemittelt 500 Stellenprozente verfügt. Er teilt seinen Beschluss der Anstalt bis zum Ende des Vorjahres mit. Die Zuständigkeit für die Aufsicht wechselt auf den 1. Juli. Wird eine der beiden Höchstwerte im späteren Verlauf definitiv überschritten, hebt der Gemeindevorstand seinen Beschluss auf, worauf die Aufsicht an die in Kenntnis gesetzte Anstalt per Folgejahr zurückfällt.

Antrag auf Rückkommen

Ratspräsident Benno Scherrer: Wir stimmen nun zuerst über das Rückkommen auf Paragraf 2 ab. Dazu braucht es 20 Stimmen.

Abstimmung

Für den Rückkommensantrag stimmen 95 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 20 Stimmen erreicht. Rückkommen ist beschlossen.

Hans-Peter Brunner (FDP, Horgen): Sie mögen sich erinnern, in der ersten Lesung wurde der hoch umstrittene Paragraf 2 Absatz 3 nur mit dem Stichtscheid des Kantonsratspräsidenten gegen den lauten, unmissverständlichen Protest von SVP, FDP und Mitte angenommen; ein klares Zeichen, wie umstritten dieser Paragraf ist. Im Interesse der Einheit unseres Kantons wollte und konnte die FDP nicht mit diesem Zustand leben und hat in der Folge den uns mit dem letzten Ratsversand zugestellten Abänderungsantrag erarbeitet und eingereicht.

Das Ziel dieses – ich muss es klar sagen – aus bürgerlicher Sicht im Grunde genommen unnötigen und schmerzhaften Kompromiss-Vorschlags ist es, das Hauptanliegen von Mitte-links aufzunehmen, den Antrag des Regierungsrates hinsichtlich Good Governance zu verschärfen, ohne aber die Gemeinden in ihrer Autonomie und ihrer Fähigkeit zu einer administrativ niederschweligen und kostengünstigen Aufsicht unnötig stark einzuschränken. Der nun vorliegende Kompromiss ermöglicht dies, wenn auch zum Preis einer Schwächung des Subsidiaritätsprinzips und eines weiteren Aufblähens der staatlichen Bürokratie. Seine Hauptmerkmale sind die folgenden:

Die in der 1. Lesung beschlossene radikale und undifferenzierte Bestimmung, wonach eine Gemeinde, die in einer kleinen Vergabestiftung mit einem Gemeinderatsmitglied vertreten ist, nicht nur diese, sondern alle ihre Stiftungen nicht mehr beaufsichtigen dürfe, schießt unnötig weit übers Ziel hinaus und kann getrost ersatzlos gestrichen werden. Zum einen sind es oft diese kleinen, überschaubaren Vergabestiftungen, wo der Einsitz eines Exekutivmitglieds im Stiftungsrat sinnvoll und wichtig und gleichzeitig die Aufsicht durch die Gemeinde risikoadäquat und kosteneffizient ist. Zudem besteht mit der gesetzlich vorgegebenen Ausstandspflicht gemäss Kantonsverfassung, Artikel 43, sowie Gemeindegesetz, Paragraf 42, in Verbindung mit Verwaltungsrechtspflegegesetz, Paragraf 5a, ein genügend starkes Governance-Instrument, besonders in einem überschaubaren Risiko- und Komplexitätsumfeld. Zum andern macht es schlicht keinen Sinn, alle Stiftungen unter der Aufsicht einer Gemeinde gleich zu behandeln, unabhängig von ihrer spezifisch eigenen Risikosituation.

Die FDP schlägt deshalb einen risikoadjustierten Weg vor, der eine nachvollziehbare und vernünftige Risikobegrenzung, nämlich die beiden Parameter «Bilanzsumme» und «Stellenprozente» alternativ als Risikoindikatoren einführt. Damit soll sichergestellt werden, dass Stiftungen ab einer gewissen Grösse und Komplexität nicht mehr durch die Milizbehörde einer Gemeinde beaufsichtigt werden können. Die hier vorgeschlagenen Grenzwerte, nämlich 5 Millionen Franken Bilanzsumme und/oder 500 Stellenprozente, scheinen vernünftig. Dies belässt die Möglichkeit, dass Stiftungen, welche über eine überschaubare Komplexität, beispielsweise ein mittelgrosses Grundstück oder Gebäude und/oder über eine kleine Anzahl von festangestellten Mitarbeitenden verfügen, in der Aufsicht der Gemeinde verbleiben können.

Lassen Sie mich noch kurz auf die in der ersten Begutachtung des Änderungsantrags durch die Redaktionskommission aufgeworfenen, berechtigten Formulierungsfragen eingehen: Der Begriff «ausgewiesene Bilanzsumme» beantwortet die Frage, auf welchen Zeitpunkt sich die Bilanzsumme berechnet, nämlich nicht auf

einen temporären, zufälligen Spitzenwert während des Jahres, sondern auf denjenigen des «ausgewiesenen» Jahresabschlusses am Ende des Rechnungsjahres. Der Begriff Bilanzsumme macht aber auch klar, dass nicht nur das ursprüngliche Gründungs- oder Stiftungskapital gemeint ist, sondern das jeweilige Gesamtvermögen, wie in der jährlichen Bilanz ausgewiesen. Und die «übers Rechnungsjahr gemittelt 500 Stellenprozent» bedeuten, dass a) übers ganze Jahr verteilt in der Summe weniger als 500 Stellenprozent oder 5 FTE, auf Deutsch «Full time equivalent», festangestellt sein dürfen und b) deren Verteilung aber völlig frei bleibt, einerlei, ob beispielsweise übers ganze Jahr dreimal 100-Prozenter und dreimal 50-Prozenter und einmal 40-Prozenter oder aber, ob während fünf Monaten zehn Vollzeitangestellte und während sieben Monaten noch 1,4 Vollzeitstellen belegt sind. Es ist der Vollständigkeit halber noch anzufügen, dass mit dieser Vorgabe die ehrenamtlich Tätigen in einer Stiftung nicht mitzuzählen sind, auch wenn sie eine «Aufwandsentschädigung» erhalten.

Und die Vorgabe des «definitiven Überschreitens» dieser Werte für eine zwingende Rückgabe der Stiftungsaufsicht an den Kanton zeigt an, dass eine kurzfristige, vorübergehende Überschreitung, deren Wiederholung im nächsten Jahr weder geplant noch zwingend zu erwarten ist, keine Rückgabe der Stiftungsaufsicht erfordert.

Aufgrund des Fehlens eines griffigen statistischen Teuerungsindex für diese Frage wurde darauf verzichtet, die Grösse der Bilanzsumme zu indexieren. Eine gesetzestechnische Anpassung wird bei Bedarf aber möglich sein. Obwohl die durchschnittliche Bilanzsumme aller Stiftungen im Kanton Zürich mit rund 9 Millionen Franken deutlich über den hier vorgeschlagenen 5 Millionen liegt, findet sich dennoch die Mehrheit aller Stiftungen unter dieser Grenze, da es sich bei den restlichen Stiftungen über teilweise äusserst finanzstarke Stiftungen handelt und diese entsprechend komplexer sind.

Und zuletzt: Der nun vorliegende Vorschlag verzichtet auch auf die Formulierung «einmal pro Legislatur» und verhindert damit die Unklarheit, ob die Behörde nur einmal pro Legislatur beschliessen darf oder ob sie jede Legislatur neu beschliessen muss. Die FDP ist der Meinung, dass es unverhältnismässig bürokratisch wäre, den Rücknahmebeschluss in jeder Legislatur neu fassen zu müssen. Andererseits ist davon auszugehen, dass die Gemeinden nicht unnötigerweise hin und her wechseln werden, weshalb auf eine Beschränkung pro Legislatur verzichtet werden kann.

Die FDP ist der Überzeugung, dass mit dieser Abänderung des BVSG Paragraf 2 Absatz 3 sowohl die Governance-Anliegen von Mitte-links wie auch die Autonomie der Gemeinden von bürgerlicher Seite, in einem für Letztere zwar unnötig schmerzhaften, aber akzeptablen Kompromiss gewahrt werden können. Ich bitte alle Fraktionen, der Einheit unseres Kantons die nötige Bedeutung zuzumessen und diesem Spatz in der Hand zuzustimmen. Besten Dank.

Diego Bonato (SVP, Aesch): Der neue Vorschlag der FDP zu Paragraf Absatz 3 für Stiftungen mit einer Bilanzsumme von weniger als 5 Millionen Franken oder

die mit weniger als 500 Stellenprozenten ausgerüstet sind, diesen Vorschlag erachten wir in der SVP als einen besseren Vorschlag als alle bisherigen, ausgenommen der regierungsrätliche. In der Debatte zu diesem Stiftungsaufsichtsgesetz haben wir klargemacht, dass die Stiftungen mit Gemeindegzweck in der Aufsicht der Gemeinden verbleiben können müssen. Und nochmals: Die Sache ist auf Gemeindeebene nicht wirklich komplex. Kann die Aufsicht auf Gemeindeebene verbleiben, können völlig unnötige Aufsichtsgebühren für die Stiftungen mit Gemeindegzweck vermieden werden. Die SVP hat in diversen Voten bereits gesagt, dass die Vermeidung dieser Aufsichtsgebühren ein wesentliches Anliegen ist, denn es bestehen ganz konkret viele kleine Stiftungen. Die Aufsichtsgebühren von mehreren hundert bis tausend Franken würden das Vermögen gerade bei diesen kleinen Vergabestiftungen schmerzlich verringern. Der FDP-Vorschlag verringert genau bei den kleinen Stiftungen nun dieses schmerzliche Vorgehen. Die SVP wird dies unterstützen.

Die Gesetzesrevision bleibt aber eine «Lex Stadt Zürich». Bei allen anderen 161 Gemeinden unseres Kantons läuft alles problemlos mit der Stiftungsaufsicht. Diese Gesetzesänderung braucht es nicht. Danke.

Sibylle Marti (SP, Zürich): Die FDP hat auf die zweite Lesung hin nun einen neuen Antrag eingebracht, der Inhalt wurde Ihnen von meinen beiden Vorrednern bereits erläutert, ich lasse das jetzt.

Die SP unterstützt nach wie vor den Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden, der im Sinne einer Good Governance die Unvereinbarkeit operativer Stiftungstätigkeit und Stiftungsaufsicht festschreiben will. Wir nehmen aber zur Kenntnis, dass dieser Antrag nun keine Mehrheit mehr hat. Die FDP hält Compliance offenbar nur dann für wichtig, wenn es um Beträge in Millionenhöhe geht. Ansonsten scheinen die Strukturen einer «Sauhäfeli-Saudeckeli»-Politik kein Problem zu sein, wir nehmen das so zur Kenntnis. Ebenso nehmen wir zur Kenntnis, dass die FDP offenbar nur dann gewillt ist, sich einzubringen, wenn sie Angst hat, dass ihr sämtliche Felle davonschwimmen. Es ist nämlich so, dass die FDP während der mehrere Monate dauernden Beratung in der Kommission keinen einzigen konstruktiven Vorschlag eingebracht hat. So stimmen wir heute über einen Vorschlag ab, den wir in der Kommission nie diskutiert haben. Dieser neue Antrag der FDP war übrigens auch nicht Teil der Vernehmlassung. Aber auch das ist für die FDP offenbar kein Problem, wenn es um eigene Anträge geht, sondern nur dann, wenn es um Anträge von unserer Seite geht. Nun, die SP macht im Gegensatz zur rechten Ratsseite keine «Täubeli»-Politik. Wir werden der Vorlage in der Schlussabstimmung zustimmen, auch wenn wir die Abstimmung über diesen neuen Antrag nun verlieren werden. Die FDP und die unterstützenden Parteien zeigen, dass ihnen die Prinzipien von Gewaltentrennung und Good Governance nicht wirklich wichtig sind oder dass sie diese nicht verstanden haben. Beides vermag im Jahr 2021 doch etwas zu erstaunen.

Karin Joss (GLP, Dällikon): Ich möchte Ihnen gerne die Überlegungen der GLP darlegen. Punkt eins, die Unvereinbarkeit von Funktionen: Wir haben uns in der

Arbeit an diesem Gesetz dafür starkgemacht, dass es eine Unvereinbarkeit geben muss zwischen dem Einsitz im Stiftungsrat und der Ausübung der Aufsicht über die Stiftung, Stichwort «Good Governance». Gemeinderäte sind Kollegialbehörden und das ist gut so. Man arbeitet zusammen, man unterstützt sich auf Augenhöhe. Da ist eine Aufsichtsfunktion problematisch, wenn einmal etwas nicht so gut läuft. Entweder man drückt beide Augen zu oder man gefährdet die Kollegialität. Die Möglichkeiten und Auswirkungen eines Konflikts nehmen aber mit zunehmender Grösse einer Stiftung zu und sind bei kleineren weniger relevant. Zweiter Punkt, Einsitz der Exekutive im Sitzungsrat: Wir begrüssen die Möglichkeit, dass eine Exekutive in einem Stiftungsrat vertreten sein kann. Bei einem Altersheim hat eine Gemeinde ein berechtigtes Interesse an einer Mitwirkung. Eine kulturelle Stiftung kann von der Gemeinde profitieren oder eine Ferienheimstiftung kann durch den Einsatz der Schulvorsteherin die Zusammenarbeit mit der Schule verbessern. Das ist völlig in Ordnung. Punkt drei: Müssen alle Stiftungen einer Gemeinde das gleiche Aufsichtsorgan haben? Nein, da sehen wir keine Notwendigkeit. Es gibt viele Kriterien, die für das eine oder andere Organ sprechen. Bei kleinen Stiftungen spielen sicher die Kosten für die Aufsicht eine Rolle. Manche haben ja die Grösse eines Vereins und die Finanzprüfung und die weitere Aufsicht dürfen nicht zu viel kosten.

Nun zum Änderungsantrag der FDP: Dieser beinhaltet unser Anliegen nach Unvereinbarkeit für Stiftungen in Abhängigkeit von deren Grösse. Bei kleineren Stiftungen gilt die Ausstandspflicht. Damit können wir leben, das können wir pragmatisch sehen. Vollumfängliche Unvereinbarkeit wäre uns lieber gewesen. Man muss sich aber auch bewusst sein, dass es nur um eine kleine Anzahl Stiftungen im ganzen Kanton Zürich geht. Weiter beinhaltet dieser Antrag die Möglichkeit, im Einzelfall und nicht kollektiv über die Aufsicht zu entscheiden. Das begrüssen wir. Mit dem Antrag kann die Aufsicht jährlich wechseln, auch darin sehen wir kein Problem. Niemand wird auf die Idee kommen, immer wieder das Organ wechseln zu wollen.

Fazit: Wir finden den Antrag in fast allen Punkten besser als die bisherige Lösung. Er kommt spät, doch auch hier gilt: Der Inhalt zählt. In diesem Sinne stimmen die Grünliberalen dem Antrag zu. Ich danke Ihnen.

Urs Dietschi (Grüne, Lindau): Zum Antrag der FDP hat Sibylle Marti gut und richtig geredet. Ich will noch kurz auf den Slalom downhill eingehen, wie das funktioniert bei der GLP: Zuerst war man für den klaren Antrag, dass die Stiftungsaufsicht von den Organen weg muss. Dann kam der eigene Vorschlag, bei dem sie nun klein beigibt und demjenigen der FDP zustimmt; eine Kurve wirklich von Gut zu Schlecht. Was wir von den Grünen wünschen oder gewünscht haben, wären Transparenz, Governance auf allen Ebenen, ob gross oder klein. Wie meine kleine Umfrage zeigte, sind genau die kleinen Stiftungen jene, wo die Übersicht und das Können fehlen, was vielfach zu Kollisionen mit dem Gesetz führt. Aus diesem Grund wären wir für den leider zurückgezogenen EVP-Antrag gewesen. Was wir nun aber klar ablehnen, ist genau dieser FDP-Ansatz, der die Filzecke stehen lässt. Die 500 Stellenprozente und 5 Millionen Franken, das sind irgendwie

die Fünfen, die bei der FDP stehen geblieben sind. Sie haben das jetzt angewendet, es hätte auch die Vier oder die Sieben sein können. Der Unterschied macht es nicht aus, aber die fünf Personen können genau so gut 500 Millionen Franken verwalten, da braucht's nicht mehr. Wir stehen klar für Transparenz und lehnen aus diesem Grund den FDP-Antrag ab.

Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich): Die Alternative Liste AL wird dem Kompromissantrag der FDP zustimmen, und zwar mit folgender Begründung: Die Beratung in der Kommission war in unseren Augen etwas überschüssend. Irgendwie hatte sich der Prozess, die Compliance bei der Stiftungsratsaufsicht zu verbessern, etwas gar losgelöst von der praktischen Umsetzung im Alltag. Die nachvollziehbaren Argumente der Gemeinden für eine Beibehaltung der jetzigen Lösung bei kleinen Stiftungen wurden kategorisch verworfen. Da bereits so viel Zeit in die Beratung investiert worden war, wollte die Kommissionsmehrheit eine lehrbuchmässige Umsetzung durchsetzen, hat aber in unseren Augen zu wenig Rücksicht auf gewisse berechnete Bedürfnisse der Gemeinden genommen. Nun ist es im Alltag so, dass nicht immer alles so brennscharf ist, wie wir es uns wünschen würden. Genauso verhält es sich mit der Stiftungsaufsicht. Es gibt hier verschiedene Grössenordnungen, die durchaus auch unterschiedlich behandelt werden können, ohne dass sich das wirklich nachteilig bezüglich Governance auswirkt. Daher kann sich die AL mit diesem Kompromiss anfreunden. Good Governance ist wichtig und wir wollen, dass das Gesetz beschlossen wird. Mit dem Kompromissantrag wird sichergestellt, dass es keine Zufallsmehrheit für eine Ablehnung gibt. Somit ist eine einheitliche kantonale Stiftungsaufsicht für all die Stiftungen, die eine gewisse Komplexität und erhöhte Risikoindikatoren aufweisen, sichergestellt. Die gewählten Parameter von maximal 5 Millionen Franken Bilanzsumme oder 500 Stellenprozenten scheinen uns eine gut justierte Risikoschwelle zu sein. Sie erlauben damit den Gemeinden die kleinen Vergabestiftungen weiterhin selber zu beaufsichtigen. Genau dort macht es durchaus Sinn, dass die Nähe zur Gemeinde auch in der Aufsicht besteht, selbst wenn ein Gemeinderatsmitglied in der Stiftung Einsitz hat. Bei diesem überschaubaren Risiko- und Komplexitätsumfeld genügen unserer Ansicht nach die Ausstandsregel und die externe Revision als Governance-Instrument, vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass es hier auch noch nie Probleme gab. Skandalgeschichten sind jedenfalls keine bekannt. Auch die Tatsache, dass eine Gemeinde gleich alle Stiftungen an die kantonale Stiftungsaufsicht hätte abgeben müssen, sobald auch nur in einer Stiftung ein Gemeinderatsmitglied Einsitz hat, fanden wir schon etwas übertrieben. Gleichzeitig zeigt dies einmal der ländlichen FDP und SVP im Rat auf, wie es uns Stadtzürcherinnen und -zürchern geht, wenn unser Anspruch auf Gemeindeautonomie komplett negiert wird, zum Beispiel in Polizeiangelegenheiten. Nicht wahr, das ist kein schönes Gefühl. Vielleicht denken Sie einmal daran, bevor Sie wieder wegen einer stadtzürcherischen Praxis gleich ins Hyperventilieren geraten. Der Kompromissvorschlag vermeidet übermässige Bürokratie und verbessert die Governance, wo es sinnvoll und nötig ist. Es ist eine pragmatische Lösung mit

Augenmass, welche den Bedürfnissen der Gemeinden Rechnung trägt. Die Alternative Liste wird daher für den Kompromissantrag stimmen. Besten Dank.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Antrag von Hans-Peter Brunner gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 108 : 61 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), dem Antrag von Hans-Peter Brunner zuzustimmen.

Ratspräsident Benno Scherrer: Gemäss Paragraf 91 Absatz 4 des Kantonsratsgesetzes unterliegt diese Änderung einer weiteren Redaktionslesung. Wir fahren fort mit der Detailberatung.

§§ 8, 9, 12, 20 und 22
Übergangsbestimmungen
I. und II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

II. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 wird wie folgt geändert:
§§ 34 und 37

Keine Bemerkungen; genehmigt.

III. und IV.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsident Benno Scherrer: Da wir den Antrag von Hans-Peter Brunner angenommen haben, findet die Schlussabstimmung erst anlässlich der dritten Lesung statt.

Das Geschäft ist für heute erledigt.