

Antrag des Regierungsrates vom 9. März 2011

4779

**Gesetz
über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSG)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 9. März 2011,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

A. Allgemeine Bestimmungen

§ 1. Unter dem Namen «BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)» besteht eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Sitz in Zürich. Name, Rechtsform, Sitz

§ 2. ¹ Die Anstalt ist kantonale Aufsichtsbehörde über folgende Einrichtungen mit Sitz im Kanton Zürich: Zweck der Anstalt

- a. Vorsorgeeinrichtungen sowie Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, gemäss Art. 61 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG),
- b. Personalfürsorgestiftungen nach Art. 89^{bis} Abs. 6 ZGB.

² Sie ist Aufsichtsbehörde über Stiftungen nach Art. 84 ZGB, die nach ihrer Bestimmung dem Kanton oder mehreren Bezirken angehören. Sie nimmt weitere Aufgaben des Kantons im Bereich des Stiftungsrechts gemäss diesem Gesetz wahr.

³ Sie kann im Rahmen interkantonalen Vereinbarungen für andere Kantone die Aufsicht über Einrichtungen im Sinne von Abs. 1 wahrnehmen.

B. Organisation

- Organe § 3. Die Organe der Anstalt sind
- a. der Verwaltungsrat,
 - b. die Direktorin oder der Direktor,
 - c. die Revisionsstelle.
- Verwaltungsrat § 4. ¹ Der Regierungsrat wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und vier weitere Mitglieder des Verwaltungsrats auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Er stellt dabei sicher, dass der Verwaltungsrat über die erforderlichen Fachkenntnisse in den Bereichen Recht, Wirtschaftsprüfung und Management verfügt.
- a. Wahl ² Im Übrigen konstituiert sich der Verwaltungsrat selbst.
- b. Zuständigkeit § 5. ¹ Der Verwaltungsrat führt die Anstalt in strategischer Hinsicht.
- ² Der Verwaltungsrat
- a. stellt die Direktorin oder den Direktor an,
 - b. übt die unmittelbare Aufsicht über die Anstalt aus,
 - c. setzt das Budget und die Finanzplanung fest,
 - d. verabschiedet die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht und leitet diese zusammen mit dem Bericht der Revisionsstelle an den Regierungsrat weiter,
 - e. erlässt die Reglemente der Anstalt über die Organisation, das Personal, das Finanzwesen und die Gebühren,
 - f. genehmigt die von der Direktorin oder dem Direktor erlassene Geschäftsordnung.
- c. Beschlussfassung § 6. ¹ Der Verwaltungsrat ist mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschlussfähig. Es besteht Stimmzwang.
- ² Bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten.
- ³ Beschlüsse können auf dem Zirkularweg gefasst werden. Jedes Mitglied kann mündliche Beratung verlangen.
- Direktorin oder Direktor § 7. ¹ Die Direktorin oder der Direktor führt die Anstalt in operativer und personeller Hinsicht und vertritt sie gegen aussen.
- ² Ihr oder ihm stehen alle Befugnisse zu, die keinem anderen Organ zugewiesen sind. Sie oder er kann im Rahmen der Geschäftsordnung Befugnisse an Angestellte der Anstalt delegieren.
- ³ Sie oder er nimmt an den Sitzungen des Verwaltungsrats mit beratender Stimme und Antragsrecht teil.

- § 8. ¹ Die Revisionsstelle der Anstalt muss Revisionsstelle
- a. die unabhängige Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleisten,
 - b. als Revisionsexperte im Sinne von Art. 4 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren zugelassen sein.
- ² Sie erstattet dem Verwaltungsrat einen schriftlichen Bericht über das Vorgehen und das Ergebnis ihrer Prüfung. Sie empfiehlt Genehmigung, Genehmigung mit Einschränkung oder Rückweisung der Jahresrechnung.
- § 9. ¹ Der Regierungsrat übt die allgemeine Aufsicht über die Anstalt aus. Regierungsrat
- ² Der Regierungsrat
- a. wählt die Revisionsstelle auf Amtsdauer,
 - b. verabschiedet die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht und leitet diese zusammen mit dem Bericht der Revisionsstelle an den Kantonsrat weiter,
 - c. genehmigt die vom Verwaltungsrat beschlossenen Erlasse der Anstalt,
 - d. entscheidet über die Übernahme der Aufsichtstätigkeit anderer Kantone über Einrichtungen nach § 2 Abs. 1.
- § 10. ¹ Der Kantonsrat übt die parlamentarische Kontrolle über die Anstalt aus. Die fachliche Aufsicht des Bundes bleibt vorbehalten. Kantonsrat
- ² Er genehmigt die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht.

C. Tätigkeit

- § 11. Im Bereich der Aufsicht über Einrichtungen nach § 2 Abs. 1 erfüllt die Anstalt alle Aufgaben, die gemäss dem Vorsorgerecht des Bundes von der kantonalen Aufsichtsbehörde wahrzunehmen sind. Vorsorgeeinrichtungen
- § 12. ¹ Im Bereich der Stiftungen im Sinne von § 2 Abs. 2 erfüllt die Anstalt folgende Aufgaben: Stiftungen
a. Aufgaben
- a. Entscheid über die Änderung der Organisation oder des Zwecks (Art. 85, 86 und 86a ZGB),
 - b. Aufsicht über Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung dem Kanton oder mehreren Bezirken angehören (Art. 84 ZGB), sowie Entscheid über die Auflösung solcher Stiftungen (Art. 88 Abs. 1 ZGB).
- ² Bei der Ausübung der Aufsicht über subventionierte Stiftungen berücksichtigt die Anstalt die Kontrolle derjenigen Direktion des Regierungsrates, die für die Ausrichtung der Beiträge zuständig ist.

- b. Aufsicht
- § 13. ¹ Die Stiftungen reichen der Anstalt jährlich die Jahresrechnung, einen Tätigkeitsbericht und, sofern die Stiftung von der Pflicht zur Bezeichnung einer Revisionsstelle nicht befreit worden ist, den Bericht der Revisionsstelle ein.
- ² Sie reichen neue oder geänderte Reglemente umgehend zur Prüfung ein.
- ³ Sie benachrichtigen die Anstalt unverzüglich bei besonderen Vorkommnissen, welche die Beurteilung der Lage der Stiftung erheblich beeinflussen oder ein rasches Einschreiten erfordern.
- ⁴ Die Anstalt regelt das Nähere.
- c. Eingriffsbefugnis
- § 14. Bei Rechtsverletzungen der Stiftungsorgane trifft die Anstalt die erforderlichen Anordnungen.
- d. Verzeichnis
- § 15. ¹ Die Anstalt führt ein Verzeichnis der Stiftungen mit Sitz im Kanton Zürich. Sie kann von den Stiftungen die dafür erforderlichen Angaben einfordern.
- ² Das Verzeichnis wird auf informatikunterstützten Informationssystemen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

D. Personal und Finanzen

- Personal
- § 16. ¹ Für die Angestellten der Anstalt gilt das öffentliche Personalrecht des Kantons.
- ² Der Verwaltungsrat kann im Personalreglement abweichende Bestimmungen erlassen, soweit dies aus betrieblichen Gründen erforderlich ist.
- Haftung
- § 17. ¹ Für Schäden, die Angestellte in Ausübung amtlicher Verrichtungen einem Dritten widerrechtlich zufügen, haftet ausschliesslich die Anstalt. Sie schliesst zu diesem Zweck eine Haftpflichtversicherung ab.
- ² Im Übrigen gilt das Haftungsgesetz vom 14. September 1969 sinngemäss.
- Finanzierung
- a. Gebühren
- § 18. ¹ Die Anstalt wird nach kaufmännischen Grundsätzen selbsttragend geführt.
- ² Sie erhebt folgende Gebühren:
- jährliche Aufsichtsgebühren unabhängig vom Aufwand der Anstalt,
 - jährliche Abgabe gemäss Art. 64c Abs. 2 lit. a BVG,
 - Gebühren für die einzelnen Prüfungen, Verfügungen und weiteren Dienstleistungen.

³ Die Gebührenordnung legt fest, in welchen Fällen die Aufsichtsgebühr aufgrund des Bruttovermögens einschliesslich Rückkaufswerten oder aufgrund der reglementarischen Austrittsleistungen bemessen wird.

⁴ Die Gebühren nach Abs. 2 lit. c werden innerhalb des von der Gebührenordnung vorgegebenen Rahmens nach Aufwand bemessen.

§ 19. ¹ Zur Finanzierung der Anfangsphase stellt der Kanton Zürich der Anstalt ein Darlehen von höchstens 5 Mio. Franken zu den Selbstkosten zur Verfügung. b. Darlehen

² Die Anstalt kann das Darlehen jederzeit teilweise oder ganz zurückzahlen.

§ 20. Die Zielgrösse des Eigenkapitals der Anstalt beträgt mindestens einen Jahresumsatz und höchstens zwei Jahresumsätze. Eigenkapital

§ 21. Die Anstalt erstellt eine Finanzplanung, ein Budget und einen Geschäftsbericht. Sie führt eine Finanzbuchhaltung. Finanzplanung
und Rechnungs-
legung

E. Rechtspflege

§ 22. ¹ Die Anfechtung von Verfügungen der Anstalt im Bereich der beruflichen Vorsorge im Sinne von § 2 Abs. 1 richtet sich nach Art. 74 Abs. 1 BVG.

² Über Rekurse gegen Anordnungen der Anstalt im Bereich der Stiftungen gemäss § 2 Abs. 2 entscheidet der Verwaltungsrat.

³ Erinstanzliche Anordnungen und Rekursentscheide des Verwaltungsrates sind mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar.

F. Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 23. Das geltende Recht wird wie folgt geändert: Änderung
bisherigen
Rechts

a. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 :

§ 34. ¹ Der Gemeinderat ist die zuständige Behörde: Sanktionen
Ziff. 1 unverändert.

2. für die Aufsicht über Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung der Gemeinde angehören (Art. 84 ZGB); §§ 13 und 14 des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSG) vom ... gelten sinngemäss,

Ziff. 3–8 und Abs. 2 unverändert.

§ 37 Abs. 1 unverändert.

² §§ 13 und 14 des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSG) vom ... gelten sinngemäss.

§ 44 Abs. 1 unverändert.

² Die vom Regierungsrat bezeichnete Direktion ist zuständig:

Ziff. 9–11 unverändert.

Ziff. 12–14 werden aufgehoben.

Ziff. 15–17 unverändert.

b. Gesetz über die Märkte und das Reisengewerbe
vom 11. April 2005:

Bewilligungs-
pflicht

§ 3 Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Ist bei einer öffentlichen Sammlung für gemeinnützige Zwecke nicht für die Verwaltung oder Verwendung des Sammelvermögens gesorgt, so ordnet die für die Bewilligung der Sammlung zuständige Behörde das Erforderliche an.

Übergangsrecht

§ 24. Bis zum Erlass der Gebührenordnung durch den Verwaltungsrat erhebt die Anstalt Gebühren nach §§ 3 und 10 der Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen vom 19. Juli 2000.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Es wird nach Art. 37 der Kantonsverfassung als dringlich erklärt und tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

Weisung

1. Ausgangslage

Gemäss geltendem Recht bezeichnet jeder Kanton eine Behörde, welche die Vorsorgeeinrichtungen sowie die Einrichtungen mit Sitz auf seinem Gebiet beaufsichtigt, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen (Art. 61 Abs. 1 Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BVG; SR 831.40). Der Kanton Zürich hat diese Aufgabe dem Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen (BVS) übertragen. Der Bundesrat legt nach heutiger Rechtslage weiter fest, unter welchen Voraussetzungen Vorsorgeeinrichtungen sowie Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, der Aufsicht des Bundes unterstehen (Art. 61 Abs. 2 BVG). Der Bundesrat hat von seiner Verordnungskompetenz Gebrauch gemacht und bestimmt, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter, die Vorsorgeeinrichtungen der SBB, der Nationalbank und der Suva sowie die Pensionskasse des Bundes (Publica) beaufsichtigt (Art. 3 Abs. 1 Verordnung vom 29. Juni 1983 über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen, BVV 1; SR 831.435.1).

Im Rahmen der Diskussion über die bestmögliche Aufsichtsstruktur in der beruflichen Vorsorge haben die eidgenössischen Räte am 19. März 2010 die Vorlage zur Strukturreform in der beruflichen Vorsorge beschlossen und damit neue Strukturen der BVG-Aufsicht festgelegt. Die wesentlichen Punkte der neuen Struktur, die nach dem Willen des Bundesrats am 1. Januar 2012 in Kraft treten soll, sind: (1) Die Aufsicht wird dezentral durch die Kantone ausgeübt. Der Bund übt (mit Ausnahme der Aufsicht über den Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen) keine direkte Aufsicht mehr aus. (2) Der Bund übt mit einer neu zu schaffenden Oberaufsichtskommission die fachliche Aufsicht über die kantonalen Aufsichtsbehörden aus. (3) Die kantonalen Aufsichtsbehörden sind als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit auszugestalten; ihre Aufsichtstätigkeit sollen sie frei von Weisungen ausüben; sie sollen rechtlich, finanziell und administrativ unabhängig sein. (4) Die Kantone sollen Aufsichtsregionen bilden können, wenn einzelne Kantone die gesetzlichen Anforderungen an die Aufsichtsbehörde wegen fehlender Mittel nicht alleine erfüllen können.

Diese Strukturreform hat auch auf den Kanton Zürich tief greifende Auswirkungen. Einerseits wird die kantonale BVG-Aufsichtsbehörde in Zukunft unter anderem auch die Aufsicht über die gesamtschweizerisch tätigen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mit

Sitz im Kanton Zürich ausüben müssen. Andererseits muss das heute in die Zentralverwaltung integrierte Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen (BVS) in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt werden.

2. Allgemeine Bemerkungen zum Gesetzesentwurf

Bereits die Expertenkommission «Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge» forderte im April 2004, dass die kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden rechtlich, finanziell und administrativ verselbstständigt werden und vermehrt sogenannte prudentielle Aufsichtsinstrumente einsetzen sollen (Empfehlung Nr. 14 des Expertenberichts Optimierung, Ziff. 5.2.5, S. 42 ff.). Die Beaufsichtigung der einzelnen Systemteilnehmer (Vorsorgeeinrichtung, Kontrollstelle, Experte für berufliche Vorsorge) im Gefüge der beruflichen Vorsorge sei eine hoheitliche Tätigkeit, die von einer rechtlich, finanziell und administrativ unabhängigen, nicht weisungsgebundenen Institution wahrgenommen werden müsse. Die weitgehende Unabhängigkeit soll jedoch mit der Pflicht zur regelmässigen Berichterstattung gegenüber den übergeordneten politischen Behörden einhergehen (Rechnungspflicht), (Ziff. 5.2.5, S. 43).

In der Botschaft zur Strukturreform führte der Bundesrat aus, dass es auch bei den kantonalen Aufsichtsbehörden zu Absprachen oder Interessenskonflikten kommen könne. Die Kantonsbehörden hätten beispielsweise die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, die ja auch einer kantonalen Verwaltungsbehörde (in der Regel der kantonalen Finanzverwaltung) angehören würden. Heute seien die mit der Aufsicht betrauten Personen im Prinzip den Leitungsorganen der kantonalen Verwaltung unterstellt und folglich auch an die einschlägigen Weisungen gebunden, wodurch sie nicht über die nötige Unabhängigkeit verfügen würden (Budget, begrenztes Personal usw.). Die rechtliche, finanzielle und administrative Unabhängigkeit der Aufsicht dränge sich nicht zuletzt auch aufgrund der Merkmale der öffentlichen Aufsichtstätigkeit auf. So dürfe die Aufsichtsbehörde keinesfalls weisungsgebunden sein oder von der Budgetpolitik des Kantons abhängen. Nur so sei eine nicht von politischen Interessen beeinflusste, unparteiische Systemüberwachung und Aufsicht über die Systemteilnehmer gewährleistet (Botschaft Strukturreform, BBl 2007 5669 5704, Ziff. 2.1 zu Art. 61 E-BVG). In der Differenzbereinigung der Bundesversammlung wurde schliesslich für die Aufsichtsbehörden die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit vorgeschrieben. Der massgebliche neue Art. 61 Abs. 3 BVG lautet: «Die Aufsichtsbehörde ist eine öffent-

lich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie unterliegt in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen» (BBl 2010 2024).

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1. Name, Rechtsform, Sitz

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons ist heute als Amt ausgestaltet, das der Direktion der Justiz und des Innern angegliedert ist. Als Rechtsform für die BVG-Aufsichtsbehörden schreibt Art. 61 Abs. 3 BVG fortan zwingend die öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit vor. Auf kantonaler Ebene findet sich die Grundlage zur Schaffung selbstständiger Anstalten in Art. 98 Abs. 1 der Kantonsverfassung (LS 101).

Der heutige Name «Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen» ist bekannt und gut eingeführt. Auch die Kurzbezeichnung «BVS» ist allgemein bekannt. Deshalb soll der Name der neuen Anstalt von der bisherigen Bezeichnung nur so weit als nötig abweichen und die Beibehaltung der bisherigen Abkürzung ermöglichen. Mit dem Namen «BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)» kann das erreicht werden.

§ 2. Zweck der Anstalt

Die Anstalt bezweckt die Erfüllung der dem Kanton Zürich gemäss BVG obliegenden Aufgaben. Nach der Strukturreform wird die Anstalt alle Vorsorgeeinrichtungen (betriebseigene Vorsorgeeinrichtungen, Konzerneinrichtungen, Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen) und alle Freizügigkeits- und Säule-3a-Einrichtungen mit Sitz im Kanton Zürich beaufsichtigen (Abs. 1).

Die Anstalt soll überdies die Aufsicht über die nach Art. 84 ZGB unter kantonaler Aufsicht stehenden Stiftungen ausüben und für die kantonalen und kommunalen Stiftungen weitere Aufgaben gemäss diesem Gesetz (vgl. § 12 Abs. 1 lit. a) wahrnehmen (Abs. 2). Für die Übertragung dieser bisher vom BVS wahrgenommenen Aufgaben auf die Anstalt spricht insbesondere das beim Amt vorhandene Fachwissen. Auch wäre es mit grossem Aufwand verbunden, einzig für die Aufsicht über die klassischen Stiftungen eine neue kantonale Aufsichtsbehörde zu errichten. Demgegenüber sind keine Nachteile ersichtlich, wenn diese Aufgabe neu durch die Anstalt erfüllt wird. Der Rechtsschutz im Bereich der klassischen Stiftungen ist hingegen insbesondere vor dem Hintergrund der kürzlich erfolgten Revision des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts neu zu regeln (vgl. § 22).

Die Anstalt soll auch für andere Kantone die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge wahrnehmen können (Abs. 3). Die Bundesverfassung (BV, SR 101) schränkt die Kantone in ihrer Zusammenarbeit grundsätzlich nicht ein (vgl. Art. 47 Abs. 2 und 46 Abs. 3 BV). So können die Kantone auch im Bereich der Umsetzung von Bundesrecht interkantonale Verträge im Zuständigkeitsbereich aller Staatsgewalten (Legislative, Exekutive und Verwaltung, Gerichte) abschliessen. Damit können sie unter anderem Aufgaben auf andere Kantone übertragen oder interkantonale Organisationen gründen und diese mit hoheitlichen Befugnissen ausstatten (Art. 48 Abs. 1 BV). Der neue Art. 61 Abs. 2 BVG hält fest, dass die Kantone gemeinsame Aufsichtsregionen bilden und dafür eine einzige Aufsichtsbehörde bezeichnen können. Der Zusammenschluss zu einer Aufsichtsregion kommt insbesondere dann infrage, wenn einzelne Kantone die gesetzlichen Anforderungen an die Aufsichtsbehörde wegen fehlender Mittel nicht alleine erfüllen können (BB1 2007 5669 5703). Aufgrund der Vereinbarung zwischen den Kantonen Schaffhausen und Zürich betreffend die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge vom 12. September 2006 / 25. Oktober 2006 (LS 831.46) übt das Amt seit dem 1. Januar 2007 auch die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Schaffhausen aus. Diese Vereinbarung soll aufrechterhalten bleiben, unter Übertragung der bisher vom Amt wahrgenommenen Aufgaben auf die Anstalt.

§ 3. Organe

Die Anstalt soll einen Verwaltungsrat, eine Direktorin oder einen Direktor sowie eine Revisionsstelle als Organe haben. Mit der Direktorin oder dem Direktor einerseits und dem Verwaltungsrat andererseits ist für die Anstalt eine zweistufige Führungsstruktur vorgesehen. Dies entspricht auch im öffentlichen Bereich dem heutigen Verständnis von Corporate Governance und hat sich bei öffentlich-rechtlichen Anstalten als Standard durchgesetzt. Mit der zweistufigen Führungsstruktur wird auch dem Willen des Gesetzgebers gefolgt, zeigen die parlamentarischen Beratungen zur Strukturreform doch klar, dass sich der Bundesgesetzgeber von der Konzeption der bereits bestehenden Aufsichtsbehörden der Ostschweiz und der Zentralschweiz leiten liess, die eine zweistufige Führungsstruktur aufweisen.

§ 4. Verwaltungsrat – Wahl

Der Verwaltungsrat soll aus fünf Mitgliedern einschliesslich Präsidentin oder Präsident bestehen. Die Mitglieder werden vom Regierungsrat gewählt, denn die für die Aufgaben des Verwaltungsrates erforderliche Fachkompetenz der Kandidatinnen und Kandidaten lässt sich

in einem vom Regierungsrat durchgeführten Wahlverfahren eingehend beurteilen. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre, wobei Wiederwahl zulässig ist (Abs. 1 Satz 1).

Bei der Bestellung des Verwaltungsrats soll sichergestellt werden, dass dieser über die erforderlichen Fachkenntnisse zur strategischen Führung einer Anstalt im Bereich der Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen verfügt. Im Verwaltungsrat sollen deshalb Fachkenntnisse in den Bereichen Recht, Wirtschaftsprüfung und Management vorhanden sein (Abs. 1 Satz 2). Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner hingegen wird in Gremien im Bereich der beruflichen Vorsorge regelmässig nur dann Einsitz gewährt, wenn diese auch Entscheide zu treffen haben, die Fragen der Aufsicht über die berufliche Vorsorge betreffen. Beim Verwaltungsrat des BVS ist dies gerade nicht der Fall.

§ 5. Verwaltungsrat – Zuständigkeit

Als oberstes Organ der Anstalt soll der Verwaltungsrat diese in strategischer Hinsicht führen (Abs. 1). Im Sinne einer guten Corporate Governance soll er dabei in aller Regel weder im konkreten Einzelfall noch mittels allgemeiner Weisungen in die Aufsichtstätigkeit der Direktorin oder des Direktors und der Angestellten der Anstalt eingreifen. Das Verständnis von Checks and Balances verlangt eine klare Trennung zwischen strategischer und operativer Führung und eine unmissverständliche Zuweisung von Funktionen und Aufgaben (vgl. dazu Abs. 2). Auch bei den heute bereits errichteten selbstständigen BVG-Aufsichtsbehörden anderer Kantone kommt dem obersten Führungsorgan keine fachliche Weisungskompetenz zu. Die Grundsätze der Leitung privater Unternehmen und des New Public Management sehen die führungsmässige Unterscheidung zwischen politisch-strategischen und operativen Aufgaben und Zuständigkeiten vor.

Abs. 2 zählt die Aufgaben des Verwaltungsrats abschliessend auf (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1). Insbesondere übt er die unmittelbare Aufsicht über die Anstalt aus (lit. b), was auch die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden gegen die Direktorin oder den Direktor umfasst. Aufgrund seiner strategischen Führungsverantwortung soll der Verwaltungsrat ferner die wichtigsten Ausführungsbestimmungen erlassen, nämlich die Reglemente über die Organisation, das Personal, das Finanzwesen und die Gebühren (lit. e).

§ 6. Verwaltungsrat – Beschlussfassung

Der Verwaltungsrat soll mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschlussfähig sein und seine Beschlüsse mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen fassen. Bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme

der Präsidentin oder des Präsidenten. Zur Vereinfachung des Verfahrens soll er Beschlüsse auch auf dem Zirkularweg fassen können, sofern kein Mitglied eine mündliche Beratung verlangt.

§ 7. Direktorin oder Direktor

Die Direktorin oder der Direktor führt die Anstalt in operativer und personeller Hinsicht im Rahmen des Rechts und der strategischen Vorgaben des Verwaltungsrats. Sie oder er vertritt die Anstalt gegen aussen (Abs. 1). Die Direktorin oder der Direktor nimmt an den Sitzungen des Verwaltungsrats mit beratender Stimme und Antragsrecht teil (Abs. 3). Zwecks Wahrung der Unabhängigkeit des Verwaltungsrates muss sie oder er jedoch in den Ausstand treten, wenn der Verwaltungsrat beispielsweise über Aufsichtsbeschwerden oder über Rechtsmittel (vgl. § 22 Abs. 2) entscheidet.

Der Direktorin oder dem Direktor stehen alle Befugnisse zu, die aufgrund dieses Gesetzes keinem anderen Organ zugewiesen sind (Abs. 2 Satz 1). Sie oder er hat insbesondere folgende Aufgaben:

- Sie oder er überwacht und verantwortet die Einhaltung der strategischen Vorgaben des Verwaltungsrats und des jährlichen Budgets.
- Sie oder er ist für ein aussagekräftiges Finanz- und Rechnungswesen einschliesslich Controlling und Berichtswesen besorgt.
- Sie oder er stellt die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an und ist für die personellen Belange zuständig.
- Sie oder er legt dem Verwaltungsrat periodisch Rechenschaft ab und bereitet die Geschäfte des Verwaltungsrats betreffend Themen der Anstalt vor.
- Sie oder er erlässt gegenüber den zu beaufsichtigenden Einrichtungen fachliche Weisungen und Richtlinien (Merkblätter, Formulare usw.).

Um die für die Anstaltsführung erforderliche Flexibilität zu erreichen, kann die Direktorin oder der Direktor im Rahmen der Geschäftsordnung einzelne Befugnisse an Angestellte der Anstalt delegieren (Abs. 2 Satz 2). Die Delegation ganzer Geschäftsbereiche zur eigenverantwortlichen Erledigung müsste jedoch in dem vom Verwaltungsrat zu erlassenden Organisationsreglement geregelt werden (§ 5 Abs. 2 lit. f).

§ 8. Revisionsstelle

Die vom Regierungsrat auf die übliche Amtsdauer von vier Jahren zu bestellende Revisionsstelle prüft jährlich die Buchführung und die Jahresrechnung nach den gesetzlichen Vorschriften und anerkannten Revisionsgrundsätzen. Sie erstattet dem Verwaltungsrat Bericht und Antrag. Der Verwaltungsrat wird bei der erstmaligen Wahl und jeweils vor Ablauf der Amtsdauer dem Regierungsrat Antrag auf Wahl der Revisionsstelle stellen. Auch hier ist Wiederwahl möglich.

§ 9. Regierungsrat

Der Regierungsrat übt die allgemeine Aufsicht über die Anstalt aus (Abs. 1). Aufgrund der zweistufigen Führungsstruktur der Anstalt kommt ihm insbesondere die Aufsicht über den Verwaltungsrat und die Behandlung von gegen diesen gerichteten Aufsichtsbeschwerden zu. Gegen die Direktorin oder den Direktor gerichtete Aufsichtsbeschwerden sind jedoch vom Verwaltungsrat – dem Wahlorgan – zu behandeln.

Der Regierungsrat wählt die Revisionsstelle (Abs. 2 lit. a). Er verabschiedet die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht der Anstalt und leitet diese mit dem Bericht der Revisionsstelle an den Kantonsrat weiter (lit. b). Gemäss § 54 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG; LS 611) ist eine Anstalt dann in die konsolidierte Rechnung aufzunehmen, wenn ihr der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und wenn er sie zudem wesentlich beeinflussen kann. Da sich die Anstalt ausschliesslich durch Gebühreneinnahmen finanziert (vgl. § 18) und keine staatlichen Betriebsbeiträge erhält, ist jedenfalls die erste Voraussetzung nicht erfüllt. Demzufolge wird davon abzusehen sein, die Anstalt in die konsolidierte Rechnung des Kantons aufzunehmen.

Der Regierungsrat genehmigt die vom Verwaltungsrat beschlossenen Erlasse der Anstalt (Abs. 2 lit. c) und entscheidet über Vereinbarungen mit anderen Kantonen, aufgrund derer die Anstalt die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge anderer Kantone übernimmt (lit. d). Zur Zulässigkeit und Begründung solcher Übernahmen vgl. die Bemerkungen zu § 2 Abs. 3.

§ 10. Kantonsrat

Die Anstalt untersteht der parlamentarischen Kontrolle des Kantonsrates. Dieser mit der neuen Kantonsverfassung eingeführte Begriff umschreibt den Charakter der Aufgabe des Kantonsrats treffender als der bisher übliche Begriff der Oberaufsicht, wie er auch in § 34a des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) verwendet wird. Denn die Kontrolle

beschränkt sich auf ein Beobachten und Werten aus Distanz und schliesst jedenfalls die Erteilung von einzelfallbezogenen oder allgemeinen Weisungen aus (vgl. Kommentar KV, Art. 57 N 3 f.). Der Kantonsrat nimmt die parlamentarische Kontrolle dadurch wahr, dass er die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht der Anstalt prüft und genehmigt.

Die parlamentarische Aufsicht des Kantonsrates steht unter dem Vorbehalt der fachlichen Aufsicht durch den Bund (Abs. 1 Satz 2). Diese wird durch die neu geschaffene Oberaufsichtskommission wahrgenommen. Gemäss Art. 64a Abs. 1 lit. a BVG soll die Oberaufsichtsbehörde die einheitliche Aufsichtstätigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden sicherstellen, wozu sie auch Weisungen erlassen kann. Im Weiteren prüft sie im Rahmen ihres Auftrags zur Qualitätssicherung die Jahresberichte der kantonalen Aufsichtsbehörden. Ferner kann sie bei den Aufsichtsbehörden Inspektionen durchführen. Die Oberaufsichtskommission verfügt damit über ein griffiges Instrument, um im Rahmen eines breiter angelegten Audits die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden bei Bedarf vor Ort überprüfen zu können.

§ 11. Vorsorgeeinrichtungen

Im Rahmen der BVG-Aufsicht wacht die Anstalt darüber, dass die beaufichtigten Einrichtungen, die Revisionsstellen und die Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge die gesetzlichen Vorschriften einhalten und dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird. Zu diesem Zweck prüft die Anstalt die Gesetzeskonformität der Reglemente und Statuten, fordert die jährliche Berichterstattung ein, nimmt Einsicht in den Bericht der Revisionsstelle und der Expertin oder des Experten für berufliche Vorsorge, trifft Massnahmen zur Behebung von Mängeln und beurteilt Informationsstreitigkeiten (Art. 62 Abs. 1 BVG). Da diese Aufgaben bundesrechtlich geregelt sind, genügt es, in § 11 auf das Bundesgesetz zu verweisen.

§ 12. Stiftungen – Aufgaben

Im Bereich der Stiftungen gemäss § 2 Abs. 2 (sogenannte klassische Stiftungen nach Art. 84 ZGB) soll die Anstalt jene Aufgaben übernehmen, die bisher dem Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen zukamen (vgl. § 34 Abs. 2 Ziff. 12 und 13 EG zum ZGB). In diesem Sinne soll die Anstalt bei sämtlichen Stiftungen mit Sitz im Kanton über die Änderung ihrer Organisation oder ihres Zwecks entscheiden (Abs. 1 lit. a).

Die Aufsicht über klassische Stiftungen und der Entscheid über ihre Auflösung soll jedoch nur dann bei der Anstalt liegen, wenn der Zweck der Stiftung den ganzen Kanton oder zumindest mehrere Bezirke betrifft (Abs. 1 lit. b). Bei Stiftungen, die einer Gemeinde oder einem einzigen Bezirk angehören, sollen hierfür weiterhin die Gemeinderäte bzw. die Bezirksräte zuständig sein (vgl. § 34 Abs. 1 Ziff. 2 und § 37 EG zum ZGB).

§ 13. Stiftungen – Aufsicht

Diese Bestimmung regelt, welche Aufgaben die klassischen Stiftungen im Rahmen der Beaufsichtigung durch die Anstalt haben. Die Regelungen entsprechen der bisherigen Praxis des Amtes, die sich in den letzten Jahren auch auf der Grundlage der Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen (LS 831.4) herausgebildet hat. Die Anstalt soll die Vorschriften von Abs. 1–3 konkretisieren können (Abs. 4).

§ 14. Stiftungen – Eingriffsbefugnis

Das ZGB regelt nicht ausdrücklich, unter welchen Voraussetzungen die Aufsichtsbehörde bei klassischen Stiftungen korrigierend eingreifen muss. Bewährter Praxis folgend, soll das nur bei Rechtsverletzungen der Stiftungsorgane der Fall sein, insbesondere bei qualifizierten Ermessensfehlern. Jedoch soll die Anstalt nicht eingreifen, solange sich die Stiftungsorgane im Bereich des vom Gesetz eingeräumten Ermessens bewegen.

§ 15. Stiftungen – Verzeichnis

Es entspricht einem grossen Bedürfnis von gemeinnützigen Stiftungen und potenziell Begünstigten dieser Stiftungen, sich in einem öffentlich zugänglichen Verzeichnis über die Stiftungen mit Sitz im Kanton Zürich informieren zu können. Das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen hat bereits 2007 ein solches Stiftungsverzeichnis erstellt. Aufgrund der damals geltenden Rechtsgrundlagen erfolgte die Aufnahme der Stiftungen in dieses Verzeichnis aber freiwillig. Mit Abs. 1 wird die Rechtsgrundlage zur obligatorischen Führung des Verzeichnisses geschaffen. Auf Verlangen der Anstalt haben die Stiftungen die benötigten Informationen zu liefern.

Die Anstalt wird der Öffentlichkeit das Verzeichnis über die Stiftungen im Sinne von § 2 Abs. 2 auf informatikunterstützten Informationssystemen zugänglich machen (Abs. 2). Zu diesem Zweck kann sich die Anstalt auch mit anderen Aufsichtsbehörden oder privaten Anbietern zusammenschliessen.

§ 16. Personal

Die Angestellten der Anstalt sollen grundsätzlich dem öffentlichen Personalrecht des Kantons unterstehen (Abs. 1). Allerdings soll der Verwaltungsrat im Personalreglement – dieses untersteht der Genehmigung des Regierungsrates (§ 9 Abs. 2 lit. c) – abweichende Bestimmungen erlassen können, soweit das aus betrieblichen Gründen erforderlich ist (Abs. 2). Damit kann auf die Situation reagiert werden, dass bei der Anstellung von hochqualifizierten Mitarbeitenden die Anwendung der öffentlichen Besoldungsordnung an ihre Grenzen stösst. Die Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu rekrutieren, werden sich in Zukunft noch verstärken, da die BVG-Aufsichtsbehörden zukünftig auch die Tätigkeit der Revisionsstellen und Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge zu überwachen haben.

§ 17. Haftung

Da die Anstalt ein selbstständiges Rechtssubjekt und damit Träger eigenen Vermögens ist, haftet grundsätzlich nur ihr Vermögen für ihre Verbindlichkeiten. Analog zur Regelung betreffend die Gebäudeversicherung soll die subsidiäre Haftung des Kantons ausgeschlossen werden (Abs. 1 Satz 1). Der Rückgriff auf schadenverursachende Angestellte der Anstalt soll jedoch damit nicht ausgeschlossen werden. Zur Erweiterung des Haftungssubstrats von höchstens zwei Jahresumsätzen der Anstalt (vgl. § 20) soll die Anstalt eine Haftpflichtversicherung abschliessen (Abs. 1 Satz 2). Diese Lösung wurde auch von anderen verselbstständigten BVG-Aufsichtsbehörden gewählt.

Für die Anstalt soll das Haftungsgesetz (HG; LS 170.1) sinngemäss gelten (Abs. 2). Gemäss § 6 Abs. 1 HG haftet der Kanton Zürich für den Schaden, den eine Angestellte oder ein Angestellter in Ausübung hoheitlicher Verrichtungen einem Dritten widerrechtlich zufügt. Das Haftungsgesetz gilt entsprechend auch für die Organisationen des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, für die Mitglieder und Ersatzmitglieder ihrer Organe und für die in ihrem Dienste stehenden Personen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verrichtungen ausüben (§ 3 Abs. 1 HG). Soweit die Haftung des Staates und der Beamtinnen oder Beamten durch Bundesrecht geregelt ist, findet das kantonale Haftungsgesetz keine Anwendung (§ 5 Abs. 1 HG).

Die mit dem Kanton Schaffhausen abgeschlossene Vereinbarung (vgl. Bemerkungen zu § 2 Abs. 3) sieht vor, dass für Schäden, die Angestellte des Kantons Zürich im Zusammenhang mit der Aufsicht verursachen, ausschliesslich der Kanton Zürich nach seinem Haftungsrecht haftet (Art. 3 Satz 2 der Vereinbarung). Im Rahmen der Anpassung der Vereinbarung an die Regelungen dieses Gesetzes wird die genannte Vertragsbestimmung dahingehend zu ändern sein, dass die

Anstalt und nicht der Kanton Zürich haftet und dass sich die Haftung auf Schäden bezieht, die Angestellte der Anstalt und nicht des Kantons Zürich verursacht haben.

§ 18. Finanzierung – Gebühren

Die Anstalt soll selbsttragend sein (Abs. 1), das heisst, sie soll sich vollständig über selbst erzielten Einnahmen – im Wesentlichen über Gebühreneinnahmen – finanzieren. Ihr sollen weder Staatsbeiträge zufließen, noch soll der Kanton eine Defizitgarantie oder eine ergänzende Haftung übernehmen.

Die Anstalt wird von den unter ihrer Aufsicht stehenden Einrichtungen Gebühren zu erheben haben, die den gesamten Geschäftsaufwand der Anstalt decken. Diese bestehen aus folgenden Positionen:

- Jährliche Aufsichtsgebühr, deren Höhe nicht vom Aufwand der Anstalt für den konkreten Fall abhängt (Abs. 2 lit. a). Die Gebühr deckt den Aufwand der Anstalt für die Prüfung der Jahresberichterstattung und allfällige Mahnungen ab. Die vom Verwaltungsrat zu erlassende Gebührenordnung hat dabei zu regeln, in welchen Fällen die Jahresgebühr aufgrund der Bilanzsumme (einschliesslich Deckungskapitalien von Versicherungsverträgen) oder aufgrund der reglementarischen Austrittsleistungen (d. h. dem Vorsorgekapital der aktiven Versicherten) festgesetzt wird (Abs. 3).
- Jährliche Abgaben gemäss Art. 64c Abs. 2 lit. a BVG (Abs. 2 lit. b). Mit dieser Abgabe soll der Aufwand der OBERAUFSICHTSKOMMISSION des Bundes gedeckt werden (vgl. Bemerkungen zu § 10 Abs. 1 Satz 2). Die Anstalt erhebt sie gleichsam stellvertretend für diese Kommission und leitet sie ihr weiter.
- Gebühren für die einzelnen Prüfungen, Verfügungen und weiteren Dienstleistungen der Anstalt (Abs. 2 lit. c). Für diese Gebühren soll die Gebührenordnung der Anstalt einen Rahmen festlegen, innerhalb dessen die Gebühren nach dem Aufwand der Anstalt im konkreten Fall zu bestimmen sind (Abs. 4).

Die hier vorgesehene Form der Gebührenerhebung als aufwandunabhängige Jahresgebühr (Abs. 2 lit. a) und als Gebühr für konkrete Dienstleistungen (Abs. 2 lit. c) wird seit Einführung der BVG-Aufsicht in allen Kantonen angewendet und hat sich bewährt.

§ 19. Finanzierung – Darlehen

Mit Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit wird die Anstalt finanzielle Aufwendungen (Mobiliar, EDV, Löhne usw.) haben, die während höchstens neun Monaten durch die vereinnahmten Gebühren nur zu einem geringen Teil gedeckt sein werden. Grund dafür ist, dass die Jah-

resgebühren erst mit der Prüfung der Jahresrechnungen im dritten Quartal eines Jahres in Rechnung gestellt werden können. Zudem werden die bisher von der Direktion der Justiz und des Innern und anderen kantonalen Stellen angebotenen Dienstleistungen (Personaladministration, IT-Support, Rechnungsführung, Lohnadministration) zukünftig entgeltlich bzw. zu Marktpreisen bezogen werden müssen. Zur finanziellen Überbrückung dieser Startphase soll der Kanton Zürich der Anstalt ein Darlehen zu den Selbstkosten zur Verfügung stellen (Abs. 1). Die Anstalt soll das Darlehen jederzeit teilweise oder ganz zurückzahlen können (Abs. 2).

§ 20. Eigenkapital

Die Einnahmen der Anstalt bestehen fast vollständig aus Gebühren, die von den beaufsichtigten Einrichtungen erhoben werden. Einzige zusätzliche Einnahmequelle sind die Teilnahmegebühren für die Informationsveranstaltungen der Anstalt, die nach ihrer Verselbstständigung nur rund 3% der Gesamteinnahmen ausmachen werden. Die Gebührenordnung soll zunächst so ausgestaltet werden, dass die Anstalt aus dem Rechnungsüberschuss ein Eigenkapital in gewisser Höhe bilden kann, um damit Rückschläge der Jahresrechnung zu decken. Das Eigenkapital dient in diesem Sinn als Reserve für Schwankungen im Betriebsergebnis und für Aufwendungen in einem Fall, bei dem die Haftung der Anstalt gemäss § 17 zum Tragen kommt. Das Eigenkapital soll mindestens die Höhe eines und höchstens die Höhe von zwei Jahresergebnissen betragen. Wird die Obergrenze überschritten, sind die Gebühren zu senken.

§ 21. Finanzplanung und Rechnungslegung

Die Anstalt soll eine Finanzplanung, ein Budget und einen Geschäftsbericht erstellen und eine Finanzbuchhaltung führen. Sie hat sich dabei an die Vorgaben der Kantonsverfassung zu halten: Der Finanzhaushalt ist nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu führen (Art. 122 Abs. 2 KV), und bei der Budgetierung und Rechnungsführung sind die Grundsätze der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit zu beachten (Art. 122 Abs. 3 KV).

Da die Anstalt nicht in die konsolidierte Rechnung des Kantons aufzunehmen ist (vgl. Bemerkungen zu § 9 Abs. 2), fragt es sich, ob sie aus andern Gründen dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung und seinen Ausführungserlassen unterstellt werden soll; hierzu bräuchte es eine entsprechende Regelung im vorliegenden Gesetz (vgl. § 1 Abs. 2 CRG). Von einem solchen Schritt soll abgesehen werden. Die einfachen finanziellen Verhältnisse der Anstalt rechtfertigen

es nicht, das für die Rechnungslegung des Kantons massgebliche komplexe Regelwerk (vgl. Gesetz über Controlling und Rechnungslegung; Rechnungslegungsverordnung [LS 611.1]; anwendbare IPSAS-Standards) auch auf die Anstalt anzuwenden. Ihre Betriebsrechnung lässt sich ohne besondere Schwierigkeiten führen, denn die Einnahmen bestehen einzig aus Gebühren und Kursgeldern und die Ausgaben im Wesentlichen aus Löhnen, Mietgebühren für die Büros sowie Kosten für IT und Telematik. Auch die Bewertung der Aktiven wird keine Probleme bieten, denn die Anstalt wird weder Liegenschaften halten noch nicht kotierte Wertpapiere besitzen. Die Anwendung des kantonalen Finanzhaushaltsrechts für solch einfache Verhältnisse ist nicht sinnvoll.

Die Anstalt soll der Finanzaufsicht der kantonalen Finanzkontrolle unterstellt sein. Dies muss nicht ausdrücklich geregelt werden; sondern ergibt sich aus § 2 Abs. 1 lit. c des Finanzkontrollgesetzes (LS 614).

§ 22. Rechtspflege

Der Rechtsschutz im Bereich der beruflichen Vorsorge (Einrichtungen im Sinne von § 2 Abs. 1) ist durch das Bundesrecht geregelt (vgl. Art. 73 und 74 BVG). Gemäss Art. 74 Abs. 1 BVG können entsprechende Verfügungen mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Abs. 1).

Im Bereich der Aufsicht über klassische Stiftungen ist der Rechtsschutz ausdrücklich zu regeln. Dem Regelinstanzenzug von Art. 77 Abs. 1 KV folgend – wirksame Überprüfung von Anordnungen durch eine Rekursinstanz und Möglichkeit des Weiterzugs an ein Gericht –, sollen Rekurse gegen Anordnungen der Anstalt vom Verwaltungsrat entschieden werden (Abs. 2). Dies betrifft Anordnungen der Anstalt, aber auch das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Anordnung (vgl. § 19 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegengesetz [LS 175.2]). Bei der Behandlung von Rekursen wird darauf zu achten sein, dass der Verwaltungsrat unabhängig entscheiden kann. Insbesondere darf die Direktorin oder der Direktor der Anstalt nicht an der Vorbereitung der Entscheide mitwirken.

Rekursentscheide des Verwaltungsrates sollen mit Beschwerde vor Verwaltungsgericht gezogen werden können. Gleiches soll für erstinstanzliche Anordnungen des Verwaltungsrates gelten (Abs. 3). Mit diesem Rechtsmittelzug wird der vom Bundesgesetzgeber verlangten Unabhängigkeit der Anstalt entsprochen. Im Übrigen stimmt er mit der Regelung überein, wie sie üblicherweise bei den andern kantonalen Anstalten vorgesehen ist.

§ 23. Änderung bisherigen Rechts

Die Aufsicht über sämtliche klassischen Stiftungen mit Sitz im Kanton soll mindestens teilweise vereinheitlicht werden. Deshalb wird § 34 Abs. 1 Ziff. 2 und § 37 EG zum ZGB in dem Sinne ergänzt, dass die §§ 13 und 14 BVSG (Pflichten der Stiftungen im Zusammenhang mit ihrer Beaufsichtigung durch die Anstalt; Eingriffsbefugnis der Aufsichtsinstanz) auch für Stiftungen gelten, die von den Gemeinderäten oder den Bezirksräten zu beaufsichtigen sind (Stiftungen, die «nach ihrer Bestimmung der Gemeinde angehören» bzw. die «nach ihrer Bestimmung dem Bezirk oder mehreren Gemeinden angehören»).

§ 44 Abs. 2 Ziff. 12–14 EG zum ZGB regeln die Aufgaben der vom Regierungsrat bezeichneten Direktion im Zusammenhang mit der Aufsicht über die klassischen Stiftungen und die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge. Da diese Aufgaben neu der Anstalt zukommen und im vorliegenden Gesetz geregelt werden (vgl. §§ 2, 11 und 12), sind die genannten Bestimmungen des EG zum ZGB ersatzlos aufzuheben.

Im Zuge der Änderung des ZGB vom 19. Dezember 2008 (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht; BBl 2009 141) wurden zwei neue Bestimmungen zum Stiftungsrecht eingeführt, die das Vorgehen und die Zuständigkeit bei fehlender Verwaltung von Vermögen aus öffentlichen Sammlungen regeln (Art. 89b und 89c ZGB). Danach hat – unter Vorbehalt abweichender kantonaler Bestimmungen – die für die Beaufsichtigung von Stiftungen zuständige kantonale Behörde das Erforderliche anzuordnen (Art. 89b Abs. 1 in Verbindung mit Art. 89c Abs. 2 ZGB). Gemäss § 3 des Gesetzes über die Märkte und das Reisengewerbe vom 11. April 2005 (LS 935.31) sind die Direktion des Regierungsrates für die Bewilligung von öffentlichen Sammlungen im ganzen Kantonsgebiet und die Gemeinden für diejenige der übrigen öffentlichen Sammlungen zuständig. Da die Anstalt weder Kenntnis über die bewilligten Sammlungen noch über eine allenfalls fehlende Verwaltung des Sammelvermögens hat, sollen die nach ZGB erforderlichen Massnahmen nicht durch sie, sondern durch die Bewilligungsbehörde angeordnet werden. § 3 des Gesetzes über die Märkte und das Reisengewerbe (LS 935.31) ist in diesem Sinne mit einem neuen Absatz 4 zu ergänzen.

§ 24. Übergangsrecht

§§ 3 und 10 der Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen (LS 831.4) regeln die für die Aufsichtstätigkeit zu erhebenden Gebühren. Zukünftig werden die Gebühren vom Verwaltungsrat der Anstalt zu regeln sein (§ 5 Abs. 2 lit. f). Bis zum Erlass des entsprechenden Reglements soll die Anstalt die Gebühren jedoch weiterhin gemäss §§ 3 und 10 der genannten Verordnung erheben.

Inkrafttreten

Die Strukturreform in der beruflichen Vorsorge wird am 1. Januar 2012 in Kraft treten. Der Bundesgesetzgeber hat es unterlassen, für die Errichtung der vorgeschriebenen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt als kantonale Aufsichtsbehörde eine Übergangsfrist zu erlassen. Es ist demnach davon auszugehen, dass auf das Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes auch die kantonale Anstalt errichtet und operativ sein muss. Deshalb muss das BVSG am 1. Januar 2012 in Kraft treten. Die allfällig noch nicht abgelaufene Referendumsfrist kann gleich wie beim Pflegegesetz (LS 855.1) nicht abgewartet werden. In Anwendung von Art. 37 KV ist das BVSG deshalb dringlich zu erklären und auf den 1. Januar 2012 in Kraft zu setzen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi