

Antrag des Regierungsrates vom 5. Juni 2024

5963

**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:

§ 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. Beitritt

§ 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: Aufgaben
a. Anstalt

- 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,
- 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.

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

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.

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.

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

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

§ 34. ¹ Der Gemeindevorstand ist die zuständige Behörde:

Ziff. 1 unverändert.

Ziff. 2 wird aufgehoben.

Ziff. 3–8 unverändert.

Abs. 2 unverändert.

§ 37 wird aufgehoben.

§ 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. Übergangsbestimmung

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

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.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

A. Ausgangslage

Die beiden Aufsichtsregionen der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) und der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA) sollen zu einer gemeinsamen Aufsichtsregion zusammengelegt werden. Dies geschieht mit 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 (nachfolgend «Vereinbarung» oder «IVBSA»). Die Bildung der gemeinsamen Aufsichtsregion ermöglicht es, den strukturellen Veränderungen, der erhöhten Komplexität und den gestiegenen Anforderungen an die Aufsichtstätigkeit zu begegnen. Die der Vereinbarung beitretenden Kantone («Vereinbarungskantone») gründen gemeinsam eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Zürich (Art. 2 IVBSA). Mit Inkrafttreten der Vereinbarung gehen alle Aktiven und Passiven sowie sämtliche Verträge der BVS und der OSTA auf die neue Anstalt über (Art. 30 IVBSA). Zeitgleich werden die bisherigen Anstalten (BVS und OSTA) aufgelöst (Art. 31 IVBSA). Es kann diesbezüglich auf die Vereinbarung und ihren erläuternden Bericht verwiesen werden, denen die Fachdirektionen und -departemente bzw. Regierungen sämtlicher Vereinbarungskantone zugestimmt haben.

Die Vereinbarung macht es notwendig, das kantonale Recht an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Das vorliegende Gesetz löst das bisherige Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht vom 11. Juli 2011 (BVSG, LS 833.1) ab.

B. Ziele und Umsetzung

Hinsichtlich der Ziele und der Umsetzung kann auf den erläuternden Bericht zur Vereinbarung verwiesen werden.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Das neue kantonale Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht wurde zusammen mit der Vereinbarung in die Vernehmlassung gegeben, wobei sich kantonsexterne Vernehmlassungsteilnehmende nur zur Vereinbarung äusserten. Aus dem Kanton nahmen 15 Städte und Gemein-

den, drei politische Parteien, fünf Verbände, die Datenschutzbeauftragte und die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte teil. Soweit diese Vernehmlassungsteilnehmenden nicht auf eine inhaltliche Stellungnahme verzichteten, äusserten sie sich vornehmlich zur Vereinbarung und begrüsst diese zumindest im Grundsatz. Diesbezüglich kann auf den erläuternden Bericht zur Vereinbarung verwiesen werden. Von politischer Seite wurde hinsichtlich des kantonalen Gesetzes die Erwartung geäussert, dass der Kantonsrat weiterhin auf transparente Weise alle relevanten und notwendigen Informationen erhält. Der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich und sechs Gemeinden wünschen, dass die gemeindliche Stiftungsaufsicht gemäss bisherigem Recht unverändert fortbesteht.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ingress

Das Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BSAG) ersetzt das gleichnamige Gesetz vom 11. Juli 2011 (BVSG). Die Abkürzung wird erneuert, weil die Vereinbarung «IVBSA» heisst und das kantonale Gesetz bereits durch seine Abkürzung auf die Vereinbarung verweisen soll.

§ 1. Beitritt

Der Kanton Zürich tritt der Vereinbarung bei. Dabei liegt die verfassungsrechtliche Kompetenz zur Erklärung und Unterzeichnung der Vereinbarung bei der Exekutive. Die Ratifikation hingegen, d. h. das Ja oder Nein, liegt in der Kompetenz der Legislative.

Rechtsgrundlage der gemeinsamen Aufsichtsregion bildet die IVBSA. Da der Regierungsrat der Direktion der Justiz und des Innern das Verhandlungsmandat hinsichtlich der Vereinbarung erteilt hatte (vgl. den erläuternden Bericht zur Vereinbarung, B.2, und RRB Nr. 1338/2022), war sie auch dafür zuständig, die endgültige Fassung der Vereinbarung auszuarbeiten und mit den Fachdirektionen und -departementen der anderen Vereinbarungskantone zu bereinigen. Bis zum 22. Mai 2024 haben sich sämtliche Direktionen und Departemente auf die endgültige Fassung der Vereinbarung und des erläuternden Berichts geeinigt. Diese Vereinbarung wird im Anhang vollständig wiedergegeben.

§ 2. Aufgaben a. Anstalt

Für die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen und Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, bezeichnen die Kantone die zuständige Behörde mit Sitz im Kantonsgebiet (Art. 61 Abs. 1

Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG; SR 831.40]). Die Kantone können dabei gemeinsame Aufsichtsregionen bilden und eine Aufsichtsbehörde bezeichnen (Art. 61 Abs. 2 BVG), wie dies vorliegend der Fall ist. Vor diesem Hintergrund regelt Abs. 1 die Zuständigkeit der neuen Anstalt, welche die bisher von der BVS wahrgenommene Aufsichtstätigkeit im Bereich der beruflichen Vorsorge übernimmt.

Auch im Bereich der klassischen Stiftungen, d. h. der Stiftungen gemäss Art. 84 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210), übernimmt die neue Anstalt die Aufsicht über die bisher von der BVS beaufsichtigten Stiftungen (Abs. 2). Die Anstalt ist somit grundsätzlich Aufsichtsbehörde über klassische Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung dem Kanton oder mehreren Bezirken oder Gemeinden angehören. Hiervon ausgenommen sind Stiftungen, die nach § 2a BVSG bzw. § 4 BSAG von der Gemeinde beaufsichtigt werden. Die seit 1. Juli 2022 geltende Zuständigkeitsregelung der Gemeinden (§ 2a BVSG) wird folglich unverändert übernommen (dazu auch nachfolgende Erläuterungen zu § 4 BSAG).

In Abs. 3 werden weitere Aufgaben genannt, welche die Anstalt im Bereich des Stiftungsrechts wahrnimmt (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 35 lit. a IVBSA). Angesprochen ist damit zunächst, dass die Anstalt zuständige Kantonsbehörde im Sinne von Art. 85, 86 und 86a ZGB, d. h. als Änderungsbehörde für Änderungen der Organisation oder des Zwecks (lit. a), sowie die zuständige Behörde für die Aufhebung von klassischen Stiftungen gemäss Art. 88 ZGB ist, soweit nicht Bezirken oder Gemeinden die Aufsicht zukommt (lit. b). Daneben ist die Anstalt Rekursinstanz gegen Anordnungen der Bezirke und Gemeinden im Bereich der klassischen Stiftungen (lit. c).

§ 3. b. Bezirksrat

Die Aufsicht der Bezirke ist bis anhin im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 (EG ZGB; LS 230) geregelt. Da grundsätzlich eine Regelungsmaterie nicht über mehrere Erlasse verteilt werden sollte, werden die Zuständigkeiten der Bezirke nun im BSAG geregelt.

Der Bezirksrat beaufsichtigt damit klassische Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung dem Bezirk oder mehreren Gemeinden des Bezirks angehören (Abs. 1), und in diesen Fällen ist er auch Kantonsbehörde gemäss Art. 88 ZGB, d. h. Aufhebungsbehörde (Abs. 2).

§ 4. c. Gemeindevorstand

Die Aufsichtstätigkeit der Gemeinden über klassische Stiftungen wird inhaltlich unverändert von § 2a BVSG übernommen und lediglich sprachlich angepasst. Damit entscheidet der Gemeindevorstand weiterhin darüber, ob er die Aufsicht über einzelne klassische Stiftungen wahrnehmen will, die eine Bilanzsumme von weniger als 5 Mio. Franken ausweisen und im Jahresdurchschnitt über weniger als fünf Vollzeitstellen verfügen (Abs. 1). Hat ein Gemeindevorstand eine Aufsicht auf die Anstalt übertragen, ist weiterhin eine Rückübertragung der Aufsichtszuständigkeit von der Anstalt auf die Gemeinde möglich (Abs. 3 und 4). Weil eine Regelungsmaterie nicht über mehrere Erlasse verteilt werden sollte, wird der Gehalt von § 34 Abs. 1 Ziff. 2 EG ZGB neu in § 4 geregelt, womit der Gemeindevorstand in Fällen, in denen er Aufsichtsbehörde ist, zugleich Kantonsbehörde gemäss Art. 88 ZGB ist (Abs. 2).

§ 5. Zuständigkeiten a. Kantonsrat

Der Kantonsrat beschliesst über interkantonale Verträge, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist (Art. 54 Abs. 1 lit. c Kantonsverfassung [LS 101]). Damit hat der Kantonsrat auch über wichtige Änderungen der Vereinbarung zu entscheiden, wie namentlich den Beitritt weiterer Kantone zur Vereinbarung (lit. a), denn dies bedarf der Zustimmung sämtlicher Vereinbarungskantone. Auch der Entscheid über den Austritt und über die einvernehmliche Auflösung der Vereinbarung (vgl. Art. 28–30 IVBSA) liegt beim Kantonsrat (lit. b und c).

Als die BVG- und Stiftungsaufsicht im Kanton von der kantonalen BVS übernommen wurde, kam es dem Kantonsrat zu, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVS zu genehmigen (§ 10 Abs. 2 BVSG). Infolge der Vereinbarung genehmigt der Konkordatsrat den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der Anstalt (Art. 12 Abs. 1 lit. e IVBSA). Der Konkordatsrat hat aber für eine angemessene Berichterstattung in den jeweiligen Vereinbarungskantonen zu sorgen (Art. 12 Abs. 1 lit. f IVBSA). Dies geschieht, indem das Mitglied des Kantons im Konkordatsrat dem Regierungsrat über die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht berichtet (§ 7) und der Regierungsrat dem Kantonsrat die Kenntnisnahme beantragt (§ 6 Abs. 2). Der Kantonsrat hat dann den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der Anstalt zur Kenntnis zu nehmen (Abs. 2). Dadurch ist weiterhin sichergestellt, dass der Kantonsrat vom Geschäftsverlauf der Anstalt inhaltlich Kenntnis hat, auch wenn er diesen nicht mehr formal genehmigt. Die Zürcher Vertretung im Konkordatsrat sowie die strategische und operative Leitung der interkantonalen Anstalt (Präsidentin oder Präsident des Verwaltungsrates; Direktorin oder

Direktor) beantworten der zuständigen Kommission des Kantonsrates – ähnlich wie heute – Fragen zur Jahresrechnung und zum Geschäftsbericht. Damit übt der Kantonsrat zwar nicht mehr die unmittelbare parlamentarische Kontrolle über die Anstalt aus (vgl. noch § 10 Abs. 1 BVSG), was aufgrund der Vereinbarung nicht mehr möglich ist. Er kann aber weiterhin, aufgrund seiner Kenntnisnahme, jederzeit Vorstösse und parlamentarische Initiativen einreichen (vgl. §§ 39 ff. Kantonsratsgesetz [LS 171.1]), womit er eine parlamentarische Kontrolle mithilfe des kantonalen Mitglieds im Konkordatsrat ausüben kann. Da auch die übrigen Vereinbarungskantone über je ein Mitglied im Konkordatsrat verfügen, ist dadurch eine kantonsübergreifende, politisch-parlamentarische Aufsicht sichergestellt.

§ 6. b. Regierungsrat

Der Konkordatsrat besteht aus je einem Mitglied der Regierungen der Vereinbarungskantone (Art. 10 Abs. 1 IVBSA). Da dem Regierungsrat die politische Planung und Führung auf Ebene des Kantons obliegt (§ 2 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [OG RR; LS 172.1]) und er den Kanton gegen aussen vertritt (§ 7 Abs. 1 OG RR), hat er dasjenige seiner Mitglieder zu bestimmen, das den Kanton im Konkordatsrat der Anstalt vertritt (Abs. 1 lit. a). Dabei hat er sicherzustellen, dass der am 1. Januar 2024 in Kraft getretene Art. 61 Abs. 3 Satz 3 BVG eingehalten ist, wonach Mitglieder eines Organs der Aufsichtsbehörde nicht aus dem kantonalen Departement stammen dürfen, das mit Fragen der beruflichen Vorsorge betraut ist.

Für den Fall von Streitigkeiten zwischen Vereinbarungskantonen oder zwischen Vereinbarungskantonen und der Anstalt wird zur Streit-erledigung ein Schiedsgericht eingesetzt (Art. 27 Abs. 1 IVBSA). Die involvierten Streitparteien haben dabei je ein Schiedsgerichtsmitglied zu bestimmen (Art. 27 Abs. 2 IVBSA). Gemeinsam haben sie eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden des Schiedsgerichts und gegebenenfalls ein weiteres Schiedsgerichtsmitglied zu bezeichnen, falls das Schiedsgericht ansonsten eine gerade Mitgliederzahl aufweist (Art. 27 Abs. 3 IVBSA). Ist der Kanton Zürich Streitpartei, kommt diese Aufgabe dem Regierungsrat zu (lit. b).

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat Antrag auf Kenntnisnahme des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung der Anstalt zu stellen (Abs. 2). Es kann diesbezüglich auf die Ausführungen zu § 5 Abs. 2 verwiesen werden.

Der Regierungsrat kann nicht grundlegenden Änderungen der Vereinbarung in eigenem Namen zustimmen (Abs. 3). Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass die Vereinbarung Bestimmungen unterschiedlicher

Wichtigkeit enthält. Über wichtige, d. h. grundlegende Änderungen der Vereinbarung entscheidet der Kantonsrat, wie der Beitritt weiterer Kantone zur Vereinbarung und den Austritt aus der Vereinbarung oder die einvernehmliche Auflösung der Vereinbarung (vgl. § 5 Abs. 1). Im Weiteren bleibt der Kantonsrat zuständig für Änderungen der Vereinbarung, die Anpassungen des BSAG nötig machen. Weniger bedeutende Änderungen der Vereinbarung hingegen, die ein aufwendiges formelles Gesetzgebungsverfahren aufgrund der Verfahrensökonomie und der Flexibilität nicht rechtfertigen, soll der Regierungsrat in eigener Kompetenz ratifizieren können. Analoge Regelungen finden sich in § 3 des Gesetzes über den Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) und zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) (LS 553.2) sowie in § 7 Abs. 1 des Gesetzes über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (LS 720.1).

§ 7. c. Vertreterin oder Vertreter im Konkordatsrat

Die Zürcher Vertretung im Konkordatsrat berichtet dem Regierungsrat über die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht der Anstalt. Der Regierungsrat beantragt sodann dem Kantonsrat die Kenntnisnahme (vgl. § 6 Abs. 2). Es kann auf die Ausführungen zu §§ 5 Abs. 2 und 6 Abs. 2 verwiesen werden.

§ 8. Amtliche Publikationen

Amtliche Publikationen der Anstalt werden in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Vereinbarungskantone veröffentlicht (Art. 8 IVBSA). Im Kanton Zürich erfolgt die Bekanntmachung der Anstalt damit im Amtsblatt des Kantons Zürich.

§ 9. Rechtsschutz

Am Rechtsschutz und Rechtsweg im Kanton Zürich ändert sich nichts:

Im Bereich der klassischen Stiftungen können Verfügungen der Anstalt nach Massgabe der Rechtspflegebestimmungen des Vereinbarungskantons angefochten werden, dem die Stiftung nach ihrer Bestimmung angehört (Art. 7 Abs. 2 IVBSA). § 9 Abs. 1 und 2 entspricht § 22 Abs. 2 und 4 BVSG. Damit sind im Bereich der klassischen Stiftungen und Rechtsmittelentscheide der Anstalt mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht sowie Anordnungen der Bezirke und Gemeinden mit Rekurs bei der Anstalt anfechtbar.

Im Bereich der beruflichen Vorsorge bestimmt das Bundesrecht den Rechtsweg. Verfügungen der Anstalt sind nach Art. 74 BVG anzufechten, d. h. mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Dies war in § 22 Abs. 1 BVSG festhalten und ist nun in Art. 7 Abs. 1 IVBSA verankert. Der Vollständigkeit halber wird dies, mittels Verweisung auf die Vereinbarung, festgehalten (Abs. 3).

Nach Art. 7 Abs. 3 IVBSA sind die übrigen Verfügungen und Erlasse der Anstalt – wozu auch, sinngemäss, Akte der Rechtsverweigerung oder der Rechtsverzögerung zählen – gemäss den Rechtspflegebestimmungen des Kantons Zürich anzufechten. Sachlich zuständig ist gemäss Abs. 4 das Verwaltungsgericht.

Die vor der BVS hängigen Rekursverfahren gegen Anordnungen der Bezirke und Gemeinden im Bereich der klassischen Stiftungen werden infolge Auflösung der BVS (vgl. Art. 32 IVBSA) formell von der neuen Anstalt übernommen (vgl. § 12 Abs. 1). Faktisch indessen werden sie weiterhin vom bestehenden Kompetenzzentrum für Rechtsverfahren in Zürich geführt.

§ 10. Aufhebung bisherigen Rechts

Infolge der Vereinbarung und des Erlasses des BSAG ist das BVSG vom 11. Juli 2011 aufzuheben.

§ 11. Änderung bisherigen Rechts

Mit der Totalrevision des BVSG ist das EG ZGB, das in zwei Bestimmungen auf das BVSG verweist, teilweise zu ändern: § 34 EG ZGB hält verschiedene Aufgaben des Gemeindevorstands fest, worunter in Abs. 1 Ziff. 2 diejenigen festgehalten sind, die ihm im Rahmen der Stiftungsaufsicht zukommen. In § 4 wird festgehalten, dass der Gemeindevorstand unter bestimmten Umständen selbst die Aufsicht über klassische Stiftungen übernehmen kann. Zudem ist die Verweisung im geltenden EG ZGB auf §§ 13 und 14 BVSG nicht zu wiederholen: Kommt einem Gemeindevorstand die Stiftungsaufsicht zu, hat er von Gesetzes wegen diejenigen Aufgaben zu erfüllen, die für eine Aufsicht notwendig sind. Hierzu gehört, dass die Stiftungen die Jahresrechnung, den Tätigkeitsbericht, gegebenenfalls den Bericht der Revisionsstelle sowie neue oder geänderte Reglemente umgehend zur Prüfung einzureichen haben und dass sie die Gemeinde als ihre Aufsichtsbehörde bei besonderen Vorkommnissen benachrichtigen (§ 13 BVSG). Ebenfalls aus dem gesetzlichen Auftrag ergibt sich, dass Gemeindevorstände bei Rechtsverletzungen der Stiftungsorgane die erforderlichen Anordnungen treffen (§ 14 BVSG). Indem § 4 die Zuständigkeit und das Aufgabenfeld der Gemeindevorstände regelt, kann § 34 Abs. 1 Ziff. 2 EG ZGB aufgehoben

ben werden. § 37 EG ZGB enthält eine analoge Bestimmung hinsichtlich der Bezirksräte, wenn ihnen die Aufsicht über klassische Stiftungen zukommt. Deren Aufsicht ist nun in § 3 geregelt, womit ihnen auch diejenigen Aufgaben zukommen, die für eine Aufsicht erforderlich sind. Folglich kann § 37 EG ZGB ebenfalls aufgehoben werden.

§ 12. Übergangsbestimmung

Indem die BVS mit Inkrafttreten der Vereinbarung aufgelöst wird (Art. 32 IVBSA) und die Anstalt die Rechtsnachfolge der BVS antritt (vgl. Art. 31 IVBSA), ist für Rechtsverfahren, die bei Inkrafttreten der Vereinbarung und des BSAG hängig sind, Übergangsrecht zu schaffen. Die neue Anstalt ist demzufolge für die Rechtsverfahren sachlich zuständig. Für diese altrechtlichen Rechtsverfahren hat sie das bisherige Recht, d. h. das BVSG, anzuwenden (Abs. 1). Dies betrifft einige wenige Rechtsverfahren. Für alle anderen Geschäfte gilt das neue Recht, insbesondere das neue Gebührenreglement.

Indem das BVSG mit Inkrafttreten des BSAG aufgehoben wird (§ 10), hätte dies zur Folge, dass die Anstalt automatisch für die Aufsicht über alle klassischen Stiftungen zuständig wäre, und die Gemeinden neu darüber entscheiden müssten, dass sie die Aufsicht über bestimmte Stiftungen übernehmen wollen. Deswegen wird in Abs. 2 festgehalten, dass Stiftungen, die beim Inkrafttreten des Gesetzes von der Gemeinde beaufsichtigt werden, weiterhin von dieser beaufsichtigt werden.

Anhang

Der Anhang enthält die Vereinbarung. Damit sind die relevanten Rechtstexte – Gesetz und Vereinbarung – in einem Dokument zusammengefasst. Diese Lösung ist übersichtlich und entspricht der Praxis.

E. Auswirkungen

Hinsichtlich der Auswirkungen kann grundsätzlich auf den erläuternden Bericht zur Vereinbarung verwiesen werden.

1. Private

Private sind nicht betroffen, sondern nur Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und klassische Stiftungen. Diese haben keine wesentliche Gebührenerhöhung zu erwarten.

2. *Gemeinden*

An der Aufsicht der Gemeinden und Bezirke im Kanton ändert sich im Vergleich zum bisherigen Recht nichts.

3. *Kanton*

Der Kanton Zürich hatte bisher eine eigene BVG- und Stiftungsaufsicht und wird durch das BSAG neu Vereinbarungskanton. Der Kantonsrat kann künftig zwar nicht mehr den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung formal genehmigen, er erhält jedoch inhaltlich weiterhin vollumfängliche Kenntnis über die Geschäftsentwicklung der Anstalt.

F. Regulierungsfolgeabschätzung

Die neue Anstalt übernimmt diejenigen Aufgaben, die im Kanton Zürich derzeit von der BVS erfüllt werden. Diese Aufgaben sind von Bundesrechts wegen vom Kanton zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund entstehen weder neue Handlungspflichten noch andere Nachteile für im Kanton ansässige Unternehmen oder Stiftungen.

G. Inkraftsetzung

Das BSAG hat gleichzeitig mit der Vereinbarung in Kraft zu treten, damit ein reibungsloser Übergang gewährleistet ist. Da die Vereinbarung auf den 1. Januar des Jahres in Kraft tritt, das auf das Jahr folgt, in dem sämtliche Vereinbarungskantone der Vereinbarung beigetreten sind (Art. 36 Abs. 1 IVBSA), und der Kanton Zürich durch § 1 BSAG der Vereinbarung beitrifft, ist § 1 vorgängig in Kraft zu setzen, weil sonst kein Beitritt erfolgen und die Vereinbarung nicht in Kraft treten könnte. Damit die neue Anstalt in ihrer Gründungsphase bereits sämtliche Vorbereitungsarbeiten an die Hand nehmen und abschliessen kann, um einen naht- und reibungslosen Übergang des Betriebs von den beiden bisherigen auf die neue Anstalt sicherzustellen, nimmt der Konkordatsrat seine Tätigkeit auf den ersten Tag des Monats auf, der auf den Monat folgt, in dem sämtliche Vereinbarungskantone der Vereinbarung beigetreten sind (Art. 36 Abs. 2 IVBSA), und der Verwaltungsrat seine Tätigkeit unmittelbar nach seiner Wahl durch den Konkordatsrat (Art. 36 Abs. 3 IVBSA). Da der Vereinbarung neun Kantone angehören werden, die jeweils ihre kantonalen Gesetze ändern und je ihren Beitritt zur Vereinbarung erklären müssen, bietet es sich an, das Inkrafttreten von § 1 mit einem prä-

zisen Datum anzugeben, das vom Kantonsrat zu bestimmen ist. Durch ein präzises Datum wird ebenfalls die Koordination mit den anderen Kantonen vereinfacht.

Sowohl die beiden bisherigen Anstalten BVS und OSTA als auch die anderen acht Vereinbarungskantone wünschen, dass die neue Anstalt am 1. Januar 2026 operativ tätig wird, mithin, dass die Vereinbarung an diesem Tag in Kraft tritt. Gleichzeitig soll dem Konkordatsrat und dem Verwaltungsrat genügend Zeit für die Vorbereitungsarbeiten belassen werden, ohne dass vermeidbare Verzögerungen entstehen. Zudem ist im vorliegenden Fall keine Ausführungsverordnung durch den Regierungsrat zu erlassen. Um diesen Interessen bestmöglich gerecht zu werden, wird dem Kantonsrat beantragt, das Datum des Inkrafttretens von § 1 BSAG – und damit den Beitritt des Kantons Zürich zur Vereinbarung – möglichst nah an dasjenige seines Beschlusses zu setzen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli

Interkantonale Vereinbarung über die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin (IVBSA)

(vom 22. Mai 2024)

Die Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin vereinbaren:

1. Allgemeine Bestimmungen

Gemeinsame
Aufsichtsregion

Art. 1 Die Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin («Vereinbarungskantone») bilden eine gemeinsame Aufsichtsregion für die Beaufsichtigung von

- a) Einrichtungen der beruflichen Vorsorge gemäss Art. 61 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG),
- b) klassischen Stiftungen gemäss Art. 84 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB), soweit die Vereinbarungskantone diese Aufgabe der Anstalt übertragen haben.

Anstalt
a. Grundsatz

Art. 2 Unter dem Namen «BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin» besteht eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Zürich.

b. Sprachen

Art. 3 ¹ Amtssprache der Anstalt ist Deutsch.

² Die Anstalt stellt ihre Leistungen im Zusammenhang mit einer Einrichtung der beruflichen Vorsorge oder einer klassischen Stiftung in einer Amtssprache des Vereinbarungskantons zur Verfügung, in welchem die Einrichtung oder Stiftung ihren Sitz hat.

Art. 4 ¹ Die Anstalt

c. Aufgaben

- a) erfüllt die den Kantonen nach der Bundesgesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge übertragenen Aufgaben,
- b) übernimmt die Aufgaben im Bereich der klassischen Stiftungen, soweit ihr die Vereinbarungskantone diese Aufgaben gemäss Art. 35 übertragen haben.

² Die Vereinbarungskantone können der Anstalt weitere Aufgaben im Bereich der klassischen Stiftungen übertragen, insbesondere die Funktionen als Kantonsbehörde gemäss Art. 85, 86, 86 a und 88 ZGB und die Behandlung von Rechtsmitteln.

Art. 5 Soweit nichts anderes bestimmt ist, ist das Recht des Kantons Zürich anwendbar.

Anwendbares
Recht

Art. 6 ¹ Für die Angestellten der Anstalt gilt das öffentliche Personalrecht des Kantons Zürich.

Personalwesen

² Der Verwaltungsrat kann im Personalreglement abweichende Bestimmungen erlassen, soweit dies aus betrieblichen Gründen erforderlich ist.

³ Angestellte der Anstalt, die nach der Bundesgesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge obligatorisch versichert sind, sind bei einer Personalvorsorgeeinrichtung zu versichern, die nicht der Aufsicht der Anstalt untersteht.

Art. 7 ¹ Verfügungen der Anstalt im Bereich der beruflichen Vorsorge können gemäss Art. 74 BVG angefochten werden.

Rechtsschutz

² Verfügungen und Rechtsmittelentscheide der Anstalt im Bereich der klassischen Stiftungen können gemäss den Rechtspflegebestimmungen des Vereinbarungskantons angefochten werden, dem die Stiftung nach ihrer Bestimmung angehört.

³ Die übrigen Verfügungen und Erlasse der Anstalt können gemäss den Rechtspflegebestimmungen des Kantons Zürich angefochten werden.

⁴ Rechtsmittel gegen Erlasse der Anstalt haben keine aufschiebende Wirkung.

Art. 8 Amtliche Publikationen der Anstalt werden in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Vereinbarungskantone veröffentlicht.

Amtliche
Publikationen

2. Organisation

Organe

Art. 9 Die Organe der Anstalt sind

- a) der Konkordatsrat,
- b) der Verwaltungsrat,
- c) die Geschäftsleitung,
- d) die Revisionsstelle.

Konkordatsrat
a. Zusammen-
setzung

Art. 10 ¹ Der Konkordatsrat besteht aus je einem Mitglied der Regierungen der Vereinbarungskantone.

² Er konstituiert sich selbst und wählt aus seiner Mitte die Vorsitzende oder den Vorsitzenden.

³ Das Sekretariat des Konkordatsrates wird durch die Geschäftsleitung wahrgenommen.

b. Beschluss-
fassung

Art. 11 ¹ Der Konkordatsrat ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder persönlich anwesend ist oder mit elektronischen Mitteln an der Sitzung teilnimmt.

² Die Beschlüsse werden durch einfaches Mehr der Stimmenden gefasst. Die oder der Vorsitzende stimmt mit. Bei Stimmengleichheit gibt ihre oder seine Stimme den Ausschlag.

³ Beschlüsse können auf dem Zirkularweg gefasst werden. Jedes Mitglied kann eine Sitzung verlangen.

⁴ Die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsrates und die Direktorin oder der Direktor nehmen an den Sitzungen mit beratender Stimme und Antragsrecht teil.

c. Aufgaben

Art. 12 ¹ Der Konkordatsrat

- a) wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrates,
- b) legt die Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrates fest,
- c) genehmigt die Wahl oder Abberufung der Direktorin oder des Direktors,
- d) wählt die Revisionsstelle,
- e) genehmigt die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht,
- f) sorgt für eine angemessene Berichterstattung in den jeweiligen Vereinbarungskantonen,
- g) genehmigt die Reglemente der Anstalt über die Organisation, das Personal, das Finanzwesen und die Gebühren,
- h) regelt mit einem Vereinbarungskanton die Einzelheiten dessen Austritts aus der Vereinbarung,

- i) legt bei Austritt des Kantons Zürich aus der Vereinbarung den Sitz der Anstalt, das anwendbare Recht und die Zuständigkeit der Gerichte neu fest,
- j) entscheidet bei einvernehmlicher Auflösung der Vereinbarung über die Verwendung des Vermögens.

² Er stellt bei der Wahl des Verwaltungsrates sicher, dass dessen Mitglieder unabhängig sind und über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen.

Art. 13 Die Entschädigung der Mitglieder des Konkordatsrates ist Sache der Vereinbarungskantone. d. Entschädigung

Art. 14 ¹ Der Verwaltungsrat besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und vier weiteren Mitgliedern. Verwaltungsrat
a. Zusammen-
setzung und
Amtsdauer

² Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Zweimalige Wiederwahl ist möglich.

³ Im Übrigen konstituiert sich der Verwaltungsrat selbst.

Art. 15 ¹ Der Verwaltungsrat ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder persönlich anwesend ist oder mit elektronischen Mitteln an der Sitzung teilnimmt. b. Beschluss-
fassung

² Die Beschlüsse werden durch einfaches Mehr der Stimmenden gefasst. Die Präsidentin oder der Präsident stimmt mit. Bei Stimmengleichheit gibt ihre oder seine Stimme den Ausschlag.

³ Beschlüsse können auf dem Zirkularweg gefasst werden. Jedes Mitglied kann eine Sitzung verlangen.

⁴ Die Direktorin oder der Direktor nimmt an den Sitzungen mit beratender Stimme und Antragsrecht teil.

Art. 16 Der Verwaltungsrat c. Aufgaben

- a) führt die Anstalt in strategischer und finanzieller Hinsicht,
- b) übt die unmittelbare Aufsicht über die Geschäftstätigkeit der Anstalt aus,
- c) wählt die Direktorin oder den Direktor und beruft sie oder ihn ab,
- d) genehmigt die Wahl der Mitglieder der Geschäftsleitung,
- e) setzt das Budget und die Finanzplanung fest,
- f) beschliesst über die Gewinnverwendung,
- g) nimmt den Bericht der Revisionsstelle zur Kenntnis,

- h) verabschiedet die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht,
- i) erlässt die Reglemente der Anstalt über die Organisation, das Personal, das Finanzwesen und die Gebühren,
- j) genehmigt die Geschäftsordnung der Anstalt,
- k) erlässt die Leitlinien über die Informationstätigkeit der Anstalt.

Geschäfts-
leitung

a. Zusammen-
setzung

Art. 17 ¹ Die Geschäftsleitung besteht aus der Direktorin oder dem Direktor und weiteren von ihr bzw. ihm bestimmten Mitgliedern.

² Im Übrigen konstituiert sich die Geschäftsleitung selbst.

b. Aufgaben

Art. 18 Die Geschäftsleitung

- a) führt die Anstalt in fachlicher, operativer und personeller Hinsicht,
- b) erlässt die Geschäftsordnung der Anstalt,
- c) erarbeitet die Entscheidungsgrundlagen des Verwaltungsrates und berichtet ihm regelmässig, bei besonderen Ereignissen unverzüglich,
- d) erstellt die Jahresrechnung und verfasst den Geschäftsbericht,
- e) erfüllt alle Aufgaben, die keinem anderen Organ zugewiesen sind.

Revisionsstelle

Art. 19 Die Revisionsstelle prüft die Jahresrechnung und erstattet dem Verwaltungsrat Bericht über das Ergebnis.

3. Finanzen

Rechnungs-
legung und
Finanzplanung

Art. 20 ¹ Die Rechnungslegung erfolgt nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung.

² Die Anstalt erstellt eine Finanzplanung, ein Budget und einen Geschäftsbericht.

Finanzierung

Art. 21 Die Anstalt finanziert sich durch kostendeckende Gebühren.

Gebühren

Art. 22 ¹ Die Anstalt erhebt

- a) jährliche Aufsichtsgebühren,
- b) Gebühren für einzelne Prüfungen, Verfügungen und weitere Dienstleistungen.

² Die jährliche Aufsichtsgebühr bemisst sich nach der Bilanzsumme der beaufsichtigten Einrichtung einschliesslich Rückkaufswerte. Dabei werden folgende Tarife für folgende Einrichtungen unterschieden:

- a) Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen,
- b) übrige Vorsorgeeinrichtungen, einschliesslich Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen,
- c) klassische Stiftungen.

³ Die übrigen Gebühren bemessen sich innerhalb des von der Gebührenordnung vorgegebenen Rahmens nach Aufwand.

Art. 23 ¹ Das Eigenkapital beträgt 80 bis 120 Prozent des Jahresaufwands der Anstalt. Eigenkapital

² Wird diese Bandbreite unter- oder überschritten, erhöht bzw. senkt der Verwaltungsrat die Gebühren entsprechend.

Art. 24 ¹ Um die Zahlungsfähigkeit sicherzustellen, können die Vereinbarungskantone der Anstalt Darlehen gewähren. Darlehen

² Darlehen werden zu den Selbstkosten gewährt.

³ Die Anstalt kann Darlehen jederzeit ganz oder teilweise zurückzahlen.

Art. 25 Die Anstalt ist von den Staats-, Bezirks- und Gemeindesteuern der Vereinbarungskantone befreit. Steuerbefreiung

Art. 26 ¹ Die Anstalt haftet für ihre Verbindlichkeiten und für Schäden, die ihre Organe und ihre Angestellten in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügen. Haftung

² Sie schliesst Haftpflichtversicherungen ab.

4. Streiterledigung

Art. 27 ¹ Über Streitigkeiten zwischen den Vereinbarungskantonen oder zwischen Vereinbarungskantonen und der Anstalt entscheidet ein Schiedsgericht.

² Jede Streitpartei bezeichnet ein Schiedsgerichtsmitglied.

³ Die Streitparteien bezeichnen gemeinsam

- a) eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden des Schiedsgerichts,
- b) ein weiteres Schiedsgerichtsmitglied, falls das Schiedsgericht ansonsten eine gerade Mitgliederzahl aufweist.

⁴ Können sich die Streitparteien nicht auf eine gemeinsame Bezeichnung einigen, bezeichnet die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und ein allfälliges weiteres Schiedsgerichtsmitglied.

5. Austritt aus und Auflösung der Vereinbarung

Austritt
a. im
Allgemeinen

Art. 28 ¹ Jeder Vereinbarungskanton kann unter Einhaltung einer Frist von zwei Jahren auf das Ende eines Kalenderjahres aus der Vereinbarung austreten. Ein Austritt kann erstmals fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Vereinbarung erfolgen.

² Der austretende Vereinbarungskanton hat keinen Anspruch auf Anteile am Vermögen der Anstalt.

³ Der Konkordatsrat passt den Wortlaut des Titels sowie von Art. 1 und 2 der Vereinbarung an.

⁴ Im Übrigen wird der Austritt eines Vereinbarungskantons zwischen diesem und dem Konkordatsrat geregelt.

b. des Kantons
Zürich

Art. 29 ¹ Tritt der Kanton Zürich aus der Vereinbarung aus, legt der Konkordatsrat den Sitz der Anstalt, das anwendbare Recht gemäss Art. 5 und 6 Abs. 1 und die Zuständigkeit der Gerichte gemäss Art. 7 Abs. 3 und 27 Abs. 4 neu fest.

² Abs. 1 gilt für einen neuen Sitzkanton sinngemäss.

Auflösung

Art. 30 ¹ Die Vereinbarungskantone können die Vereinbarung durch übereinstimmenden Beschluss ihrer zuständigen Organe unter Einhaltung einer Frist von zwei Jahren auf das Ende eines Kalenderjahres einvernehmlich auflösen.

² Der Konkordatsrat entscheidet über die Verwendung des Vermögens.

6. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Rechts-
nachfolge

Art. 31 Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Vereinbarung gehen alle Aktiven und Passiven sowie sämtliche Verträge der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich und der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht auf die Anstalt über.

Auflösung
der bisherigen
Anstalten

Art. 32 Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich und die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht werden mit Inkrafttreten dieser Vereinbarung aufgelöst.

Art. 33 ¹ Für nicht gedeckte Haftungsansprüche aus der früheren Tätigkeit der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich und der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht haftet die Anstalt während zehn Jahren ab Inkrafttreten dieser Vereinbarung bis zum Betrag des von der jeweiligen Anstalt eingebrachten Eigenkapitals.

Haftung für Ansprüche aus der Zeit vor Inkrafttreten

² Darüber hinaus haften für Ansprüche aus der früheren Tätigkeit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht subsidiär die Kantone Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin gemäss den Haftungsregeln der Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 26. September 2005.

³ Die Haftung des Kantons Tessin beschränkt sich auf Ansprüche, die ab seinem Beitritt zur Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht entstanden sind.

Art. 34 ¹ Das Anfangskapital der Anstalt besteht aus dem Eigenkapital, das von der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich und der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht eingebracht wurde.

Eigenkapital

² Das Mindesteigenkapital gemäss Art. 23 Abs. 1 ist innert zehn Jahren vollständig zu äufnen.

Art. 35 Die Anstalt übernimmt mit Inkrafttreten dieser Vereinbarung für die nachstehenden Vereinbarungskantone folgende Aufgaben im Bereich der klassischen Stiftungen:

Aufgaben im Bereich der klassischen Stiftungen

a) Kanton Zürich:

1. Aufsicht, soweit dafür nach dem kantonalen Recht nicht die Bezirke oder Gemeinden zuständig sind,
2. Entscheid über Rekurse gegen Anordnungen der Bezirke und Gemeinden,
3. Funktion als Kantonsbehörde gemäss Art. 85, 86 und 86 a ZGB,
4. Funktion als Kantonsbehörde gemäss Art. 88 ZGB, soweit dafür nach dem kantonalen Recht nicht die Bezirke oder Gemeinden zuständig sind,

b) Kanton St. Gallen:

1. Aufsicht,
2. Funktion als Kantonsbehörde gemäss Art. 85, 86, 86 a und 88 ZGB,

c) Kanton Thurgau: Alle Aufgaben des Kantons,

d) Kanton Tessin:

1. Aufsicht,
2. Funktion als Kantonsbehörde gemäss Art. 85, 86, 86 a und 88 ZGB.

Inkrafttreten

Art. 36 ¹ Die Vereinbarung tritt auf den 1. Januar des Jahres in Kraft, das auf das Jahr folgt, in dem sämtliche Vereinbarungskantone der Vereinbarung beigetreten sind.

² Der Konkordatsrat nimmt seine Tätigkeit auf den ersten Tag des Monats auf, der auf den Monat folgt, in dem sämtliche Vereinbarungskantone der Vereinbarung beigetreten sind.

³ Der Verwaltungsrat nimmt seine Tätigkeit unmittelbar nach seiner Wahl durch den Konkordatsrat auf.

Erläuternder Bericht

A. Zusammenfassung

Die beiden Aufsichtsregionen BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) und Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA) sollen zu einer neuen, gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Anstalt zusammengelgt werden. Rechtsgrundlage bildet eine interkantonale Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin. Oberstes Organ wird ein Konkordatsrat, der die politische Kontrolle sicherstellt. Der Verwaltungsrat führt die Anstalt in strategischen und finanziellen Belangen. Die Geschäftsleitung stellt die operative Aufsichtstätigkeit sicher. Klare Kompetenzzuweisungen stellen eine zeitgemässe Führung, Steuerung und Kontrolle der Anstalt sicher (Public Corporate Governance).

Mit der Zusammenlegung der beiden Aufsichtsregionen erfolgt eine proaktive Reaktion auf die Entwicklung bei den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge. Bereits seit Jahren schliessen sich Arbeitgebende vermehrt Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen an und verzichten auf den Betrieb einer eigenen Pensionskasse. In der Folge nimmt der Bestand an Pensionskassen markant ab. Der Markt konzentriert sich auf relativ wenige, dafür aber sehr grosse und unter Umständen hoch komplexe Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Demographische Veränderungen und schwierige Anlagemärkte fordern Vorsorgeeinrichtungen und Aufsichtsbehörden gleichermassen. Den erhöhten Anforderungen an die Aufsichtsbehörden stehen wegen der abnehmenden Bestände sinkende Gebührenerträge gegenüber. Um den Erwartungen des Gesetzgebers an eine zeitgemässe, risikoorientierte und einheitliche Aufsicht gerecht zu werden, stellt sich die Zusammenlegung der beiden Aufsichtsregionen als ideale Lösung dar. Dadurch wird zugleich die dezentrale, föderale Aufsicht gestärkt.

Die Aufsicht über klassische Stiftungen profitiert ebenfalls von den Strukturen und Kompetenzen einer stark aufgestellten Aufsichtsbehörde. Die neue Anstalt wird im bisherigen Rahmen die Aufsicht über die klassischen Stiftungen der Kantone Zürich, St. Gallen, Thurgau und Tessin wahrnehmen. Eine Übertragung der Aufsicht über die klassischen Stiftungen der anderen Kantone ist nicht vorgesehen, bleibt aber jederzeit möglich. Dieses Modell fördert die Gleichbehandlung der Stiftungen und stärkt das Vertrauen in eine unabhängige, professionelle Aufsicht.

Mit den drei Standorten Zürich, St. Gallen und Locarno wird die Aufsicht auch künftig lokal präsent sein. Gebündelte Kompetenzzentren und eine einheitliche Informatik mit zentralen Diensten am Standort Zürich

stärken die fachlichen Fähigkeiten und ermöglichen ein dezentrales Organisationsmodell. Die regionale Verankerung wahrt die Nähe zu den Stiftungen und ermöglicht die Pflege der lokal geprägten Kundenbeziehungen.

Daraus ergeben sich die strategischen Eckpunkte der neuen Anstalt, die auf die Umsetzung einer risikoorientierten Aufsichtspraxis abzielt. Den ersten Grundpfeiler der Strategie bildet die Spezialisierung, womit das nötige Spezial- und Fachwissen sichergestellt wird. Den zweiten Grundpfeiler bildet die professionelle Zusammenarbeit mit den involvierten Akteurinnen und Akteuren der beruflichen Vorsorge und bei den klassischen Stiftungen.

Die Finanzierung der Anstalt wird durch Aufsichtsgebühren sichergestellt. Die erforderlichen Aufsichtsabgaben bemessen sich nach den Bilanzsummen der Beaufsichtigten, wobei unterschiedliche Tarife für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, übrige Vorsorgeeinrichtungen und klassische Stiftungen vorgesehen sind. Die entsprechenden Gebührentarife sind durch den Konkordatsrat zu genehmigen.

B. Ausgangslage

B.1 Bisherige Situation der Aufsichtsbehörden

Mit der interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 26. September 2005 (sGS 355.01) besteht seit dem 1. Januar 2008 eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Kantone Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden und Thurgau. Die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA) ist seitdem zuständige Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.40) für die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge in den Vereinbarungskantonen. Sie ist zudem zuständige Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 84 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) für die klassischen Stiftungen nach Art. 80 ff. ZGB der Kantone St. Gallen und Thurgau. Mit dem «Zusammenarbeitsvertrag zwischen dem Kanton Tessin und der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht betreffend die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge mit Sitz im Kanton Tessin und der klassischen Stiftungen, welche unter der Aufsicht des Kantons Tessin stehen» übertrug der Kanton Tessin per 1. Januar 2012 seine Zuständigkeiten im Bereich der Aufsicht sowohl über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge als auch über die klassischen Stiftungen an die OSTA.

Gestützt auf das Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich vom 11. Juli 2011 (BVSG; LS 833.1) besteht seit dem 1. Januar 2012 die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Die BVS ist zuständige Aufsichtsbehörde für die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und der klassischen Stiftungen des Kantons Zürich mit kommunalem und kantonalem Bestimmungszweck. Sie ist zudem, gestützt auf einen interkantonalen Vertrag, die zuständige Aufsichtsbehörde für die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge des Kantons Schaffhausen.

B.2 Bisherige Arbeiten

Im März 2021 genehmigten der Verwaltungsrat der BVS und die Verwaltungskommission der OSTA einen Projektauftrag mit der Zielsetzung, ein nachhaltiges Zusammenarbeitsmodell zu erarbeiten und Synergien zwischen der BVS und der OSTA zu identifizieren. Gestützt auf die darauffolgenden Analysen erklärten die BVS und die OSTA im November 2021 ihre Absicht, eine gemeinsame Aufsichtsregion für die bisher unter der Aufsicht der BVS und der OSTA stehenden Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und der klassischen Stiftungen zu schaffen. Überdies schlossen die BVS und die OSTA im Januar 2022 eine bis Ende 2026 befristete Zusammenarbeitsvereinbarung IT, welche die BVS als IT-Providerin für die OSTA vorsieht.

Am 5. Oktober 2022 erteilte der Regierungsrat des Kantons Zürich der Direktion der Justiz und des Innern (JI) das Verhandlungsmandat hinsichtlich der interkantonalen Vereinbarung (RRB Nr. 1338/2022). Die JI lud die Staatskanzlei und die anderen Direktionen des Kantons Zürich am 7. Dezember 2022 zum verwaltungsinternen Mitbericht ein und arbeitete die Rückmeldungen ein. Am 15. Mai 2023 lud die JI die Fachdirektionen und Fachdepartemente der anderen Vereinbarungskantone ebenfalls zum Mitbericht ein und arbeitete deren Rückmeldungen ein. Nach der Bereinigung erklärten sich im Juli 2023 sämtliche Fachdirektionen und Fachdepartemente aller Vereinbarungskantone mit dem Vorentwurf der Vereinbarung einverstanden. Am 30. August 2023 ermächtigte der Regierungsrat des Kantons Zürich die JI, die Vernehmlassung auszulösen (RRB Nr. 1014/2023), was am 19. September 2023 geschah. Die Vernehmlassungsfrist endete am 18. Dezember 2023. In der Folge wurden die Stellungnahmen ausgewertet und die Vereinbarung dementsprechend überarbeitet. Der Gesetzgebungsdienst des Kantons Zürich und die Redaktionskommission des Regierungsrates des Kantons Zürich prüften die Vereinbarung aus erlasstechnischer Sicht. Mit Schreiben vom 4. April 2024 bat die JI die Fachdirektionen und -departemente bzw. die Regierungen der übrigen Vereinbarungskantone darum, ihre Zustimmung zum vorliegenden erläuternden Bericht und zum Rechtserlass der Vereinbarung zu erteilen.

Bis zum 22. Mai 2024 hatten sämtliche Fachdirektionen und -departemente bzw. Regierungen der Vereinbarungskantone ihre Zustimmung erteilt, wodurch die Erläuterungen und der Text der Vereinbarung besiegelt waren.

C. Analysen

C.1 Umfeldanalyse

Bei den Vorsorgeeinrichtungen der zweiten Säule gemäss dem BVG findet seit Jahren ein Konzentrationsprozess statt, der sich auch in den beiden Aufsichtsregionen der BVS und der OSTA klar beobachten lässt. Während viele kleinere Einrichtungen ihre Tätigkeit aufgeben, konzentrieren sich immer mehr Versicherte bei einer vergleichsweise geringen Anzahl von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, deren Grösse und Komplexität stetig steigt. Gleichzeitig erhöhen die demographischen Veränderungen (höhere Rentenbestände) und die schwierige Situation an den Anlagemärkten die Anforderungen an die Führung von Vorsorgeeinrichtungen, was auch höhere Anforderungen an die Aufsichtstätigkeit stellt. Das Regulativ für die berufliche Vorsorge ist ständig in Bewegung und zeichnet sich durch eine Vielzahl von Revisionen und Vorlagen aus, welche die Anforderungen an die Aufsichtstätigkeit bei der Umsetzung eines risikoorientierten Aufsichtsansatzes weiter erhöhen.

Die Erwartungen an die Aufsicht über die berufliche Vorsorge wurden in der BVG-Strukturreform¹ formuliert. In der Absicht, die Aufsicht über die berufliche Vorsorge zu stärken, wurde zusätzlich zu den bestehenden Direktaufsichtsbehörden die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) geschaffen. Deren gesetzlicher Auftrag ist die Sicherstellung der einheitlichen Aufsichtstätigkeit der Direktaufsichtsbehörden (vgl. Art. 64a Abs. 1 BVG). Die Beaufsichtigung hat mit einem risikoorientierten Ansatz zu erfolgen, der den Ermessensspielraum der Stiftung wahrt und gleichzeitig Überschreitungen ahndet. Es gilt im Wesentlichen, die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen und deren professionelle Führung sicherzustellen. Von hoher Bedeutung ist dabei der Aufbau von Fähigkeiten im Bereich der Finanzanalyse und der Vermögensanlage bei den Aufsichtsbehörden, was kostenintensiv ist. Gleichzeitig sind zeitgemässe Überwachungstools erforderlich, die eine moderne IT-Infrastruktur bedingen – mit entsprechendem Finanzierungsbedarf. Diesem Finanzierungsbedarf stehen sinkende Einnahmen aufgrund der Reduktion der Anzahl Vorsorgeeinrichtungen und der Plafondierung der Gebühren (für grössere Einrichtungen) gegenüber. Ange-

¹ Vgl. Botschaft zur Strukturreform BVG (BBl 2007 5727).

sichts der öffentlichen Debatte rund um die berufliche Vorsorge ist ebenfalls absehbar, dass die Erwartungen der verschiedenen Anspruchsgruppen an die Aufsichtsbehörden noch zunehmen werden. Auch die OAK BV erhöht den Druck, dass alle Direktaufsichtsbehörden den Auftragsauftrag der Strukturreform umsetzen. Sie hat ihre Anforderungen im Grundlagenpapier vom 23. November 2020² formuliert, das die Basis für detailliertere Vorgaben an die Direktaufsichtsbehörden bildet. Dabei wird erwartet, dass die Direktaufsichtsbehörden über ausreichend Ressourcen und über eine geeignete Organisation verfügen, um den Herausforderungen der zweiten Säule mit einem vorausschauenden, risikoorientierten Aufsichtsansatz begegnen zu können.

Die gemeinsame Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen und klassische Stiftungen im Rahmen einer gemeinsamen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ist historisch gewachsen. Für die Aufsicht über klassische Stiftungen stehen damit Fähigkeiten im Bereich der Finanzanalyse und der Vermögensanlage zur Verfügung, was in einem getrennten System mangels personeller und finanzieller Möglichkeiten kaum möglich wäre. Die Aufsicht über klassische Stiftungen und Vorsorgeeinrichtungen integral aus einer interkantonal tätigen öffentlich-rechtlichen Anstalt vorzunehmen, fördert die Gleichbehandlung der Stiftungen und stärkt das Vertrauen in eine unabhängige, professionelle Aufsicht. Gleichzeitig wird aufgrund der regionalen Verankerung die Nähe zu den Stiftungen gewahrt und weiterhin eine lokal geprägte Kundenbeziehung gepflegt.

C.2 Interne Analyse

Grundlage für die gemeinsame Aufsichtsregion ist das gemeinsame Aufsichtsverständnis der BVS und der OSTA, welches sich insbesondere an den Erwartungen der Strukturreform an eine risikobasierte Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen orientiert. Die BVS verfügt über eine ausformulierte Unternehmensstrategie, auf deren Basis der Konkordatsrat der neuen Aufsichtsregion seine Strategie weiterentwickeln kann. Beide Aufsichtsbehörden pflegen eine ausgeprägte Dienstleistungskultur. Dieses Selbstverständnis zeigt sich darin, dass die Beaufsichtigten als Kundinnen und Kunden wahrgenommen werden und ihnen jeweils eine Ansprechperson zugewiesen ist. Diese Ansprechpersonen sind für alle Belange des Beaufsichtigten zuständig.

Bei den Leistungsmodellen der beiden Aufsichtsanstalten bestehen Unterschiede. Die OSTA beaufsichtigt kleinere Einrichtungen bei den klassischen Stiftungen sowie Vorsorgeeinrichtungen und sie ist vom laufenden Strukturwandel bei den Vorsorgeeinrichtungen stärker betroffen. Während die Mitarbeitenden der OSTA teilweise sowohl klassische Stif-

² Vgl. Tätigkeitsbericht OAK 2020, S. 13 und 22.

tungen als auch Vorsorgeeinrichtungen betreuen, hat die BVS die Aufsicht nach Kundensegmenten gegliedert (klassische Stiftungen, Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen sowie übrige Vorsorgeeinrichtungen). Dabei werden die Mitarbeitenden der BVS durch zentralisierte Fachbereiche begleitet, die über Spezialwissen in den Bereichen Versicherungstechnik, Vermögensanlage, Risikomanagement und Informatik verfügen. Für die künftigen Herausforderungen in der Aufsichtstätigkeit und zur Umsetzung der Strukturreform gilt es, sowohl die Segmentierung umzusetzen als auch das Spezialwissen in den erwähnten Fachbereichen zu gewährleisten. Die neue Aufsichtsregion wird mit rund 36 Vollzeitstellen 970 Vorsorgeeinrichtungen mit einer Bilanzsumme von 560 Mrd. Franken und 1880 klassische Stiftungen mit einer Bilanzsumme von ca. 9 Mrd. Franken beaufsichtigen. Damit ist auf absehbare Zeit die erforderliche Mindestgrösse für eine professionelle Aufsicht im Rahmen eines föderalen Systems gewährleistet.

Die bestehenden Aufsichts- und Arbeitsprozesse der beiden Aufsichtsregionen und die bestehende IT-Infrastruktur müssen aufeinander abgestimmt werden, wobei die Standorte Zürich, St. Gallen und Locarno beibehalten werden sollen. Hinsichtlich der Informatik bestünde insbesondere bei der OSTA ein hoher Investitionsbedarf. Dank der bei der BVS bestehenden und geplanten IT-Lösungen können Entwicklungs- und Betriebskosten aufgrund der Bildung einer gemeinsamen Region für beide Aufsichtsbehörden optimiert werden.

C.3 SWOT-Analyse

Die SWOT-Analyse³ zeigt, dass die gemeinsame Aufsichtsregion den Auftragsauftrag der BVG-Strukturreform besser und kostengünstiger erfüllen kann als jede der beiden Aufsichtsregionen für sich, bei gleichzeitigem Erhalt der lokalen Präsenz. Die gemeinsame Aufsichtsregion bildet eine grosse Chance, das dezentrale Aufsichtssystem weiterzuentwickeln und auf die strukturellen Veränderungen bei den beaufsichtigten Einrichtungen zu reagieren. Sowohl für die gemeinsame Aufsichtsregion als Arbeitgeberin als auch für die Mitarbeitenden vor allem der OSTA eröffnen sich neue Möglichkeiten, was sich dauerhaft positiv auf die Aufsichtstätigkeit auswirkt.

³ Anhand einer SWOT-Analyse werden Stärken (Strengths), Schwächen (Weakness), Chancen (Opportunities) und Gefahren (Threats) einer geplanten Organisation aufgezeigt und gegeneinander abgewogen.

D. Ziele und Umsetzung

D.1 Auftrag und Form der neuen Aufsichtsbehörde

Die geeignete Form für die Bildung einer gemeinsamen Aufsichtsregion ist eine interkantonale Vereinbarung (Konkordat), weil dadurch die kantonalen und regionalen Interessen bestmöglich berücksichtigt werden können. Die Vereinbarungskantone übertragen die Aufsichtstätigkeit einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Sitz in Zürich. Die Tätigkeit der neuen Anstalt wird an den Standorten Zürich, St. Gallen und Locarno ausgeübt. Diese Anstalt soll alle Vorsorgeeinrichtungen der Vereinbarungskantone und, im Rahmen der bisherigen Zuständigkeiten, die klassischen Stiftungen der Kantone Zürich, St. Gallen, Thurgau und Tessin beaufsichtigen. Die übrigen Vereinbarungskantone können der Anstalt zu einem späteren Zeitpunkt klassische Stiftungen zur Beaufsichtigung übertragen, müssen dies aber nicht.

D.2 Rechtsgrundlagen

Das Grundlagendokument der Anstalt mit Sitz in Zürich ist eine interkantonale Vereinbarung zwischen den beteiligten Kantonen. Diese Vereinbarung hat Gesetzescharakter und regelt u. a. die Rechte und Pflichten der Vereinbarungskantone sowie die Bedingungen eines Beitritts oder Austritts. Sie bestimmt den Auftrag der Anstalt, die Public Corporate Governance und die Finanzierung der Anstalt.

Die interkantonale Vereinbarung regelt somit all jene Gegenstände, welche auf Stufe eines formellen Gesetzes geregelt werden müssen. Die Vereinbarungskantone werden je einzeln und gestützt auf ihre jeweiligen Verfahren zum Abschluss interkantonalen Vereinbarungen beitreten. Aufgrund der Übertragung von Aufsichtskompetenzen von den bisherigen Aufsichtsen an die neue Aufsichtsanstalt sind, je nach Kanton, unterschiedliche kantonalgesetzliche Bestimmungen anzupassen.

Als weitere Rechtsgrundlagen sind nebst der interkantonalen Vereinbarung mindestens Reglemente über die Organisation, das Personal, das Finanzwesen und die Gebühren vorgesehen, die vom Verwaltungsrat erlassen und vom Konkordatsrat genehmigt werden.

D.3 Public Corporate Governance

Die Führung und Überwachung der Anstalt basiert auf den Grundsätzen einer zeitgemässen Public Corporate Governance. Diese regelt die Aufgaben der Organe der Anstalt und die politische Kontrolle. Da sich der Sitz der Anstalt in Zürich befindet, sind als Mindeststandard die vom Regierungsrat des Kantons Zürich erlassenen Leitlinien zu beachten. Bei der Aufsicht über Pensionskassen sind auch internationale Stan-

dards zu berücksichtigen (die sog. «IOPS Principles»⁴), deren Einhaltung der Internationale Währungsfonds auch in der Schweiz periodisch überprüft.

Die Public Corporate Governance sieht den Konkordatsrat als oberstes Organ vor. Dieser wird aus Regierungsmitgliedern der Konkordatskantone gebildet, wobei jeder Kanton einen Sitz im Konkordatsrat erhält. Die Wahl des Mitglieds erfolgt durch die jeweilige Kantonsregierung. Der Konkordatsrat übt die politische Kontrolle über die Anstalt aus. Er wählt den Verwaltungsrat der Anstalt und genehmigt den Geschäftsbericht der Anstalt auf Antrag des Verwaltungsrates. Er genehmigt zudem Erlasse des Verwaltungsrates.

Der Verwaltungsrat, der nach fachlichen Kriterien und ausgewogen zu besetzen ist, hat die strategische und finanzielle Führung der Anstalt inne. Er erlässt Reglemente in den Bereichen Gebühren, Finanzen, Personal und Organisation. Er wählt die Direktorin bzw. den Direktor und genehmigt die Wahl der Geschäftsleitung, welcher die operative und personelle Führung der Anstalt obliegt.

D.4 Strategische Eckpunkte der neuen Aufsichtsbehörde

Das einheitliche Verständnis der risikobasierten Aufsicht im Sinn der BVG-Strukturreform bildet das normative Fundament der neuen Anstalt. Die gemeinsame Aufsichtsregion leistet dabei einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Sicherstellung des bewährten, dezentralen und föderalen Aufsichtssystems, indem bei höchster fachlicher Qualität der lokale Austausch erhalten bleibt.

Als attraktive Arbeitgeberin sollen die Mitarbeitenden ihre Tätigkeit für die neue Anstalt als förderlichen Karriereschritt wahrnehmen.

Die neue Anstalt verfügt über eine Strategie, die auf die Umsetzung einer risikoorientierten Aufsichtspraxis abzielt. Den ersten Grundpfeiler bildet dabei die Spezialisierung, sowohl in vertikaler Hinsicht (Segmentierung nach Art der beaufsichtigten Einrichtung) als auch in horizontaler Hinsicht (Fachbereich Finance & Risiko Management sowie das Kompetenzzentrum für Rechtsverfahren), womit das nötige Spezial- und Fachwissen sichergestellt wird. Den zweiten Grundpfeiler der Strategie bildet die professionelle Zusammenarbeit mit den involvierten Akteurinnen und Akteuren der beruflichen Vorsorge und der klassischen Stiftungen.

⁴ Die IOPS («International Organisation of Pension Supervisors») hat zum Ziel, internationale Standards zu setzen bei der Aufsicht über die berufliche Vorsorge unter Berücksichtigung der länderspezifischen Gesetzgebungen.

D.5 Leistungsmodell der neuen Aufsichtsbehörde

Das Organisationsmodell der neuen Anstalt wird im Einzelnen in einer Geschäftsordnung festgehalten, die von der Geschäftsleitung erlassen und vom Verwaltungsrat genehmigt wird. Das Modell zielt auf die Stärkung der fachlichen Fähigkeiten durch die Kompetenzzentren ab, bei gleichzeitiger operativer Aufsichtstätigkeit an den Standorten Zürich, St. Gallen und Locarno. Die operativen Teams werden durch die Fachbereiche begleitet, die am Standort Zürich konzentriert sind. Die operative und personelle Führung liegt bei der Direktorin oder beim Direktor und der neuen Geschäftsleitung. Sie verantworten die Aufsichtspraxis.

Die neue Aufsichtsbehörde ist dank ihrer Grösse in der Lage, das nötige Spezialwissen sicherzustellen, um die Anforderungen an eine risikoorientierte Aufsicht zu erfüllen. Gleichzeitig kann die lokale Präsenz in Zürich, St. Gallen und Locarno damit gesichert werden. Sie kann auf diesem Weg auch die Betreuung der Tessiner Kundschaft in deren Sprache gewährleisten.

Nachfolgende Übersicht zeigt die Anzahl der beaufsichtigten Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und der klassischen Stiftungen per 31. Dezember 2023 nach Standorten der beiden bisherigen Aufsichtsbehörden:

	Berufliche Vorsorge	Klassische Stiftungen
Locarno	47	574
St. Gallen	291	618
Zürich	619	752
Total	957	1944

Die neue Aufsichtsbehörde bietet ihren Mitarbeitenden eine langfristige Perspektive und attraktive Möglichkeiten zur persönlichen und fachlichen Weiterentwicklung.

Für die Synchronisierung der Prozesse steht mit dem ISO-zertifizierten Prozessmodell der BVS ein gutes Grundgerüst zur Verfügung. Bezüglich IT kann die OSTA von der bestehenden IT-Infrastruktur der BVS profitieren. Die neue Anstalt arbeitet digital. Damit sind ortsunabhängiges Arbeiten und eine effiziente und überregionale Zusammenarbeit möglich. Die Grösse der neuen Aufsichtsbehörde erlaubt es auch, Skaleneffekte insbesondere in der Informatik zu realisieren.

D.6 Finanzierung der neuen Aufsichtsbehörde

Bis zur Errichtung einer gemeinsamen Aufsichtsbehörde tragen die OSTA und die BVS die anfallenden Kosten selber. Für die Vereinbarungskantone selbst fallen keinerlei Kosten an. Die neue Aufsichtsbehörde

muss kostendeckend und selbsttragend über Gebühreneinnahmen finanziert werden. Der Auftrag und die Strategie bilden die Basis zur Bestimmung der notwendigen Fähigkeiten und Systeme und damit das zu finanzierende Kostenniveau. Die Anstalt muss über das in der interkantonalen Vereinbarung definierte Eigenkapital verfügen, das als Kapitalpuffer und Haftungssubstrat dient und den nötigen Spielraum für Investitionen gibt. Das Eigenkapital der BVS und der OSTA wird in die neue Anstalt überführt. Da die neue Anstalt Rechtsnachfolgerin sowohl der BVS als auch der OSTA sein wird, wird die neue Anstalt ihr Eigenkapital als Summe des eingebrachten Eigenkapitals der BVS und der OSTA ausweisen.

Das Gebührenmodell basiert auf Jahresgebühren, die sich an der Bilanzsummenentwicklung der Vorsorgeeinrichtungen und klassischen Stiftungen orientiert. Unter Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips sind die Jahresgebühren degressiv gestaltet, wobei Minimalgebühren bestehen. Um dem Verursacherprinzip Rechnung zu tragen, unterscheidet das Gebührenmodell drei Tarife: Gebühren für klassische Stiftungen, Gebühren für Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen sowie Gebühren für übrige Vorsorgeeinrichtungen. Die Sparten BVG und klassische Stiftungen müssen je selbsttragend und kostendeckend finanziert sein. Das Gebührenmodell sieht zudem einen nach effektivem Aufwand ausgerichteten Tarif für die Bewältigung einzelner Rechtsgeschäfte vor. Da die jährlichen Gebühreneinnahmen von der Entwicklung der Bilanzsummen und der Anzahl von Rechtsgeschäften (Urkundenänderungen, Genehmigung gewisser Reglemente) abhängig sind und damit variieren können, ist ein Mechanismus vorzusehen, welcher der Anstalt eine automatische Anpassung der Gebührentarife bei Unter- oder Überschreitung des gesetzlich definierten Eigenkapitalkorridors erlaubt.

Ein vom Verwaltungsrat zu genehmigender Stellenplan der Anstalt regelt die Ressourcierung und damit wesentlich die Personalaufwendungen, die erfahrungsgemäss rund 80% der Gesamtkosten einer Aufsichts-anstalt ausmachen. Der Verwaltungsrat bestimmt die Bilanzierungsrichtlinien und stellt sicher, dass IT-Projektkosten gemäss den gesetzlichen Vorgaben aktiviert werden. Damit sind der Kostenrahmen und folglich die Entwicklung der Anstalt in einer Mehrjahressicht planbar.

Der Kostenrahmen ist eine wichtige Grundlage für die Gebührenordnung, da die Gebühren nebst dem Äquivalenz- auch dem Kostendeckungsprinzip entsprechen müssen. Aktuelle Analysen legen nahe, dass die neue Aufsichtsbehörde bei einer Realisierung per 1. Januar 2026 jährliche Gesamtkosten von rund 10 Mio. Franken aufweisen wird, die über das erwähnte Gebührenmodell zu finanzieren sind. Die entsprechenden Gebührentarife sind durch den Verwaltungsrat zu erlassen und vom Konkordatsrat zu genehmigen.

Das Zieleigenkapital soll dem einfachen Jahresumsatz entsprechen und wird damit ebenfalls 10 Mio. Franken betragen. Aufgrund anstehender Investitionen wird die neue Anstalt zu Beginn ihres Bestehens das Zieleigenkapital nicht erreichen. Eine Indexierung der Gebühren muss somit den Aufbau des Eigenkapitals unterstützen. Diese Indexierung orientiert sich an der Zielgrösse des Eigenkapitals und ermöglicht, die Gebühren zu erhöhen, wenn das Eigenkapital nicht die erforderliche Höhe erreichen sollte. Gleichzeitig erlaubt sie es auch, bei einer zu hohen Dotierung des Eigenkapitals die Gebühren entsprechend zu senken.

E. Ergebnis der Vernehmlassung

An der Vernehmlassung beteiligten sich acht Kantonsregierungen, 15 Städte und Gemeinden aus dem Kanton Zürich, drei Zürcher Parteien, sieben Verbände, zwei Pensionskassen, die Preisüberwachung des Bundes, die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich und die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte des Kantons Zürich. Soweit die Vernehmlassungsteilnehmenden nicht auf eine inhaltliche Stellungnahme verzichteten, begrüssen sämtliche die Vereinbarung mindestens im Grundsatz. Der Zusammenschluss der beiden bestehenden Aufsichtsregionen wurde als fundiert und nachvollziehbar begründet wahrgenommen. Insbesondere wurde hervorgehoben, dass die immer grösser und komplexeren Vorsorgeeinrichtungen eine zeitgemässe, hochprofessionelle, spezialisierte und risikoorientierte Aufsicht verlangen, was dem Wohl sämtlicher Versicherten dient. Ebenfalls betont wurde, dass auch die klassischen Stiftungen von der neuen Aufsichtsbehörde profitieren können. Vereinzelt wurden Erwartungen geäussert, dass die Aufsichtsgebühren nicht zu stark steigen dürfen. In letztgenannter Hinsicht ist auf die obigen Ausführungen (D.6) zu verweisen.

F. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ingress

Der Ingress führt die Vereinbarungskantone in der Reihenfolge ihres Beitritts zur Schweizerischen Eidgenossenschaft auf. Es handelt sich dabei um die bisherigen Vereinbarungskantone der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA), den Kanton Tessin, der vertraglich mit der OSTA verbunden ist, den Kanton Zürich, der die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) führt, und den Kanton Schaffhausen, der vertraglich mit der BVS verbunden ist. Die Abkürzung «IVBSA» erleichtert es, die Vereinbarung in der Praxis zu zitieren.

1. Allgemeine Bestimmungen

Zu Art. 1. Gemeinsame Aufsichtsregion

Die bisherigen Aufsichtsregionen BVS und OSTA werden durch die neue Aufsichtsregion abgelöst. Die Schaffung von Aufsichtsregionen zur Durchführung der gesetzlichen Aufsicht in der beruflichen Vorsorge ist in Art. 61 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) ausdrücklich vorgesehen. Durch die Schaffung einer gemeinsamen Anstalt bilden die Vereinbarungskantone eine gemeinsame Aufsichtsregion gemäss Art. 61 Abs. 2 BVG, welche damit die gemeinsame Aufsichtsregion der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht sowie die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich ablöst. Die Anstalt ist damit Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 61 Abs. 1 BVG (lit. a). Die Vereinbarungskantone können die Aufsichtsregion überdies als zuständige kantonale Aufsichtsbehörde nach Art. 84 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) für die klassischen Stiftungen im Sinne von Art. 80 ff. ZGB bezeichnen (lit. b).

Zu Art. 2. Anstalt a. Grundsatz

Die gemeinsame Aufsichtsregion erhält die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Diese Rechtsform ist durch das Bundesrecht (Art. 61 Abs. 3 BVG) vorgegeben. Der rechtliche Sitz der Anstalt liegt in Zürich, die Standorte in den Kantonen St. Gallen und Tessin werden als Zweigniederlassungen geführt. Die Zweigniederlassungen sind nicht auf Stufe der Vereinbarung zu verankern. Änderungen bedürften ohnehin eines Beschlusses des Konkordatsrates.

Der Name «BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin» ist zwar aussagekräftig, im täglichen Gebrauch aber umständlich. Der Anstalt steht deswegen frei, für den Geschäftsverkehr einen kürzeren Namen und eine eingängige Abkürzung zu verwenden. Dieser Name und die Abkürzung sind jedoch operativer Natur und demnach nicht auf Stufe der Vereinbarung zu regeln. Zudem verfügt die Vereinbarung mit «IVBSA» über eine leicht zitierbare Abkürzung.

Zu Art. 3. b. Sprachen

Die Amtssprache der Anstalt ist Deutsch, was den sprachlichen Gegebenheiten am Sitz der Anstalt und in der Mehrheit der Vereinbarungskantone entspricht (Abs. 1).

Da die Anstalt regional verankert ist, berücksichtigt sie aber die sprachliche Vielfalt und die regionalen Besonderheiten der Vereinbarungskantone. Im Vorentwurf wurde dies dahingehend wiedergegeben, dass die Anstalt ihre Leistungen für Personen italienischer Sprache auf Italienisch und für Personen rätoromanischer Sprache auf Rätoromanisch zur Verfügung stellt. Der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) und sechs Zürcher Gemeinden wiesen darauf hin, dass sich diese Regelung einzig an der Muttersprache der Personen statt an der Sprachregion orientiere. Eine Ausweitung auf die Muttersprache unabhängig vom Sitz der Einrichtung der beruflichen Vorsorge bzw. klassischen Stiftung war jedoch nicht beabsichtigt, sondern vielmehr, die bewährte Praxis der OSTA fortzusetzen. Deswegen wird in Abs. 2 nicht mehr an die von einer bestimmten Person gesprochene Sprache angeknüpft, sondern an den Sitz der Einrichtung bzw. Stiftung. Damit ist sichergestellt, dass sich im Zusammenhang mit einer Einrichtung bzw. Stiftung in den Kantonen Graubünden und Tessin weiterhin Personen mit italienischer oder rätoromanischer Sprache an die Anstalt wenden können, ohne, dass an jedem Standort der Anstalt sämtliche Leistungen in allen drei Sprachen angeboten werden müssen.

Zu Art. 4. c. Aufgaben

Die Anstalt ist zuständig für die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Abs. 1 lit. a) und der klassischen Stiftungen (Abs. 1 lit. b) in der Aufsichtsregion gemäss Art. 1.

Die Zuständigkeit im Bereich der beruflichen Vorsorge (Abs. 1 lit. a) ergibt sich aus Art. 61 BVG und ist unabhängig von der Rechtsform der jeweiligen Vorsorgeeinrichtungen. Vielmehr richtet sie sich nach der Zweckbestimmung und umfasst damit Stiftungen nach Art. 80 ff. ZGB, Genossenschaften nach Art. 828 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR; SR 220) und Einrichtungen des öffentlichen Rechts. Der grundsätzliche Verweis auf die Bundesgesetzgebung zur beruflichen Vorsorge erlaubt eine Anpassung der Zuständigkeit infolge allfälliger Änderungen des Bundesrechts, ohne die interkantonale Vereinbarung eigens anpassen zu müssen.

Die Zuständigkeit im Bereich der klassischen Stiftungen (Abs. 1 lit. b) ergibt sich aus den einzelnen Delegationsnormen der Vereinbarungskantone. Grundsätzlich sind nach Art. 84 Abs. 1 ZGB die Kantone für die Aufsicht über die klassischen Stiftungen zuständig, dem sie ihrer Bestimmung nach angehören. Erst durch die Übertragung dieser Kompetenz an die Anstalt wird diese zur zuständigen Aufsichtsbehörde. Der Aufgabenbereich entspricht den Regelungen der bisherigen Anstalten und bringt mit Ausnahme des Kantons Tessin keine Verschiebungen von oder

zu den Kantonen mit sich. Der Kanton Tessin wird im Rahmen seines Beitritts die verbliebenen Kompetenzen der Gemeinden aufgeben und ebenfalls an die Anstalt übertragen. Es kann im Übrigen auf die Ausführungen zu Art. 35 verwiesen werden.

Abs. 2 eröffnet den Vereinbarungskantonen die Möglichkeit, weitere Aufgaben im Bereich der klassischen Stiftungen an die Anstalt zu übertragen. Dabei handelt es sich um ein einseitiges Geschäft, das nicht von der Einwilligung der Anstalt abhängig ist. Angemessene Fristen zur Sicherstellung der geordneten Übergabe sind dabei im Einzelfall zwischen dem betreffenden Kanton und dem Konkordatsrat zu vereinbaren. Eine Anpassung der interkantonalen Vereinbarung ist hierfür nicht erforderlich.

Zu Art. 5. Anwendbares Recht

Grundsätzlich kommt für die Anstalt das Recht des Kantons Zürich zur Anwendung. Um vom Recht des Kantons Zürich abzuweichen, bedarf einer spezialrechtlichen Grundlage entweder in der interkantonalen Vereinbarung oder in ihr nachgelagerten Erlassen, namentlich den in Art. 12 Abs. 1 lit. g genannten. Im Verhältnis zwischen der Anstalt und dem Kanton Zürich gilt die subsidiäre Anwendbarkeit sachgemäss auch hinsichtlich der Richtlinien über die Public Corporate Governance, wie sie der Regierungsrat des Kantons Zürich herausgegeben hat.

Bislang war das Staatsarchiv des Kantons St. Gallen zuständig für die Archivierung der Unterlagen der OSTA. Mit dem Inkrafttreten der Vereinbarung geht die archivische Zuständigkeit für die neue Anstalt mit allen dazugehörigen Rechten und Pflichten, insbesondere bezüglich der Bewertung der Unterlagen, an das Staatsarchiv Zürich über. Dies gilt namentlich auch im Bereich der Fallakten, soweit es sich um Vorsorgeeinrichtungen oder Stiftungen handelt, die bei Inkrafttreten der Vereinbarung noch aktiv sind. Diese Fallakten befinden sich zum Zeitpunkt der Errichtung der Anstalt nicht im Besitz des bislang zuständigen Staatsarchivs, womit keine Überführung von Akten vom Staatsarchiv St. Gallen an das Staatsarchiv Zürich erforderlich ist.

Zu Art. 6. Personalwesen

Abs. 1 entspricht dem heutigen § 16 BVSG.

Gestützt auf Abs. 2 hat der Verwaltungsrat die Kompetenz, in einem vom Konkordatsrat zu genehmigenden (vgl. Art. 12 Abs. 1 lit. g) Personalreglement abweichende Bestimmungen zu erlassen, soweit dies aus betrieblichen Gründen erforderlich ist. Dies kann namentlich vorliegen, damit die Anstalt die Gewinnung hochqualifizierter Mitarbeitender sicherstellen kann.

In Abweichung von Abs. 1 ist in Abs. 3 aus Gründen der Unabhängigkeit ausgeschlossen, dass Personal der Anstalt bei einer Pensionskasse versichert ist, die unter der Aufsicht der Anstalt steht. Das bisherige Personal der OSTA ist für die Durchführung der beruflichen Vorsorge, gestützt auf Art. 5 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht, bislang bei der Pensionskasse Thurgau angeschlossen. Nachdem die Pensionskasse Thurgau unter der Aufsicht der OSTA bzw. der neuen Anstalt steht, ist im Zuge der neuen Regelung der bestehende Interessenkonflikt aufzulösen.

Zu Art. 7. Rechtsschutz

Der Rechtsschutz bei Verfügungen der Anstalt als Aufsichtsbehörde im Bereich der beruflichen Vorsorge ist in Art. 74 Abs. 1 BVG abschliessend geregelt. Entsprechend genügt der allgemeine Verweis auf das Bundesrecht (Abs. 1).

Für den Rechtsschutz im Bereich der Stiftungsaufsicht und bei Fällen, in welchen die Anstalt als Umwandlungs- und Änderungsbehörde handelt, sind in erster Instanz die Vereinbarungskantone im Rahmen der bisherigen Regelungen zuständig (Abs. 2). Es ist Sache der Vereinbarungskantone, ihre entsprechenden Bestimmungen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Die Anstalt kann nebst den Verfügungen gemäss Abs. 1 und 2 weitere Verfügungen erlassen, namentlich im Bereich des Personalrechts oder bei Einsichtsgesuchen gestützt auf das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4). Diese beziehen sich nicht auf einen bestimmten Kanton, weswegen sie im Kanton Zürich anzufechten sind (Abs. 3).

Rechtsmittel gegen Erlasse der Anstalt haben grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung. Damit wird sichergestellt, dass die Anstalt weiterhin operativ tätig sein kann, auch wenn einzelne ihrer Erlasse angefochten werden (Abs. 4).

Zu Art. 8. Amtliche Publikationen

Amtliche Publikationen der Anstalt sind in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Vereinbarungskantone zu veröffentlichen.

2. Organisation

Zu Art. 9. Organe

Die Organe sind abschliessend aufgelistet. Durch ihre Nennung wird gleichzeitig auch das Public-Corporate-Governance-Modell in den Grundzügen definiert. Das dreistufige Modell (Konkordatsrat, Verwal-

tungsrat und Geschäftsleitung) lehnt sich an §§ 3 und 4 BVSG an, wonach der Regierungsrat einen Verwaltungsrat ernennt. Die OSTA kennt dieses dreistufige Modell nicht. Vielmehr ist dort gemäss Art. 11 Abs. 1 der interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht die Verwaltungskommission als politisch zusammengesetztes Organ direkt für die Wahl der Geschäftsleitung zuständig.

Die Organisation entspricht somit im Wesentlichen den bisherigen, bewährten Bestimmungen des BVSG. An die Stelle des Regierungsrates als allgemeines Aufsichtsorgan tritt ein Konkordatsrat, bestehend aus je einem Regierungsmitglied eines jeden Vereinbarungskantons. Mit dieser Regelung ist die politische Anbindung an die Kantone und die politische Kontrolle gewährleistet. Die klare Aufgabentrennung zwischen dem Konkordats- und dem Verwaltungsrat entspricht zudem den Anforderungen der Good Governance.

Zur Sicherstellung einer klaren Trennung zwischen strategischer und operativer Führung sind die Aufgaben von Konkordatsrat, Verwaltungsrat und Geschäftsleitung ausdrücklich und in den Fällen von Konkordats- bzw. Verwaltungsrat abschliessend geregelt. Daneben besteht – wenn auch nicht als in die Eigenorganisation der Anstalt eingegliedertes Organ – eine unabhängige Revisionsstelle (vgl. Art. 19).

Zu Art. 10. Konkordatsrat a. Zusammensetzung

Der Konkordatsrat als politisch zusammengesetztes Organ ist das oberste Organ der Anstalt. Er stellt ihre politische Anbindung an die Vereinbarungskantone sicher.

Jeder Vereinbarungskanton hat einen Sitz im Konkordatsrat (Abs. 1), womit dieses Gremium neun Personen umfasst. Dabei hat jeder Kanton ein Mitglied seiner Regierung in den Konkordatsrat zu entsenden. Es ist Sache der Kantone, die Einhaltung des am 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Art. 61 Abs. 3 Satz 3 BVG sicherzustellen, wonach Mitglieder eines Organs der Aufsichtsbehörde nicht aus dem kantonalen Departement stammen dürfen, das mit Fragen der beruflichen Vorsorge betraut ist.

Im Übrigen konstituiert sich der Konkordatsrat selbst und wählt aus seiner Mitte die Vorsitzende oder den Vorsitzenden (Abs. 2).

Das Sekretariat des Konkordatsrates wird durch die Geschäftsleitung wahrgenommen (Abs. 3). Damit ist unmissverständlich geregelt, dass es nicht vom jeweiligen Kanton des oder der Vorsitzenden oder vom Sitzkanton gewährleistet werden muss. Dadurch ist ebenfalls die organisatorische Kontinuität gewährleistet.

Zu Art. 11. b. Beschlussfassung

Der Konkordatsrat ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit, d. h. mindestens fünf, seiner Mitglieder anwesend sind. Diese Anwesenheit kann physisch vor Ort oder mit elektronischen Mitteln, z. B. mittels Video- oder Telefonkonferenz, erfolgen, solange die Teilnehmenden eindeutig identifiziert werden können (Abs. 1). Dabei werden Beschlüsse durch einfaches Mehr der Stimmenden gefasst. Die oder der Vorsitzende stimmt mit und gibt bei Stimmgleichheit den Ausschlag (Abs. 2). Beschlüsse können auf dem Zirkularweg gefasst werden, wobei jedes Mitglied eine Sitzung verlangen kann (Abs. 3). Soweit alle Teilnehmer bei den Beratungen und Beschlussfassungen eindeutig identifiziert werden können, gilt als mündliche Beratung auch die Teilnahme via Telefon- oder Videokonferenzen oder andere vergleichbare Kommunikationsmittel. An den Sitzungen des Konkordatsrates nehmen sowohl die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsrates als auch die Direktorin oder der Direktor als Leiterin oder Leiter der Geschäftsleitung teil. Sie haben kein Stimmrecht, jedoch beratende Stimme, und ihnen kommt ein Antragsrecht zu (Abs. 4). Mit dieser Bestimmung werden der reibungslose Informationsfluss und der Austausch zwischen den verschiedenen Stufen der Anstalt sichergestellt.

Zu Art. 12. c. Aufgaben

Der Konkordatsrat als politisch zusammengesetztes Organ stellt die politische Anbindung der Anstalt an die Vereinbarungskantone sicher. Gleichzeitig darf die Aufsichtsbehörde von Bundesrechts wegen in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen unterliegen (Art. 61 Abs. 3 BVG). Durch den abschliessenden Aufgabenkatalog des Konkordatsrates ist dies sichergestellt.

Die Aufgaben des Konkordatsrates sind in Art. 12 Abs. 1 abschliessend aufgezählt. Er wählt den Verwaltungsrat (lit. a), legt dessen Entschädigung fest (lit. b), und genehmigt die Wahl bzw. Abberufung der Direktorin oder des Direktors auf Antrag des Verwaltungsrates (lit. c). Er hat zudem die Revisionsstelle zu wählen (lit. d), wobei diese eine von der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) zugelassene Revisionsexpertin gemäss Art. 4 des Revisionsaufsichtsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (RAG; SR 221.302) sein soll. Weiter hat der Konkordatsrat die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht zu genehmigen (lit. e). Damit zusammenhängend, aber auch hinsichtlich der übrigen Führung der Anstalt, hat der Konkordatsrat für eine angemessene Berichterstattung in den jeweiligen Vereinbarungskantonen zu sorgen (lit. f). Dabei haben die jeweiligen Vereinbarungskantone zu regeln, wie und in welchem Umfang diese Berichterstattung zu erfolgen hat. Ferner hat der Konkordatsrat die

vom Verwaltungsrat beschlossenen Organisations-, Personal-, Finanz- und Gebührenreglemente zu genehmigen (lit. g). Damit sind Änderungen am Leistungsmodell der Anstalt, z. B. bei Veränderungen an den dezentralen Standorten der Anstalt, durch den Konkordatsrat zu genehmigen, was eine hinlängliche Einbindung der Vereinbarungskantone gewährleistet. Sollte ein Vereinbarungskanton aus der Vereinbarung austreten oder die Vereinbarungskantone einvernehmlich die Vereinbarung auflösen, hat der Konkordatsrat die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen (lit. h–j).

Der Konkordatsrat hat bei der Wahl des Verwaltungsrates sicherzustellen, dass dessen Mitglieder unabhängig sind und über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen (Abs. 2). Nebst den Ausschlussgründen des bereits erwähnten Art. 61 Abs. 3 BVG gelten sämtliche Mandate und Funktionen bei den von der Anstalt beaufsichtigten Stiftungen und Vorsorgeeinrichtungen als unzulässig. Weiter ausgeschlossen sind andere Interessenbindungen, welche die Unabhängigkeit tatsächlich oder dem Anschein nach beeinträchtigen. Auf eine Auflistung der in Abs. 2 geforderten «erforderlichen Fähigkeiten» wird bewusst verzichtet, um dem Konkordatsrat in seiner Wahl die nötige Freiheit zu belassen. Zu den erforderlichen Fähigkeiten sind Kompetenzen in den Bereichen Recht, Wirtschaftsprüfung, Vorsorgerecht, Stiftungsrecht und Management zu zählen. Nach Möglichkeit berücksichtigt der Konkordatsrat ebenfalls die angemessene Vertretung der Regionen und Geschlechter im Verwaltungsrat sowie die Sprachkenntnisse der Mitglieder. Es ist dem Konkordatsrat überlassen, die Wählbarkeit und das fachliche Anforderungsprofil von Verwaltungsratsmitgliedern reglementarisch zu bestimmen.

Zu Art. 13. d. Entschädigung

Es obliegt den Vereinbarungskantonen, die Entschädigung ihrer jeweiligen Konkordatsratsmitglieder zu regeln. Ausgeschlossen ist in jedem Fall, dass die Anstalt die Mitglieder des Konkordatsrates entschädigen muss.

Zu Art. 14. Verwaltungsrat a. Zusammensetzung und Amtsdauer

Der Verwaltungsrat besteht aus fünf Mitgliedern, wovon eines dessen Präsidentin oder Präsident ist (Abs. 1). Zuständig für die Wahl ist der Konkordatsrat (vgl. Art. 12 Abs. 1 lit. a). Die Amtsdauer beträgt vier Jahre, wobei zweimalige Wiederwahl möglich ist (Abs. 2). Damit besteht eine Amtszeitbegrenzung auf 12 Jahre. Ausser dem Präsidium konstituiert sich der Verwaltungsrat selbst (Abs. 3). Hierzu gehört auch, dass der Verwaltungsrat sein eigenes Geschäftsreglement erlässt.

Zu Art. 15. b. Beschlussfassung

Die Beschlussfähigkeit des Verwaltungsrates ist analog derjenigen des Konkordatsrates geregelt. Der Verwaltungsrat ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist. Diese Anwesenheit kann physisch vor Ort oder mit elektronischen Mitteln, z. B. mittels Video- oder Telefonkonferenz, erfolgen, solange die Teilnehmenden eindeutig identifiziert werden können (Abs. 1). Die Beschlüsse werden durch einfaches Mehr der Stimmenden gefasst. Die Präsidentin oder der Präsident stimmt mit, wobei ihre oder seine Stimme bei Stimmgleichheit den Ausschlag gibt (Abs. 2). Beschlüsse können auf dem Zirkularweg gefasst werden, wobei jedes Mitglied eine Sitzung verlangen kann (Abs. 3). Soweit alle Teilnehmer bei den Beratungen und Beschlussfassungen eindeutig identifiziert werden können, gilt als mündliche Beratung auch die Teilnahme via Telefon- oder Videokonferenzen oder andere vergleichbare Kommunikationsmittel. Bei den Sitzungen des Verwaltungsrates nimmt ebenfalls die Direktorin oder der Direktor als Leiterin oder Leiter der Geschäftsleitung teil, mit beratender Stimme und Antragsrecht (Abs. 4). Dies dient dem reibungslosen Informationsfluss und dem Austausch zwischen der strategischen und der operativen Stufe der Anstalt.

Zu Art. 16. c. Aufgaben

Art. 16 listet die Aufgaben des Verwaltungsrates abschliessend auf. Er führt die Anstalt in strategischer und finanzieller Hinsicht (lit. a) und übt die unmittelbare Aufsicht über die Geschäftstätigkeit der Anstalt aus (lit. b). Er wählt die Direktorin oder den Direktor und beruft sie oder ihn ab, unter Genehmigungsvorbehalt durch den Konkordatsrat (lit. c). Im Weiteren genehmigt er die Wahl der Mitglieder der Geschäftsleitung (lit. d). Der Verwaltungsrat setzt das Budget und die Finanzplanung fest (lit. e) und beschliesst über die Gewinnverwendung (lit. f). Er nimmt den Bericht der Revisionsstelle zur Kenntnis (lit. g) und verabschiedet die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht (lit. h). Der Verwaltungsrat erlässt die durch den Konkordatsrat zu genehmigenden Reglemente über die Organisation, das Personal, das Finanzwesen und die Gebühren (lit. i). Gleichzeitig genehmigt er die von der Geschäftsleitung erlassene Geschäftsordnung der Anstalt (lit. j). Schliesslich erlässt der Verwaltungsrat die Leitlinien über die Informationstätigkeit der Anstalt (lit. k).

Zu Art. 17. Geschäftsleitung a. Zusammensetzung

Die Geschäftsleitung ist das operative Organ der Anstalt. Sie steht unter der Leitung der Direktorin oder des Direktors (Abs. 1), der vom Verwaltungsrat gewählt wird (vgl. Art. 16 lit. c). Die Direktorin oder der Direktor bestimmt die weiteren Mitglieder (Abs. 1), welche vom Verwal-

tungsrat zu genehmigen sind (vgl. Art. 16 lit. d). Wie viele Mitglieder die Geschäftsleitung hat, kann auf Stufe der Vereinbarung nicht zukunftsgerichtet bestimmt werden, sondern hängt von den operativen Erfordernissen ab.

Im Übrigen konstituiert sich die Geschäftsleitung selbst, namentlich hinsichtlich ihrer Grösse, ihrer Funktionen und der Art und Weise ihrer Beschlussfassung (Abs. 2).

Zu Art. 18. b. Aufgaben

Die Geschäftsleitung führt die Anstalt in fachlicher, operativer und personeller Hinsicht (lit. a). Sie ist somit weisungsungebunden für die Aufsichtspraxis und verantwortlich für sämtliche Belange der operativen Tätigkeit. Damit hat sie auch die Geschäftsordnung der Anstalt zu erlassen (lit. b), in welcher die Betriebsstruktur, die Kompetenzen und Führungsinstrumente sowie weitere Grundsätze der Betriebsführung zu regeln sind. Im Weiteren hat die Geschäftsleitung die Entscheidungsgrundlagen für den Verwaltungsrat zu erarbeiten und diesem zu berichten (lit. c) sowie die Jahresrechnung zu erstellen und den Geschäftsbericht zu verfassen (lit. d). Überdies erfüllt sie alle Aufgaben, die keinem anderen Organ zugewiesen sind (lit. e). Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass im Zweifelsfall Aufgaben an die Geschäftsleitung fallen und dadurch die bundesrechtlich vorgeschriebene Weisungsunabhängigkeit der Aufsichtstätigkeit gewährleistet werden kann.

Zu Art. 19. Revisionsstelle

Die Revisionsstelle hat jährlich die Jahresrechnung zu prüfen und dem Verwaltungsrat Bericht über das Ergebnis zu erstatten. Es ist davon auszugehen, dass die Finanzkontrolle des Kantons Zürich als erste Revisionsstelle gewählt wird, da diese bislang die Revisionsstelle der BVS ist und sich für die neue Anstalt durch ihre Anbindung an das Verwaltungsrecht des Kantons Zürich diesbezüglich keine Änderungen bei den Rechnungslegungsvorschriften ergeben.

3. Finanzen

Zu Art. 20. Rechnungslegung und Finanzplanung

Die in Art. 20 verankerten Grundsätze hinsichtlich der Rechnungslegung und der Finanzplanung ergeben sich aus der rechtlichen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Anstalt. Die Buchführung, Bilanzierung und Bewertung erfolgt nach Fachempfehlung zur Rechnungslegung Swiss GAAP FER. Als kleine Organisation im Sinne von Swiss GAAP FER beschränkt sich die Anstalt auf die Anwendung der Kern-FER.

Zu Art. 21. Finanzierung

Die Anstalt deckt ihren Finanzbedarf selbstständig durch kosten-deckende Gebühren. Es gibt weder eine Anschubfinanzierung noch eine Defizitgarantie durch die Vereinbarungskantone. Die Preisüberwachung beantragte in ihrer Vernehmlassung (vgl. Art. 14 Abs. 2 Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 [SR 942.20]), die Bestimmung zu erweitern, um eine Zielnorm zu fixieren («[...] bei wirtschaftlichem und effizientem Betrieb. Die Kostensituation hat mit anderen Anstalten im Bereich der BVG- und Stiftungsaufsicht standzuhalten.»). Die Anstalt wird nach kaufmännischen Grundsätzen geführt (vgl. Art. 20 Abs. 1). Erfahrungsgemäss machen die Personalaufwendungen rund 80% der Gesamtkosten einer Aufsichtsanstalt aus, und der Verwaltungsrat hat den Stellenplan der Anstalt zu genehmigen (vgl. die Ausführungen vorne, D.6). Dadurch sind die Anliegen der Preisüberwachung sichergestellt, weswegen auf eine Wiederholung verzichtet werden kann. Die Interessengemeinschaft autonomer Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen (Interpension) und zwei Pensionskassen (BVK und Pensionskasse Stadt Zürich) beantragten, den Gebührentarif auf Stufe der interkantonalen Vereinbarung detaillierter zu regeln. Damit würde jedoch vom Grundsatz abgewichen, in der Vereinbarung als höchster Stufe nur das Grundsätzliche zu verankern. Dem Anliegen wird inhaltlich bereits entsprochen, indem die Gebühren verhältnismässig sein sowie dem Verursacher-, dem Äquivalenz- und dem Kostendeckungsprinzip genügen müssen (vgl. die Ausführungen vorne, D.6). Zudem hat der Konkordatsrat die Gebühren zu genehmigen (Art. 12 Abs. 1 lit. g), womit eine hinlängliche politische Kontrolle besteht. Im Weiteren ist es nach wie vor jedem Beaufsichtigten möglich, den Rechtsweg gegen eine Gebührenverfügung zu beschreiten.

Zu Art. 22. Gebühren

Es werden zwei Arten von Gebühren erhoben (Abs. 1): zum einen eine jährliche Aufsichtsgebühr, die für alle Beaufsichtigten jährlich wiederkehrend fällig wird (lit. a), zum anderen verursachergerechte Gebühren für einzelne Prüfungen (z. B. Reglemente), Verfügungen (z. B. Anordnungen von Massnahmen gemäss Art. 62a Abs. 2 BVG) und weitere Dienstleistungen (z. B. Beratungsdienstleistungen oder Vorprüfungen; lit. b).

Als Bemessungsgrundlage für die jährliche Aufsichtsgebühr dienen die Bilanzsummen einschliesslich Rückkaufswerte der beaufsichtigten Einrichtungen (Abs. 2). Damit wird die bewährte Praxis der BVS und der OSTA fortgeführt, welche bereits heute ihre Gebühren gestützt auf die jeweilige Bilanzsumme erheben. Dabei trägt der Gebührentarif durch eine degressive Formel dem Verhältnismässigkeits-, dem Verursacher-

und dem Äquivalenzprinzip Rechnung. Aufgrund der höheren Komplexität der Aufsichtstätigkeit und des damit verbundenen Mehraufwands ist – nebst dem Tarif für die übrigen Vorsorgeeinrichtungen (einschliesslich Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen) – ein höherer Tarif für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vorgesehen. Die Aufsicht über die klassischen Stiftungen wird in der Finanzbuchhaltung als eigene Sparte behandelt, welche für sich ebenfalls kostendeckend sein muss. Entsprechend wird für die klassischen Stiftungen ein weiterer Tarif definiert.

Die übrigen Gebühren bemessen sich innerhalb eines von der Gebührenordnung vorgegebenen Rahmens nach Aufwand (Abs. 3). Der Verwaltungsrat erlässt eine durch den Konkordatsrat zu genehmigende Gebührenordnung, welcher die erwähnten Grundsätze umsetzt.

Zu Art. 23. Eigenkapital

Um den jederzeitigen Betrieb der Anstalt sicherzustellen, soll die Anstalt ein Eigenkapital im Zielkorridor von 80 bis 120% des Jahresaufwands ausweisen (Abs. 1). Aufgrund des projizierten, jährlichen Gesamtaufwands von 10 Mio. Franken wird der Zielkorridor voraussichtlich zwischen 8 und 12 Mio. Franken betragen. Dieser Zielkorridor erlaubt, Veränderungen am vorhandenen Eigenkapital zu absorbieren. Besagte Veränderungen können etwa aufgrund schwankender Gebühreneinnahmen und allfälliger Investitionen entstehen. Bei Unter- oder Überschreitung erhöht bzw. senkt der Verwaltungsrat die Gebühren entsprechend (Abs. 2). Das Mindesteigenkapital gilt es, innerhalb eines Zeithorizonts von zehn Jahren aufzubauen (vgl. Art. 34). Der Verwaltungsrat hat die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen, indem er gestützt auf diese Bestimmung die Gebührentarife temporär entsprechend erhöht bzw. senkt. Entsprechende Bestimmungen sind im Gebührentarif vorzusehen.

Zu Art. 24. Darlehen

Für den Fall, dass die Zahlungsfähigkeit der Anstalt nicht sichergestellt ist, können – müssen aber nicht – die Vereinbarungskantone auf Antrag der Anstalt Darlehen zu den Selbstkosten gewähren. Da der Verwaltungsrat die Anstalt in finanzieller Hinsicht führt (Art. 16 lit. a) und er das Budget und die Finanzplanung festsetzt (lit. e), obliegt es ihm, einen diesbezüglichen Antrag zu stellen. Die Anstalt kann Darlehen jederzeit ganz oder teilweise zurückzahlen.

Zu Art. 25. Steuerbefreiung

Die Anstalt ist von allen Staats-, Bezirks- und Gemeindesteuern der Vereinbarungskantone befreit, wie dies bereits für die BVS und die OSTA vorgesehen war.

Zu Art. 26. Haftung

Da die Anstalt ein selbstständiges Rechtssubjekt ist und damit eigenes Vermögen hat, haftet grundsätzlich nur ihr Vermögen für ihre Verbindlichkeiten. Es gibt keine subsidiäre Haftung der Kantone (Abs. 1). Die einzelnen Verfahren richten sich, je nach Rechtsgebiet, entweder nach Art. 52 BVG oder nach dem Haftungsgesetz des Kantons Zürich vom 14. September 1969 (LS 170.1).

Zur Erweiterung des Haftungssubstrates schliesst die Anstalt Berufshaftpflichtversicherungen ab (Abs. 2). Die BVS verfügt derzeit über zwei Haftpflichtversicherungen: eine Berufshaftpflichtversicherung für den operativen Betrieb und eine Organhaftpflichtversicherung für die Tätigkeit des Verwaltungsrates. Diese Versicherungen werden von der neuen Anstalt übernommen.

4. Streiterledigung

Zu Art. 27.

Über Streitigkeiten zwischen den Vereinbarungskantonen oder zwischen Vereinbarungskantonen und der Anstalt entscheidet ein Schiedsgericht (Abs. 1). Jede Streitpartei bezeichnet ein Schiedsgerichtsmitglied (Abs. 2). Gemeinsam bezeichnen die Streitparteien eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden (Abs. 3 lit. a) und gegebenenfalls weitere Mitglieder, damit das Schiedsgericht eine ungerade Anzahl Mitglieder aufweist (lit. b). Die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich bezeichnet die Vorsitzende oder den Vorsitzenden oder weitere Mitglieder, wenn sich die Parteien nicht einigen können (Abs. 4).

5. Austritt aus und Auflösung der Vereinbarung

Zu Art. 28. Austritt a. im Allgemeinen

Tritt ein Vereinbarungskanton aus der Vereinbarung aus, hat er eine zweijährige Frist zu beachten. Ein Austritt ist erstmals fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Vereinbarung möglich (Abs. 1). Tritt die Vereinbarung folglich am 1. Januar 2026 in Kraft, kann ein Austritt erstmals per 31. Dezember 2030 erfolgen. Da sich die Anstalt selbst finanziert und nicht durch Beiträge der einzelnen Vereinbarungskantone finanziert wird

(vgl. Art. 22), hat ein austretender Vereinbarungskanton keinen Anspruch auf Anteile am Vermögen der Anstalt (Abs. 2). Der Konkordatsrat passt zudem den Wortlaut des Titels sowie von Art. 1 und 2 der Vereinbarung an (Abs. 3). Weitere Einzelheiten zum Austritt sind zwischen dem Kanton und dem Konkordatsrat zu regeln (Abs. 4).

Zu Art. 29. b. des Kantons Zürich

Einige Bestimmungen der Vereinbarung beziehen sich unmittelbar auf den Kanton Zürich, so der Sitz (Art. 2), das anwendbare Recht (Art. 5 und 6 Abs. 1) und die Zuständigkeit von Gerichten (Art. 7 Abs. 3 und 27 Abs. 4). Sollte der Kanton Zürich austreten, hat der Konkordatsrat hierüber neu zu entscheiden, ohne dass eine neue interkantonale Vereinbarung zu schliessen wäre (Abs. 1).

Sollte der neue Sitzkanton zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls austreten, gelten besagte Bestimmungen sinngemäss auch für ihn (Abs. 2).

Zu Art. 30. Auflösung

Die Vereinbarungskantone können die Vereinbarung durch übereinstimmenden Beschluss ihrer zuständigen Organe unter Einhaltung einer Frist von zwei Jahren auf das Ende eines Kalenderjahres auflösen (Abs. 1). Über die Verwendung des dannzumal vorhandenen Vermögens entscheidet der Konkordatsrat (Abs. 2). Es wird bewusst darauf verzichtet, das vorhandene Vermögen automatisch anteilmässig an die Kantone zu übertragen, denn aufgrund der Selbstständigkeit der Anstalt bzw. ihrer Vorgängerinnen bildete sich sämtliches Vermögen ausschliesslich aus eingekommenen Gebühren (vgl. Art. 22). Eine automatische Auszahlung des Vermögens an die Kantone wäre daher sachfremd. Es ist damit dem Konkordatsrat überlassen, eine sachgerechte Lösung zu finden, wobei er selbstverständlich auch eine Auszahlung an die Beaufsichtigten oder an die Vereinbarungskantone in Betracht ziehen kann.

6. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Zu Art. 31. Rechtsnachfolge

Die neue Anstalt tritt im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Vereinbarung die Rechtsnachfolge der BVS und der OSTA an. Gleichzeitig gehen sämtliche Aktiven, Passiven und Verträge von den bisherigen Anstalten auf die neue Anstalt über. Dies gilt auch für die von der BVS und der OSTA geschlossenen Mietverträge, und ebenso für die Arbeitsverhältnisse sämtlicher Mitarbeitenden aller Standorte, die mit Inkrafttreten der neuen Vereinbarung auf die neue Anstalt überführt werden. Die bisherigen Vorsorgelösungen sind durch den Verwaltungsrat zu einer angemess-

senen neuen Lösung zusammenzuführen. Ebenfalls ist es Sache des Verwaltungsrates, im Personalreglement sicherzustellen, dass geleistete Dienstjahre der bisherigen Belegschaften angerechnet werden.

Zu Art. 32. Auflösung der bisherigen Anstalten

Mit dem Inkrafttreten der interkantonalen Vereinbarung entsteht die neue Anstalt. Dementsprechend werden die BVS und die OSTA auf diesen Zeitpunkt hin aufgelöst.

Zu Art. 33. Haftung für Ansprüche aus der Zeit vor Inkrafttreten

Die Anstalt haftet während zehn Jahren für nicht gedeckte Haftungsansprüche aus der früheren Tätigkeit der OSTA bzw. der BVS. Dabei ist die jeweilige Haftung auf den Betrag des von der jeweiligen Anstalt eingebrachten Eigenkapitals begrenzt (Abs. 1).

Übersteigt ein Haftungsanspruch im Falle einer Haftung aus der früheren Tätigkeit der OSTA das von ihr eingebrachte Eigenkapital, haften die Vereinbarungskantone der OSTA – nicht aber die Kantone der BVS – gemäss den Haftungsregeln der jetzigen Interkantonalen Vereinbarung der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (Abs. 2). Da bei der BVS eine subsidiäre Haftung der Kantone Zürich und Schaffhausen gemäss dem BVSG ausgeschlossen ist, gibt es für allfällige Haftungsansprüche aus der früheren Tätigkeit der BVS keine Regelung, die derjenigen der OSTA entspricht.

Der Kanton Tessin trat erst am 1. Januar 2012 und damit nach den anderen, in Abs. 2 genannten Kantonen der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht bei. Dies ist bei seiner Haftung zu berücksichtigen, indem Ansprüche, die vor seinem Beitritt entstanden sind, nicht (wenn auch anteilmässig) ihm, sondern den bereits zum Errichtungszeitpunkt der Anstalt beteiligten Kantonen zuzurechnen sind (Abs. 3).

Zu Art. 34. Eigenkapital

Die OSTA und die BVS bringen beide ihr dannzumal vorhandenes Eigenkapital in die Anstalt ein, als deren Anfangskapital (Abs. 1). Das Mindesteigenkapital der Anstalt ist innerhalb einer Frist von zehn Jahren vollständig zu öffnen. Es kann auf die Ausführungen unter Art. 23 verwiesen werden (Abs. 2).

Zu Art. 35. Aufgaben im Bereich der klassischen Stiftungen

Vier der insgesamt neun Vereinbarungskantone haben nicht nur die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge gemäss BVG, sondern überdies die Aufsicht über die klassischen Stiftungen gemäss ZGB zumindest teilweise an die BVS bzw. die OSTA übertragen. Die

Aufsichten, welche die BVS bzw. die OSTA bereits heute ausführen, werden in die neue interkantonale Vereinbarung übernommen. Es bleibt den Vereinbarungskantonen unbenommen, zu einem späteren Zeitpunkt weitere Aufgaben im Bereich der klassischen Stiftungen an die Anstalt zu übertragen (Art. 4 Abs. 2).

Kanton Zürich (lit. a): Die Anstalt übernimmt die Aufsicht über Stiftungen nach Art. 84 ZGB, soweit dafür nach dem kantonalen Recht nicht Bezirks- oder Gemeindebehörden zuständig sind. Damit wird die Regelung gemäss §§ 2 und 2a BVSG unverändert übernommen. Im Weiteren entscheidet die Anstalt über Rekurse gegen Anordnungen von Bezirks- und Gemeindebehörden im Bereich der Aufsicht über Stiftungen gemäss Art. 84 ZGB, was der bisherigen Regelung gemäss § 22 Abs. 4 BVSG entspricht. Schliesslich nimmt die Anstalt auch die Aufgaben als zuständige Kantonsbehörde gemäss Art. 85, 86, 86a und 88 ZGB in demselben Umfang wahr, wie dies der bestehende § 12 Abs. 1 BVSG vorsieht.

Kanton St. Gallen (lit. b): Die Anstalt übernimmt die bisherigen Aufgaben der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht und damit die Aufsicht über Stiftungen gemäss Art. 84 ZGB sowie die Wahrnehmung der Aufgaben als zuständige Kantonsbehörde gemäss Art. 85, 86, 86a und 88 ZGB.

Kanton Thurgau (lit. c): Die Anstalt übernimmt die bisherigen Aufgaben der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht und damit alle gesetzlichen Aufgaben des Kantons im Bereich der klassischen Stiftungen.

Kanton Tessin (lit. d): Die Anstalt übernimmt die Aufsicht über die Stiftungen gemäss Art. 84 ZGB und nimmt die Aufgaben als zuständige Kantonsbehörde gemäss Art. 85, 86, 86a und 88 ZGB wahr

Zu Art. 36. Inkrafttreten

Die Vereinbarung als Ganzes tritt auf den 1. Januar desjenigen Jahres in Kraft, das auf das Jahr folgt, in dem sämtliche Vereinbarungskantone der Vereinbarung beigetreten sind (Abs. 1). Damit die neue Anstalt die Aufgaben der bisherigen Aufsichtsbehörden nahtlos übernehmen kann, sind jedoch umfassende Arbeiten vor Beginn der operativen Tätigkeit notwendig, namentlich hinsichtlich der wichtigsten Personalentscheide und der grundlegenden Reglemente. In diesen Bereichen ist deswegen ein Teilinkrafttreten vorzunehmen.

Mit Abs. 2 wird sichergestellt, dass die Anstalt in ihrer Gründungsphase bereits sämtliche Vorbereitungsarbeiten an die Hand nehmen und abschliessen kann. Namentlich sind dies die Wahl des Verwaltungsrates (Art. 12 Abs. 1 lit. a) und die Festsetzung seiner Entschädigung (lit. b), die Genehmigung der Wahl der Direktorin oder des Direktors (lit. c), die Wahl der Revisionsstelle (lit. d) und die Genehmigung der Reglemente über die Anstalt (lit. g).

Unmittelbar nach seiner Wahl durch den Konkordatsrat wird auch der Verwaltungsrat für alle in der Gründungsphase erforderlichen Aufgaben handlungsfähig (Abs. 3). Damit ist es dem Verwaltungsrat möglich, sämtliche vorbereitenden Arbeiten unverzüglich an die Hand zu nehmen. Auf diese Weise wird auf den Zeitpunkt des vollständigen Inkrafttretens der Vereinbarung ein naht- und reibungsloser Übergang des Betriebs von den beiden bisherigen auf die neue Anstalt sichergestellt.

G. Auswirkungen

G.1 Allgemein

Die Bildung einer gemeinsamen Aufsichtsregion ermöglicht es, den strukturellen Veränderungen in der BVG- und Stiftungslandschaft, der erhöhten Komplexität und den gestiegenen Anforderungen an die Beaufsichtigung (insbesondere der Einrichtungen der beruflichen Vorsorge) zu begegnen. Eine risikoorientierte Aufsicht lässt sich nur mit einem interdisziplinären Fachwissen umsetzen, das die gemeinsame und kombinierte Aufsicht BVG und klassische Stiftungen bereitstellen kann. Die vereinte Aufsicht verfügt zudem dank ihrer Grösse über genügende Ressourcen, um die lokale Präsenz an den drei Standorten Zürich, St. Gallen und Locarno nachhaltig sicherzustellen.

G.2 Private

Private sind nicht betroffen, sondern nur Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und klassische Stiftungen. Diese haben keine wesentliche Gebührenerhöhung zu erwarten.

G.3 Bezirke und Gemeinden

Für die einzelnen Bezirke und Gemeinden der Vereinbarungskantone ändert sich nichts, indem – aus ihrer Sicht – lediglich die alte Aufsichtsbehörde durch die neue Anstalt abgelöst wird.

G.4 Vereinbarungskantone

Von den neun Vereinbarungskantonen sind die Kantone Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden und Thurgau bereits durch eine Vereinbarung zusammengeschlossen. Die Verwaltungskommission wird durch den Konkordatsrat abgelöst. Die subsidiäre Haftung dieser Kantone entfällt. Ansonsten ändert sich für diese Kantone wenig. Insbesondere ändert sich nichts an der zuständigen Aufsicht über die klassischen Stiftungen.

Der Kanton Zürich hatte bislang eine eigene BVG- und Stiftungsaufsicht und wird nun Vereinbarungskanton. Dies macht eine Totalrevision des kantonalen Einführungsgesetzes und, damit verbunden, eine Anpassung der politischen Aufsicht notwendig.

Die Kantone Schaffhausen und Tessin schlossen sich vertraglich an die Zürcher bzw. Ostschweizer Aufsicht an. Sie werden nun Vereinbarungskantone mit dementsprechender Vertretung im Konkordatsrat.

H. Regulierungsfolgeabschätzung

Die neue Anstalt übernimmt diejenigen Aufgaben, welche derzeit in den Vereinbarungskantonen von der BVS oder der OSTA erfüllt werden. Diese Aufgaben sind von Bundesrechts wegen zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund werden Unternehmungen bzw. Stiftungen durch die Vereinbarung weder neue, durch Regulierungen verursachte Handlungspflichten auferlegt noch entstehen ihnen andere Nachteile. Die Anstalt wird sich selbst mittels kostendeckender Gebühren finanzieren; es kann diesbezüglich auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

Jacqueline Fehr, Regierungsrätin, Vorsteherin Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Dr. Andrea Bettiga, Regierungsrat, Vorsteher Departement Sicherheit und Justiz des Kantons Glarus

Dino Tamagni, Regierungsrat, Vorsteher Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schaffhausen

Katrin Alder, Regierungsrätin, Vorsteherin Departement Inneres und Sicherheit des Kantons Appenzell Ausserrhoden

Roland Dähler, Stillstehender Landammann, Vorsteher Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Appenzell Innerrhoden

Beat Tinner, Regierungsrat, Vorsteher Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen

Peter Peyer, Regierungsrat, Vorsteher Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit des Kantons Graubünden

Dr. Dominik Diezi, Regierungsrat, Chef Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau

Norman Gobbi, Consiglio di Stato, Direttore del Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino