

Antrag und Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 21. Februar 2025

5963 a

Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BSAG)

(vom)

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden (Präsidentin); Isabel Bartal, Eglisau; Michael Biber, Bachenbülach; Susanne Brunner, Zürich; Tina Deplazes, Hinwil; Isabel Garcia, Zürich; Sonja Gehrig, Urdorf; Florian Heer, Winterthur; Benjamin Krähenmann, Zürich; Gabriel Mäder, Adliswil; Fabian Müller, Rüschlikon; Christian Pfaller, Bassersdorf; Roman Schmid, Opfikon; Nicola Yuste, Zürich; Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil; Sekretärin: Sandra Bolliger.

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

(vom ...)

Der Kantonsrat,
nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 5. Juni 2024,
beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

Beitritt

§ 1. Der Kanton Zürich tritt 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) bei.

Aufgaben

a. Anstalt

§ 2. ¹ Die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin (Anstalt) beaufsichtigt folgende Einrichtungen mit Sitz im Kanton Zürich:

- a. Vorsorgeeinrichtungen und 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,
- b. Personalfürsorgestiftungen gemäss Art. 89 a des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB).

² Sie beaufsichtigt klassische Stiftungen gemäss Art. 84 ZGB, die nach ihrer Bestimmung

- a. dem Kanton oder mehreren Bezirken angehören,

Der Kantonsrat,
nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 5. Juni 2024 und der Kommission für Staat und Gemeinden vom 21. Februar 2025,
beschliesst:

b. einer Gemeinde angehören und nicht von dieser beaufsichtigt werden.

³ Sie ist überdies

a. Kantonsbehörde gemäss Art. 85, 86 und 86 a ZGB,

b. Kantonsbehörde gemäss Art. 88 ZGB, ausser bei
Stiftungen, die von einem Bezirk oder einer Gemeinde beaufsichtigt werden,

c. Rekursinstanz gemäss § 9 Abs. 1.

b. Bezirksrat

§ 3. ¹ Der Bezirksrat beaufsichtigt klassische Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung dem Bezirk oder mehreren Gemeinden des Bezirks angehören.

² In diesen Fällen ist er Kantonsbehörde gemäss Art. 88 ZGB.

c. Gemeindevorstand

§ 4. ¹ Der Gemeindevorstand kann beschliessen, einzelne klassische Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung der Gemeinde angehören, selbst zu beaufsichtigen, wenn eine Stiftung

a. eine Bilanzsumme von weniger als 5 Mio. Franken ausweist und

b. im Jahresdurchschnitt über weniger als fünf Vollzeitstellen verfügt.

² In diesem Fall ist der Gemeindevorstand Kantonsbehörde gemäss Art. 88 ZGB.

³ Die Zuständigkeit für die Aufsicht wechselt auf den 1. Juli. Der Gemeindevorstand teilt seinen Beschluss der Anstalt bis zum Ende des Vorjahres mit.

⁴ Erfüllt eine Stiftung die Voraussetzungen gemäss Abs. 1 nicht mehr, hebt der Gemeindevorstand seinen Beschluss auf und teilt dies der Anstalt mit. Die Zuständigkeit für die Aufsicht wechselt auf den 1. Juli zur Anstalt.

Zuständigkeiten

a. Kantonsrat

§ 5. ¹ Der Kantonsrat entscheidet über

- a. grundlegende Änderungen der Vereinbarung, insbesondere über den Beitritt weiterer Kantone,
- b. den Austritt aus der Vereinbarung,
- c. die einvernehmliche Auflösung der Vereinbarung.

² Er nimmt den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der Anstalt zur Kenntnis.

b. Regierungsrat

§ 6. ¹ Der Regierungsrat bezeichnet

- a. dasjenige seiner Mitglieder, das den Kanton im Konkordatsrat der Anstalt vertritt,
- b. die Mitglieder des Schiedsgerichts gemäss Art. 27 IVBSA.

² Er stellt dem Kantonsrat Antrag auf Kenntnisnahme des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung der Anstalt.

³ Er kann nicht grundlegenden Änderungen der Vereinbarung in eigenem Namen zustimmen.

c. Vertreterin oder Vertreter im Konkordatsrat

§ 7. Das Mitglied des Regierungsrates, das den Kanton im Konkordatsrat vertritt, berichtet dem Regierungsrat jährlich über den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der Anstalt.

Amtliche Publikationen

§ 8. Amtliche Publikationen der Anstalt werden im Amtsblatt veröffentlicht.

Rechtsschutz

§ 9. ¹ Anordnungen der Bezirke und Gemeinden im Bereich der klassischen Stiftungen sind mit Rekurs bei der Anstalt anfechtbar.

² Anordnungen und Rechtsmittelentscheide der Anstalt im Bereich der klassischen Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung dem Kanton, seinen Bezirken oder seinen Gemeinden angehören, sind mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar.

... Anstalt. Dabei erstattet er Bericht über die beaufsichtigten Einrichtungen mit Sitz im Kanton.

... berichtet dem Kantonsrat und dem Regierungsrat ...

³ Der Rechtsschutz gegen Anordnungen der Anstalt im Bereich der beruflichen Vorsorge richtet sich nach Art. 7 IVBSA.

⁴ Die übrigen Anordnungen und die Erlasse der Anstalt sind mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar.

Aufhebung bisherigen Rechts

§ 10. Das Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht vom 11. Juli 2011 wird aufgehoben.

Änderung bisherigen Rechts

§ 11. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 wird wie folgt geändert:

Ziff. 1 unverändert.

Ziff. 2 wird aufgehoben.

Ziff. 3 unverändert.

Ziff. 4 unverändert.

Ziff. 5 unverändert.

Ziff. 6 unverändert.

Ziff. 7 unverändert.

Ziff. 8 unverändert.

Abs. 2 unverändert.

§ 37 wird aufgehoben.

Übergangsbestimmung

§ 12. ¹ Verfahren, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bei der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich hängig sind, werden von der Anstalt weitergeführt und richten sich nach bisherigem Recht.

² Stiftungen, die beim Inkrafttreten des Gesetzes von der Gemeinde beaufsichtigt werden, werden weiterhin von dieser beaufsichtigt.

**Antrag des Regierungsrates
vom 5. Juni 2024**

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 21. Februar 2025
Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates, sofern nichts anderes vermerkt.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

III. § 1 des Gesetzes tritt am 1. Juni 2025 in Kraft, die übrigen Bestimmungen zusammen mit der Vereinbarung. Wird das Referendum ergriffen, legt der Regierungsrat das Datum des Inkrafttretens fest.

Bericht

1. Ausgangslage

Für die Aufsicht über die Pensionskassen (BVG-Einrichtungen) und die klassischen Stiftungen sind die Kantone zuständig. Im Kanton Zürich beaufsichtigt die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) neben den BVG-Einrichtungen diejenigen Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung dem Kanton Zürich oder einer Zürcher Gemeinde angehören und von dieser nicht selbst beaufsichtigt werden. Um den strukturellen Änderungen und den gestiegenen Anforderungen an die Aufsichtstätigkeit Rechnung zu tragen, sollen die BVS und die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA) zu einer gemeinsamen Aufsichtsregion zusammengelegt werden. Die der Vereinbarung beitretenden Kantone gründen gemeinsam eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Zürich.

2. Grundzüge der Vorlage

Die interkantonale Vereinbarung wurde von der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich (JI) mit den Vereinbarungskantonen und den beiden Anstalten BVS und OSTA ausgearbeitet und erfordert eine Anpassung des kantonalen Rechts. Das vorliegende Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BSAG) löst das bisherige BVS-Gesetz vom 11. Juli 2011 (LS 833.1) ab.

3. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Die JI präsentierte die Vorlage am 20. September 2024 der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK). An der Sitzung nahm neben einer BVS-Vertretung auch die Geschäftsprüfungskommission (GPK) teil, die von der Geschäftsleitung zum Mitbericht eingeladen worden war. Die GPK sollte insbesondere die Oberaufsicht der Parlamente im Rahmen der vorgeschlagenen interkantonalen Vereinbarung überprüfen und war mit einer Delegation auch bei den Anhörungen anwesend.

Als gesetzliche Revisionsstelle der BVS wirkt bis anhin die Finanzkontrolle des Kantons Zürich. Sie prüft jährlich die Rechnung und pflegt Kontakt zu den Verantwortlichen der BVS. Die STGK hörte den Leiter der Finanzkontrolle an, der in seinen Ausführungen zu folgendem Schluss kam: Die neue Organisation, bestehend aus Konkordatsrat und Verwaltungsrat, erscheine, gemessen an der Grösse der Einheit und der konkreten Aufsichtsaufgabe, tendenziell überstrukturiert. Die fachliche Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen sei durch die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) sichergestellt. Mit dem

neuen Setting blieben die Aufgaben des Kantonsrates ähnlich wie bis anhin, seien aber nicht mehr abschliessend. Weitergehende Informationsbedürfnisse könnten aber berücksichtigt werden. Dass dem Kanton Zürich neu lediglich einer von neun Sitzen im Konkordatsrat zustehe und er somit nur über einen Neuntel der Stimmkraft verfüge – ein Umstand, der auch in der Kommission zu reden gab –, habe man zur Kenntnis zu nehmen. Dennoch sei das neue Konstrukt vertretbar und aus Effizienzgründen sinnvoll.

Je ein Vertreter des Schweizerischen Pensionskassenverbands (ASIP) und des Verbands Inter-Pension, der die Interessen von unabhängigen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge vertritt, legten der Kommission die Sicht der Branche dar. Gemäss ASIP überwiegen die Vorteile, vor allem mit Fokus auf die Aufsicht über die Pensionskassen. In der Summe würden die direkten Aufsichtsbehörden durch die Fusion gestärkt, was eine zeitgemässe, risikoorientierte und einheitliche Aufsicht in der Branche sicherstelle. Gleichzeitig verschlechtere die «Aufsichts-Grossregion» Zürich aber das Gleichgewicht unter den bisherigen Aufsichtsbehörden, was dem Föderalismus widerspreche. Es bestehe zudem politisch das Risiko einer gesamten Zentralisierung bei der Obergerichtskommission, was die Branche ablehne. Allerdings handle es sich um eine Beaufsichtigung im Rahmen einheitlichen Bundesrechts. Gemäss dem Vertreter von Inter-Pension sei ein Augenmerk auf die Kostenentwicklung zu legen. Bei der Zusammenlegung seien aufgrund von Skaleneffekten tiefere statt höhere Gebühren zu erwarten.

Bisher übte der Kantonsrat die parlamentarische Kontrolle über die BVS aus und hatte deren Geschäftsbericht und Jahresrechnung auf Antrag des Regierungsrates zu genehmigen. Im vorgesehenen interkantonalen Konkordat fällt die Genehmigung dem Konkordatsrat zu. Die GPK äusserte in ihrem Mitbericht Bedenken, dass die neue Anstalt der parlamentarischen Kontrolle entzogen und die Zuständigkeit auf die Exekutive verlagert würde. Dies hätte den Verlust der unmittelbaren parlamentarischen Kontrolle über die Anstalt und damit eine Schwächung des Kantonsrates in seiner Obergerichtstrolle zur Folge. Die kantonalen Parlamente würden künftig Geschäftsbericht und Jahresrechnung der Anstalt auf Antrag der jeweiligen Kantonsregierung nur noch zur Kenntnis nehmen. Diesen Bedenken hielt die KI entgegen, mit dem Konkordat wolle man die Anstalt nicht der parlamentarischen Kontrolle entziehen. Sie schlug vor, mit Ergänzungen von §§ 6 und 7 BSAG die Grundsätze der parlamentarischen Kontrolle zu verdeutlichen und die bisherige Praxis fortzusetzen. Die STGK übernahm diese Vorschläge.

In der Kommission wurden insbesondere die gewählte Struktur und der Mehrwert des Konkordats für den Kanton Zürich infrage gestellt. Zwar betonten die Vertreter der BVS, auch der Kanton Zürich profitiere

vom Zusammenschluss und die Gebühren würden weniger stark steigen. Dass ihm trotz der Vielzahl der in Zürich domizilierten Stiftungen im Konkordatsrat nur ein von neun Sitzen und demzufolge nur ein Neuntel der Stimmkraft zustehen soll, stiess in der Kommission zudem auf wenig Begeisterung. Auch kam die grundsätzliche Frage auf, ob eine andere Form der Zusammenarbeit, beispielsweise eine Leistungsvereinbarung, allenfalls sinnvoller gewesen wäre. Nach den Anhörungen und eingehender Beratung kam die Kommission jedoch zum Schluss, dass die mit dem Konkordat verbundenen Risiken vertretbar sind. Aus ihrer Sicht ist es nachvollziehbar, dass die Ressourcen zusammengeführt werden, um künftige fachliche und organisatorische Herausforderungen gemeinsam anzugehen. Die Kommission fällt ihre Entscheid wohlwollend im Sinne einer Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit.

4. Erläuterungen zu den Kommissionsanträgen

§ 6 Abs. 2

Mit dem Zusatz «Der Antrag enthält einen Bericht über die beaufsichtigten Einrichtungen mit Sitz im Kanton» stellte die JI klar, dass der Antrag des Regierungsrates einen Bericht über die beaufsichtigten Einrichtungen mit Sitz im Kanton enthalten muss. So wird der Informationsfluss von der Anstalt zum Kantonsrat sichergestellt und dieser wie bisher über die Einrichtungen informiert. Die Kommission folgte dann der Argumentation des Gesetzgebungsdienstes der JI (GGD), wonach der erwähnte Bericht vom Kantonsrat nicht zur Kenntnis genommen wird und somit auch nicht Teil des Antrags auf Kenntnisnahme sein kann (vgl. § 5 Abs. 2). Entsprechend wurde § 6 Abs. 2 wie folgt umformuliert: «Dabei erstattet er Bericht über die beaufsichtigten Einrichtungen mit Sitz im Kanton.»

§ 7

Neu soll das Regierungsratsmitglied, das den Kanton im Konkordatsrat vertritt, nicht mehr nur dem Regierungsrat, sondern auch dem Kantonsrat beziehungsweise der zuständigen Kommission berichten. Mit dieser Ergänzung wird das Regierungsratsmitglied von Gesetzes wegen verpflichtet, sich jedes Jahr auch persönlich den Fragen der Kommission zu stellen. Dies ermöglicht der Kommission und dem Kantonsrat nötigenfalls rasches Handeln. Der Kantonsrat kann politischen Druck auf die kantonale Vertretung im Konkordatsrat und damit indirekt auch auf den Konkordatsrat und die neue Anstalt ausüben, was aus Sicht der Kommission die parlamentarische Kontrolle des Kantonsrates weiterhin sicherstellt.

5. Finanzielle Auswirkungen der Kommissionsanträge

In Bezug auf die finanziellen Auswirkungen wird auf den Bericht des Regierungsrates hingewiesen.

6. Regulierungsfolgeabschätzung

Hinsichtlich der Regulierungsfolgen wird auf die Vorlage und den Bericht des Regierungsrates verwiesen.

7. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die Gesetzesvorlage an insgesamt sechs Sitzungen:

- 20. September 2024: Vorlagenpräsentation
- 25. Oktober 2024: Anhörungen
- 22. November 2024: Fraktionsmeinungen, Eintreten, GPK-Bericht
- 29. November 2024: Paragrafenweise Besprechung
- 31. Januar 2025: Beratung Anträge, konsultative Abstimmung
- 21. Februar 2025: 2. Lesung und Schlussabstimmung

8. Antrag der Kommission

Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt dem Kantonsrat einstimmig, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Kommission zu verabschieden.

Zürich, 21. Februar 2025

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:	Die Sekretärin:
Michèle Dünki-Bättig	Sandra Bolliger