Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSG)

(Vorentwurf vom 6. Oktober 2010)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom ...,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

A. Allgemeine Bestimmungen

Name, Rechtsform, Sitz

§ 1. ¹ Unter dem Namen BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) besteht eine Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit.

² Die Anstalt hat ihren Sitz in Zürich.

Zweck

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

a. Vorsorgeeinrichtungen sowie Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, gemäss Art. 61 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)¹,

b. Personalfürsorgestiftungen nach Art. 89^{bis} Abs. 6 ZGB².

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

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

B. Organisation

Organe

§ 3. Die Organe der Anstalt sind

- a. der Verwaltungsrat,
- b. die Direktorin oder der Direktor,
- c. die Revisionsstelle.

Verwaltungsrat

a. Zusammensetzung

§ 4. ¹ Der Verwaltungsrat besteht aus fünf bis sieben Mitgliedern einschliesslich der Präsidentin oder des Präsidenten.

² Der Regierungsrat wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die weiteren Mitglieder. Er stellt dabei sicher, dass der Verwaltungsrat über die erforderlichen Fachkompetenzen in den Bereichen Recht, Wirtschaftsprüfung und Management verfügt.

³ Im Übrigen konstituiert sich der Verwaltungsrat selbst.

¹ SR 831.40.

² SR 210.

- b. Zuständigkeit
- § 5. ¹ Der Verwaltungsrat führt die Anstalt in strategischer Hinsicht. Er wahrt dabei die Unabhängigkeit der operativen Organe der Anstalt bei der Ausübung der Aufsicht.
- ² Dem Verwaltungsrat steht zu:
- a. die Wahl und Anstellung der Direktorin oder des Direktors,
 - b. die Wahl der Revisionsstelle,
 - c. die Genehmigung
 1. des Budgets, des Tätigkeitsberichts und der Jahresrechnung,
 2. der Finanzplanung
 3. des Antrags über die Gewinnverwendung,
 - d. die Kenntnisnahme des Berichts der Revisionsstelle,
 - e. der Erlass der Reglemente der Anstalt betreffend die Organisation, das Personal und die Gebühren,
 - f. die Genehmigung der von der Direktorin oder dem Direktor erlassenen Geschäftsordnung,
 - g. die Weiterleitung der erforderlichen Anträge an den Kantonsrat und den Regierungsrat,
 - h. der Entscheid über
 1. Rekurse gegen die Anstalt im Bereich der Aufsicht über Stiftungen im Sinne von § 2 Abs. 2,
 2. Rechtsverzögerungs- und Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen die Anstalt im Bereich der Aufsicht über Stiftungen im Sinne von § 2 Abs. 2,
 3. Aufsichtsbeschwerden gegen die operative Leitung der Anstalt.
- c. Beschlussfassung
- § 6. ¹ Der Verwaltungsrat ist mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschlussfähig.
- ² Er fasst seine Beschlüsse mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen.
- ³ Beschlüsse können auf dem Zirkularweg gefasst werden. Jedes Mitglied kann mündliche Beratung verlangen.
- ⁴ Über die Beratungen und die Beschlüsse wird ein Protokoll geführt.
- Direktorin oder Direktor
- § 7. ¹ Die Direktorin oder der Direktor führt die Anstalt in operativer und personeller Hinsicht und vertritt sie gegen aussen.
- ² Sie oder er nimmt an den Sitzungen des Verwaltungsrats mit beratender Stimme und Antragsrecht teil.
- ³ Ihr oder ihm stehen alle Befugnisse zu, die keinem anderen Organ zugewiesen sind. Sie oder er kann Befugnisse an Angestellte der Anstalt delegieren.
- Revisionsstelle
- § 8. ¹ Die Revisionsstelle der Anstalt muss
- a. die unabhängige Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleisten,
 - b. als staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen im Sinne von Art. 7 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (RAG)³ zugelassen sein.
- ² Die Revisionsstelle prüft, ob die Buchführung, die Jahresrechnung und der Antrag über die Verwendung des Gewinns diesem Gesetz und seinen Ausführungserlassen entsprechen.
- ³ Sie erstattet zuhanden des Verwaltungsrats einen schriftlichen Bericht über das Vorgehen und das Ergebnis ihrer Prüfung. Sie empfiehlt Genehmigung, Genehmigung mit Einschränkung oder Rückweisung der Jahresrechnung.

³ SR 221.302

⁴ Die Anstalt übergibt der Revisionsstelle alle erforderlichen Unterlagen. Mit Zustimmung der Direktorin oder des Direktors erteilt das Personal der Revisionsstelle die benötigten Auskünfte mündlich oder auf Verlangen schriftlich.

Aufsicht § 9. ¹ Der Regierungsrat übt die allgemeine Aufsicht über die Anstalt aus.
² Er genehmigt die vom Verwaltungsrat beschlossenen Erlasse der Anstalt.

C. Tätigkeit

Vorsorgeeinrichtungen § 10. Im Bereich der Aufsicht über Einrichtungen nach § 2 Abs. 1 erfüllt die Anstalt alle Aufgaben, die gemäss dem Vorsorgerecht des Bundes von der kantonalen Aufsichtsbehörde zu erfüllen sind.

Stiftungen § 11. ¹ Im Bereich der Stiftungen im Sinne von § 2 Abs. 2 erfüllt die Anstalt folgende Aufgaben:
 a. Aufsicht über Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung dem Kanton oder mehreren Bezirken angehören (Art. 84 ZGB),
 b. Entscheid über die Auflösung solcher Stiftungen (Art. 88 Abs. 1 ZGB),
 c. Entscheid über die Änderung der Organisation oder des Zwecks von Stiftungen mit Sitz im Kanton Zürich (Art. 85, 86 und 86a ZGB).

b. Aufsicht § 12. ¹ Die Stiftungen reichen der Anstalt jährlich die Jahresrechnung, einen Tätigkeitsbericht und, sofern die Stiftung von der Pflicht zur Bezeichnung einer Revisionsstelle nicht befreit wurde, den Bericht der Revisionsstelle ein.
² Sie reichen neue oder geänderte Reglemente umgehend zur Prüfung ein.
³ Sie benachrichtigen die Anstalt unverzüglich bei besonderen Vorkommnissen, welche die Beurteilung der Lage der Stiftung erheblich beeinflussen oder ein rasches Einschreiten erfordern.
⁴ Bei der Ausübung der Aufsicht über subventionierte Stiftungen berücksichtigt die Anstalt die Kontrolle derjenigen Direktion des Regierungsrates, die für die Ausrichtung der Beiträge zuständig ist.
⁵ Die Anstalt regelt das Nähere in einer Weisung.

c. Eingriffsbefugnis § 13. Die Anstalt trifft die erforderlichen Anordnungen, wenn die Stiftungsorgane nicht im Rahmen pflichtgemässen Ermessens handeln.

d. Verzeichnis § 14. ¹ Die Anstalt führt ein Verzeichnis der Stiftungen im Sinne von § 2 Abs. 2 mit Sitz im Kanton Zürich.
² Das Verzeichnis kann auch auf informatikunterstützten Informationssystemen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

D. Personal und Finanzen

Personal § 15. ¹ Für die Mitarbeitenden der Anstalt gilt das öffentliche Personalrecht des Kantons Zürich.

² Der Verwaltungsrat kann im Personalreglement abweichende Bestimmungen erlassen, soweit dies wegen der betrieblichen Situation der Anstalt erforderlich ist.

- Haftung § 16. ¹ Für Schäden, die eine Angestellte oder ein Angestellter in Ausübung amtlicher Verrichtungen einem Dritten widerrechtlich zufügt, haftet ausschliesslich die Anstalt.
² Im Übrigen gilt das Haftungsgesetz vom 14. September 1969 sinngemäss.
- Finanzierung § 17. ¹ Die Anstalt wird nach kaufmännischen Grundsätzen selbsttragend geführt.
- a. Gebühren ² Sie erhebt hierzu folgende Gebühren:
 a. jährliche Aufsichtsgebühren unabhängig vom Aufwand der Anstalt,
 b. Gebühren für die einzelnen Prüfungen, Verfügungen und weiteren Dienstleistungen.
³ Die Gebührenordnung legt fest, ob die Aufsichtsgebühr aufgrund des Bruttovermögens einschliesslich Rückkaufswerten oder aufgrund der reglementarischen Austrittsleistungen bemessen wird.
⁴ Die Gebühren für Prüfungen, Verfügungen und weitere Dienstleistungen werden innerhalb des von der Gebührenordnung vorgegebenen Rahmens nach Aufwand bemessen.
- b. Dotationskapital § 18. ¹ Zur Finanzierung der Anfangsphase stellt der Kanton Zürich der Anstalt ein Dotationskapital von höchstens 3 Mio. Franken zur Verfügung. Die Anstalt verzinst das Dotationskapital auf der Basis der Jahresdurchschnittsrendite der 10-jährigen Bundsanleihen.
² Die Anstalt kann das Dotationskapital jederzeit teilweise oder insgesamt zurückzahlen.
- Reservefonds § 19. ¹ Aus dem Rechnungsüberschuss wird ein Reservefonds gebildet, aus dem Rückschläge der Jahresrechnungen und Schadenersatzpflichten gedeckt werden.
² Die Anstalt öffnet den Reservefonds mindestens so lange, bis er die Höhe eines Jahresumsatzes der Anstalt erreicht hat. Sie stellt die Öffnung ein, wenn er die Höhe von zwei Jahresumsätzen übersteigt.
³ Die Mittel des Reservefonds sind vorsichtig gemäss den Anlagebestimmungen der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2)⁴ und passiv anzulegen.
- Finanzplanung und Rechnungslegung § 20. ¹ Die Anstalt erstellt eine Finanzplanung und führt eine Finanzbuchhaltung.
² Die Jahresrechnung wird nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung nach Art. 957 ff. OR⁵ aufgestellt und gegliedert. Sie enthält eine Bilanz, eine Erfolgsrechnung und einen Anhang. Der Verwaltungsrat kann einen anderen Rechnungslegungsstandard für anwendbar erklären.
³ Der Verwaltungsrat legt den Beginn des Rechnungsjahres fest.

E. Rechtspflege

§ 21. ¹ Verfügungen der Anstalt im Bereich der beruflichen Vorsorge im Sinne von § 2 Abs. 1 können beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

⁴ SR 831.441.1.

⁵ SR 220.

² Anordnungen der Anstalt im Bereich der Stiftungen im Sinne von § 2 Abs. 2 sind mit Rekurs beim Verwaltungsrat anfechtbar.

³ Erstinstanzliche Anordnungen und Rekursentscheide des Verwaltungsrates sind mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar.

⁴ Aufsichtsbeschwerden gegen die Anstalt werden vom Verwaltungsrat, solche gegen den Verwaltungsrat vom Regierungsrat behandelt.

F. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Änderung bisherigen Rechts

§ 22. ¹ Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 wird wie folgt geändert:

§ 26. Für die Aufsicht der Gemeinderäte und Bezirksräte über Stiftungen nach § 34 Abs. 1 Ziff. 2 und § 37 gelten die entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht vom ... sinngemäss.

§ 44 Abs. 2 Ziff. 12–14 werden aufgehoben.

² Das Gesetz über die Märkte und das Reisendengewerbe vom 11. April 2005⁶ wird wie folgt geändert:

Bewilligungspflicht

§ 3 Abs. 1–3 unverändert.

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

Übergangsrecht

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

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

⁶ LS 935.31.

ERLÄUTERUNGEN

I. Ausgangslage

1. Gründe für den Erlass des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht

Gemäss den heute geltenden Bestimmungen bezeichnet jeder Kanton eine Behörde, welche die Vorsorgeeinrichtungen sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, mit Sitz auf seinem Gebiet beaufsichtigt (Art. 61 Abs. 1 BVG). Der Kanton Zürich hat diese Aufgabe dem Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen (BVS) übertragen. Der Bundesrat legt nach heutiger Gesetzgebung weiter fest, unter welchen Voraussetzungen Vorsorgeeinrichtungen sowie Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, der Aufsicht des Bundes unterstehen (Art. 61 Abs. 2 BVG). Der Bundesrat hat von seiner Verordnungskompetenz Gebrauch gemacht und bestimmt, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter und die Vorsorgeeinrichtungen der SBB, der Nationalbank, der Suva, und die Pensionskasse des Bundes (Publica) beaufsichtigt (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen, BVV 1).

Im Zuge der Diskussion über die optimale Aufsichtsstruktur in der beruflichen Vorsorge hat das Bundesparlament am 19. März 2010 die Vorlage zur Strukturreform in der beruflichen Vorsorge beschlossen und damit die neuen Strukturen der BVG-Aufsicht festgelegt. Diese Reform hat tief greifende Auswirkungen auf das Amt. Einerseits wird die kantonale BVG-Aufsichtsbehörde in Zukunft unter anderem auch die Aufsicht über die gesamtschweizerisch tätigen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen mit Sitz im Kanton Zürich ausüben. Andererseits muss das Amt in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt werden.

Die wesentlichsten Punkte dieser neuen Aufsichtsstruktur, die nach dem Willen des Bundesrats am 1. Januar 2012 in Kraft treten soll, sind die Folgenden: (1) Die Aufsicht wird dezentral durch die Kantone ausgeübt. Der Bund übt (mit Ausnahme der Aufsicht über den Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen) keine direkte Aufsicht mehr aus; (2) Der Bund übt mit einer neu zu schaffenden Oberaufsichtskommission die fachliche Aufsicht über die kantonalen Aufsichtsbehörden aus; (3) Die kantonalen Aufsichtsbehörden sind als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit auszugestalten und unterliegen keinen Weisungen. Sie sollen damit rechtlich, finanziell und administrativ unabhängig sein; (4) Die Kantone sollen Aufsichtsregionen bilden können, wenn einzelne Kantone die gesetzlichen Anforderungen an die Aufsichtsbehörde wegen fehlender Ressourcen nicht alleine erfüllen können.

2. Vorarbeiten

Mit Beschluss vom 18. August 2010 hat der Regierungsrat auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern diese beauftragt, den Entwurf zu einem Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich im Sinne der Erwägungen auszuarbeiten.

II. Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSG)

A. Allgemeine Bestimmungen

§ 1. Name, Rechtsform, Sitz

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons ist heute als Amt ausgestaltet, welches der Direktion der Justiz und des Innern angegliedert ist. Der heutige Name „Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen“ ist bekannt und gut etabliert. Auch die Kurzbezeichnung „BVS“ ist allgemein bekannt. Aus diesem Grunde soll der Name der Anstalt von der bisherigen Bezeichnung nur so weit als nötig abweichen und die Beibehaltung der bisherigen Abkürzung ermöglichen. Mit dem Namen „BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)“ soll dieses Ziel erreicht werden.

Bereits die Expertenkommission „Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge“ hat im April 2004 unter anderem die Forderung gestellt, dass die kantonalen resp. regionalen Aufsichtsbehörden rechtlich, finanziell und administrativ verselbständigt werden sollen. Diesen Gedanken hat der Bundesrat in den Gesetzesentwurf zur Strukturreform aufgenommen und in seiner Botschaft näher ausgeführt (BBl 2007 5669 5703 f.). In der parlamentarischen Beratung war die Frage der Verselbständigung der Aufsichtsbehörden bis zuletzt umstritten. Erst im Rahmen der Differenzbereinigung hat sich die folgende Formulierung durchgesetzt: „Die Aufsichtsbehörde ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie unterliegt in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen.“ Diese Formulierung der Unabhängigkeit wurde schliesslich in der Schlussabstimmung vom 19. März 2010 einstimmig beschlossen. Die verfassungsmässige Grundlage für selbständige kantonale Anstalten findet sich in Art. 98 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich (KV).

Da es sich bei der Anstalt um eine solche des Kantons Zürich handelt, soll sich der Sitz der Anstalt im Kanton Zürich befinden.

§ 2. Zweck

Die Anstalt bezweckt die Erfüllung der dem Kanton Zürich nach dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) obliegenden Aufgaben. Aufgrund der Strukturreform beaufsichtigt die Anstalt alle Vorsorgeeinrichtungen (betriebs-eigene Vorsorgeeinrichtungen, Konzerneinrichtungen, Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen) und alle Freizügigkeits- und Säule3a-Einrichtungen mit Sitz im Kanton Zürich.

Die Anstalt soll überdies die Aufsicht über die nach Art. 84 ZGB unter kantonaler Aufsicht stehenden Stiftungen ausüben und für die kantonalen und kommunalen Stiftungen auch die Aufgaben der Umwandlungs- und Änderungsbehörde im Sinne von Art. 85, 86 und 86a ZGB wahrnehmen. Für das Beibehalten dieser Aufgabe durch die Anstalt spricht insbesondere das vom Amt in den vergangenen Jahren aufgebaute Fachwissen und die Tatsache, dass eine Übertragung der Aufsichtstätigkeit an eine neu zu schaffende kantonale Stelle mit grossem Aufwand und einem Verlust an Fachwissen verbunden wäre. Nachteile sind bei einer Weiterführung dieser Aufgabe durch die Anstalt keine ersichtlich. Der Rechtsschutz im Bereich der

klassischen Stiftungen ist hingegen insbesondere vor dem Hintergrund der Revision des kantonalen Verfahrensrechts (VRG) neu zu regeln (vgl. § 21).

Die Schweizerische Bundesverfassung (BV) schränkt die Kantone in ihrer Zusammenarbeit grundsätzlich nicht ein (Art. 47 Abs. 2 und Art. 46 Abs. 3 BV). So können die Kantone auch im Bereich der Umsetzung von Bundesrecht interkantonale Verträge im Zuständigkeitsbereich aller Staatsgewalten (Legislative, Exekutive und Verwaltung, Gerichte) abschliessen. Damit können sie unter anderem Aufgaben an andere Kantone übertragen oder interkantonale Organisationen (auch mit hoheitlichen Befugnissen) gründen (Art. 48 Abs. 1 BV). Der neue Art. 61 Abs. 2 BVG hält fest, dass die Kantone gemeinsame Aufsichtsregionen bilden und dafür eine Aufsichtsbehörde bezeichnen können. Der Zusammenschluss zu einer Aufsichtsregion steht insbesondere dann im Vordergrund, wenn einzelne Kantone die gesetzlichen Anforderungen an die Aufsichtsbehörde wegen fehlender Ressourcen nicht alleine erfüllen können (BB1 2007 5669 5703). Aufgrund der Vereinbarung zwischen den Kantonen Schaffhausen und Zürich betreffend die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge vom 12. September 2006 / 25. Oktober 2006 übt das Amt bereits seit dem 1. Januar 2007 auch die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Schaffhausen aus. Der Kanton Zürich hat sich im Vorfeld der Übernahme der Vorsorgeeinrichtungen des Kantons Schaffhausen vor allem aus zwei Gründen gegen eine Konkordatslösung ausgesprochen: (1) Mit einem Dienstleistungsvertrag war die Übernahme auf effiziente Weise innerhalb weniger Monate möglich, während die Gründung eines Konkordats auf der Basis einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mehrere Jahre in Anspruch genommen hätte. (2) Da die Professionalität und das erforderlichen Aufsichtsvolumen im Amt vorhanden sind, wollte der Kanton Zürich die Entscheidungshoheit nicht teilen.

Vorteile einer Konkordatslösung sind für den Kanton Zürich keine ersichtlich. Hingegen hätte ein Konkordat gewichtige potentielle Nachteile. Insbesondere hätte der Kanton Zürich weniger Eigenständigkeit in seiner Entscheidungsfindung, die sehr hohen Qualitätsstandards des Amtes würden gefährdet und der administrative Aufwand mit einem interkantonalen Konkordatsrat wäre insbesondere bei erforderlichen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen höher als bei einer rein kantonalen Lösung. Zudem besteht im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags bei allen beteiligten Kantonen mehr Entscheidungsfreiheit betreffend die Auflösung einer solchen Zusammenarbeit.

B. Organisation

§ 3. Organe

Die Anstalt soll über eine zweistufige Führungsstruktur verfügen, was dem heutigen Verständnis von Corporate Governance auch im öffentlichen Bereich entspricht und bei öffentlich-rechtlichen Anstalten heute Standard ist. Die Organe der Anstalt sollen demnach der Verwaltungsrat, die Direktorin oder der Direktor und die Revisionsstelle sein.

Aufgrund der neuen gesetzlichen Regelungen des Bundes werden die kantonalen BVG-Aufsichtsbehörden durch eine Oberaufsichtskommission beaufsichtigt (nArt. 64 ff. BVG).

Diese Oberaufsichtsbehörde stellt gemäss nArt. 64a Abs. 1 lit. a BVG die einheitliche Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden sicher, wozu sie auch Weisungen erlassen kann. Im Weiteren prüft die Oberaufsichtskommission im Rahmen ihres Auftrags zur Qualitätssicherung die Jahresberichte der kantonalen Aufsichtsbehörden. Sie hat auch die Möglichkeit, bei den Aufsichtsbehörden Inspektionen durchzuführen. Die Oberaufsichtskommission verfügt damit über ein griffiges Instrument, um im Rahmen eines breiter angelegten Audits die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden bei Bedarf vor Ort überprüfen zu können.

Das öffentliche Recht kennt keinen Numerus Clausus von Organisationsformen für juristische Personen. Insbesondere die Ausgestaltung der Organisation dezentraler Verwaltungsträger steht dem Gesetzgeber zur Disposition. Der neue Art. 61 Abs. 3 BVG sieht vor, dass die Aufsichtsbehörde eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist, die in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen unterliegt. Da diese Formulierung erst in der Schlussphase der parlamentarischen Beratung eingebracht wurde, setzen sich die Botschaft und alle vorangehenden Expertenberichte des Bundes weder mit der Rechtsform noch mit der Organisation und Führungsstruktur der kantonalen BVG-Aufsichtsbehörden auseinander. Die parlamentarischen Beratungen zur Strukturreform zeigen hingegen klar, dass sich der Bundesgesetzgeber von der Konzeption der bereits bestehenden Aufsichtsbehörden der Ostschweiz und der Zentralschweiz leiten liess, welche eine zweistufige Führungsstruktur aufweisen.

Auf Bundesebene soll bei der Steuerung von Anstalten auf nationale und internationale Grundsätze zur Unternehmensführung (Corporate Governance) und auf das schweizerische Aktienrecht, das verschiedene typische Corporate Governance Postulate bereits berücksichtigt, abgestellt werden (Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13. September 2006). Die Grundsätze zur Unternehmensführung sowie das Aktienrecht sehen eine zweistufige Führungsstruktur vor, d.h. eine führungsmässige Unterscheidung zwischen politisch-strategischen und operativen Aufgaben und Zuständigkeiten. Dies steht auch im Einklang mit den Grundsätzen des New Public Managements. Die Organe sind personell und kompetenzmässig voneinander abzugrenzen, damit ihr Zusammenwirken nach dem Prinzip von Checks and Balances funktioniert.

§ 4. Verwaltungsrat - Zusammensetzung

Der Verwaltungsrat soll aus fünf bis sieben Mitgliedern einschliesslich die Präsidentin oder der Präsident bestehen. Die Präsidentin oder der Präsidenten und die übrigen Mitglieder sollen vom Regierungsrat gewählt werden, denn es steht der fachliche Aspekt für die Arbeit im Verwaltungsrat im Vordergrund. Die Fachkompetenz der Kandidatinnen und Kandidaten aber lassen sich in einem vom Regierungsrat durchgeführten Wahlverfahren eingehend beurteilen.

Der Regierungsrat soll bei der Wahl des Verwaltungsrats sicherstellen, dass dieser über die erforderliche Fachkompetenz zur strategischen Führung einer Anstalt im Bereich der Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen verfügt. Deshalb soll der Verwaltungsrat sowohl über juristisches und wirtschaftsprüferisches Wissen verfügen als auch über Managementenerfahrung. Vertreter der Sozialpartner nehmen im Bereich der beruflichen Vorsorge regelmässig nur dann in einem

Gremium Einsitz, wenn dieses auch fachliche Entscheide trifft, was beim Verwaltungsrat der Anstalt gerade nicht der Fall ist.

§ 5. Verwaltungsrat - Zuständigkeit

Der Verwaltungsrat als oberstes Führungsorgan der Anstalt soll diese in strategischer Hinsicht führen. Im Sinne einer guten Corporate Governance soll er die Unabhängigkeit der operativen Organe der Anstalt bei der Ausübung der Aufsicht wahren, indem er nicht in die fachliche Arbeit der Anstalt involviert ist.

Weder die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften noch der Corporate Governance Bericht des Bundesrats liefern Anhaltspunkte für eine fachliche Weisungskompetenz des Verwaltungsrats gegenüber der operativen Leitung. Das Verständnis von Checks and Balances verlangt eine klare Trennung zwischen strategischer und operativer Führung einer Anstalt, mithin auch eine klare Zuweisung von Funktionen und Aufgaben. Eine fachliche Weisungskompetenz würde die Zuständigkeit für die Aufgaben aufweichen und zu heiklen Abgrenzungsfragen und Kompetenzstreitigkeiten führen. Insbesondere die Beratungen im Ständerat, welche zum neuen Wortlaut von Art. 61 Abs. 3 nBVG geführt haben, zeigen, dass die Aufsichtsbehörde betreffend Unabhängigkeit mit den Gerichten gleichgesetzt wird, und die bereits bestehenden selbständigen BVG-Aufsichtsbehörden, bei denen das oberste Führungsorgan keine fachliche Weisungskompetenz besitzt, als Modell dienen sollen. Zudem soll der Verwaltungsrat Rechtsmittelinstanz für Rekurse von Einrichtungen im Sinne von § 2 Abs. 2 gegen Verfügungen der Anstalt sein. Die erforderliche Unabhängigkeit des Verwaltungsrats als Rekursinstanz verbietet eine fachliche Weisungskompetenz gegenüber der operativen Leitung der Anstalt.

Aufgrund seiner strategischen Führung soll der Verwaltungsrat die Kompetenz haben, die wesentlichen Ausführungsbestimmungen zum Gesetz zu erlassen. Zu denken ist hierbei insbesondere an die Gebührenordnung und das Organisationsreglement, aber auch an das Personalreglement, welches abweichende Bestimmungen zum öffentlichen Personalrecht des Kantons festhalten kann.

§ 6. Verwaltungsrat - Beschlussfassung

Der Verwaltungsrat soll mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschlussfähig sein und seine Beschlüsse mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen fassen. Um den Verwaltungsrat in seinen Entscheidungsfindungen nicht zu behindern, sollen Beschlüsse auch auf dem Zirkularweg gefasst werden können, sofern kein Mitglied eine mündliche Beratung verlangt. Der Verwaltungsrat soll über seine Beratungen und Beschlüsse ein Protokoll führen.

§ 7. Direktorin oder Direktor

Die Direktorin oder der Direktor führt die Anstalt in operativer und personeller Hinsicht im Rahmen der Gesetzgebung und der strategischen Vorgaben des Verwaltungsrats. Sie oder er vertritt die Anstalt nach aussen und nimmt mit beratender Stimme und Antragsrecht an den Sitzungen des Verwaltungsrats teil. Der Direktorin oder dem Direktor stehen alle Befugnisse

zu, die aufgrund dieses Gesetzes keinem anderen Organ zugewiesen sind. Aufgrund der erforderlichen Flexibilität in der Führung der Anstalt kann die Direktorin oder der Direktor diese Befugnisse in einer vom Verwaltungsrat zu genehmigenden Geschäftsordnung an Angestellte der Anstalt delegieren.

Die Direktorin oder der Direktor hat insbesondere die folgenden Aufgaben: Er oder sie überwacht und verantwortet die Einhaltung der strategischen Vorgaben des Verwaltungsrats und des jährlichen Budgets, ist für ein aussagekräftiges Finanz- und Rechnungswesen (inkl. Controlling und Berichtswesen) besorgt, stellt die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an und ist für die personellen Belange zuständig, legt dem Verwaltungsrat periodisch Rechenschaft ab und bereitet die Geschäfte des Verwaltungsrats betreffend Themen der Anstalt vor. Hingegen soll der Direktorin oder dem Direktor keinerlei Rechtsetzungskompetenz zukommen. Diese strategische Aufgabe ist dem Verwaltungsrat vorbehalten. Davon unberührt ist die sich aus dem Bundesrecht ergebende Kompetenz der Anstalt, gegenüber den unterstellten Einrichtungen, fachliche Weisungen und Richtlinien (Merkblätter, Formulare etc.) zu erlassen.

§ 8. Revisionsstelle

Die vom Verwaltungsrat zu bestellende Revisionsstelle, prüft jährlich die Buchführung, die Jahresrechnung und den Antrag über die Gewinnverwendung nach den gesetzlichen Vorschriften und anerkannten Revisionsgrundsätzen. Sie erstattet dem Verwaltungsrat Bericht und Antrag. Der Verwaltungsrat ist frei in seiner Entscheidung, welche Revisionsstelle er beauftragen möchte. Insbesondere vor dem Hintergrund des sich verändernden Umfelds, in welchem sich die Revisionsstellen mit dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Revisionsaufsichtsgesetz und der Schaffung der Revisionsaufsichtsbehörde befinden, ist eine gesetzliche Verankerung der Pflicht der Anstalt, die Finanzkontrolle des Kantons Zürich als Revisionsstelle zu wählen, nicht sinnvoll. Der Verwaltungsrat soll in seiner Entscheidung, welche Revisionsstelle er beauftragt frei sein.

§ 9. Aufsicht

Die allgemeine Aufsicht über die Anstalt soll vom Regierungsrat ausgeübt werden. Aufgrund der zweistufigen Führungsstruktur der Anstalt übt der Regierungsrat damit insbesondere die Aufsicht über den von ihm gewählten Verwaltungsrat aus. Zudem soll der Regierungsrat die vom Verwaltungsrat beschlossenen Erlasse der Anstalt genehmigen.

C. Tätigkeit

§ 10. Vorsorgeeinrichtungen

Im Rahmen der BVG-Aufsicht wacht die Anstalt darüber, dass die beaufsichtigten Einrichtungen, die Revisionsstellen und die Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge die gesetzlichen Vorschriften einhalten und dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird. Zu diesem Zweck prüft die Anstalt die Gesetzeskonformität der Reglemente und Statuten, fordert die jährliche Berichterstattung ein, nimmt Einsicht in den Bericht der Revisionsstelle und der Expertin oder des Experten für berufliche Vorsorge, trifft Massnahmen zur Be-

hebung von Mängeln und beurteilt Informationsstreitigkeiten (Art. 62 Abs. 1 BVG). Da diese Aufgaben bundesrechtlich geregelt sind, soll das Gesetz lediglich einen Verweis enthalten.

§ 11. Stiftungen - Aufgaben

Betreffend die klassischen Stiftungen mit Sitz im Kanton Zürich soll die Anstalt, je nach zuständiger innerkantonaler Aufsichtsbehörde (Anstalt, Bezirksrat oder Gemeinde), folgende Tätigkeiten ausüben: (1) Die Anstalt soll Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 84 ZGB und Aufhebungsbehörde im Sinne von Art. 88 Abs. 1 ZGB sein über klassische Stiftungen mit einem Zweck, der den ganzen Kanton oder zumindest mehrere Bezirke betrifft. Für diese Stiftungen soll die Anstalt (wie bis anhin aufgrund von § 44 Abs. 2 Ziff. 13 EG ZGB das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen) auch Umwandlungsbehörde im Sinne von Art. 85 ZGB und Änderungsbehörde im Sinne von Art. 86 und 86a ZGB sein. (2) Für klassische Stiftungen, die ihrem Zwecke nach der Aufsicht einer Gemeinde oder eines Bezirks unterstehen, soll die Anstalt Umwandlungsbehörde im Sinne von Art. 85 ZGB und Änderungsbehörde im Sinne von Art. 86 und 86a ZGB sein.

Diese Regelung stellt die bereits heute geltende Aufgabenteilung im Bereich der Stiftungsaufsicht dar. Im Rahmen der Verselbständigung der Anstalt soll an dieser Rechtslage nichts geändert werden.

§ 12. Stiftungen - Aufsicht

Diese Bestimmung bildet die Praxis des Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungen ab, welche sich in den letzten Jahren auch auf der Grundlage der Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen herausgebildet hat. Die Anstalt soll in einer Weisung die Vorgaben von § 12 konkretisieren können.

§ 13. Stiftungen - Eingriffsbefugnis

Das ZGB regelt die Eingriffsbefugnis der Stiftungsaufsicht nicht explizit. Mit dieser Bestimmung wird das Eingriffsrecht der Anstalt im Gesetz ausdrücklich festgehalten.

§ 14. Stiftungen - Verzeichnis

Es entspricht einem grossen Bedürfnis von gemeinnützigen Stiftungen und potentiell Begünstigten dieser Stiftungen, sich in einem öffentlich zugänglichen Verzeichnis über die Stiftungen mit Sitz im Kanton Zürich zu informieren. Das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen hat bereits im Jahr 2007 ein solches Stiftungsverzeichnis erstellt. Aufgrund der damals geltenden Rechtsgrundlagen erfolgte die Nennung der Stiftungen in diesem Verzeichnis aber auf freiwilliger Basis. In der Folge verankerte § 6a der Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen vom 19. Juli 2000 (LS 831.4) die Aufgabe des Amtes, ein Stiftungsverzeichnis zu erstellen.

D. Personal und Finanzen

§ 15. Personal

Das öffentliche Personalrecht soll auf die Anstalt Anwendung finden. Mit Blick auf die übrigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons ist kein hinreichender Anlass für eine grundsätzliche Anwendung des privaten Arbeitsvertragsrechts ersichtlich. Hingegen hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass bei der Anstellung von hochqualifizierten Mitarbeitenden die Anwendung der öffentlichen Besoldungsordnung an ihre Grenzen stösst. Dieser Umstand wird sich in Zukunft noch verstärken, da die BVG-Aufsichtsbehörden in Zukunft auch die Tätigkeit der Revisionsstellen und Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge zu überwachen haben, was zumindest mittelfristig die Anstellung von Fachleuten mit diesem beruflichen Hintergrund bedingen kann. Die Anforderungen an die Spezialisierung des Personals der Anstalt sind bereits heute hoch und werden noch steigen. Vor diesem Hintergrund soll der Verwaltungsrat in einem Personalreglement vom öffentlichen Personalrecht abweichende Bestimmungen erlassen können.

§ 16. Haftung

Für die Anstalt soll das kantonale Haftungsrecht gelten. Aus heutiger Sicht ist kein Bedarf für spezialgesetzliche Haftungsbestimmungen ersichtlich, die dem allgemeinen Haftungsgesetz vorgehen würden. Da die Anstalt ein selbständiges Rechtssubjekt und damit Träger eigenen Vermögens ist, haftet grundsätzlich nur das Vermögen der öffentlich-rechtlichen Anstalt für ihre Verbindlichkeiten. Die Anstalt verrichtet keine gewerblichen Tätigkeiten resp. deren Umfang am Gesamtumsatz kann vernachlässigt werden. Eine subsidiäre Haftung des Kantons Zürich soll nicht vorgesehen werden.

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

Der Bericht der Expertenkommission Strukturreform sah noch vor, dass die Haftung der Kantone für Schäden, die durch die Aufsichtsbehörden verursacht wurden, auf Stufe BVG geregelt werden sollte. Insbesondere sollte im Gegensatz zu den meisten kantonalen Haftungsgesetzen für die Aufsichtsbehörden eine Verschuldenshaftung eingeführt werden. Der Bundesrat ist der Expertenkommission Strukturreform in diesem Punkt nicht gefolgt, da die von dieser vorgeschlagene Haftungsregelung auf Bundesebene einen Eingriff in die kantonale Organisationshoheit bedeutet hätte, welcher nur bei Vorliegen von wichtigen Gründen gerechtfertigt wäre. Bundesrechtliche Haftungsbestimmungen für die direkte Aufsicht durch die kantonalen Aufsichtsbehörden sind demnach auch nach der Strukturreform im BVG nicht enthalten.

Die Vereinbarung mit dem Kanton Schaffhausen sieht vor, dass Schäden, die Angestellte des Kantons Zürich im Zusammenhang mit der Aufsicht verursacht haben, ausschliesslich der Kanton Zürich nach seinem Haftungsrecht haftet. Diese Bestimmung ist dahingehend anzupassen, dass (1) die Anstalt und nicht der Kanton Zürich haftet und (2) sich die Haftung auf Schäden bezieht, die Angestellte der Anstalt und nicht des Kantons Zürich verursacht haben.

§ 17. Finanzierung - Gebühren

Die Anstalt finanziert sich selbsttragend über ihre Gebühreneinnahmen. Sie soll weder Staatsbeiträge erhalten, noch soll der Kanton Zürich eine Defizitgarantie übernehmen. Die Anstalt erhebt von den unter seiner Aufsicht stehenden Einrichtungen Gebühren, welche den gesamten Geschäftsaufwand der Anstalt decken, d.h. auch die Kosten für die Finanzierung der Oberaufsichtskommission des Bundes und des Reservefonds. Der Verwaltungsrat soll eine Gebührenordnung erlassen. Die Gebühreneinnahmen soll aus einer vom Aufwand der Anstalt unabhängigen jährlichen Aufsichtsgebühr (Gebühr für die Prüfung der Jahresberichterstattung und allfällige Mahngebühren) und Gebühren für die einzelnen Prüfungen, Verfügungen und weiteren Dienstleistungen der Anstalt bestehen. Die vom Verwaltungsrat zu erlassende Gebührenordnung soll festhalten, ob die Jahresgebühr aufgrund der Bilanzsumme (inkl. Deckungskapitalien von Versicherungsverträgen) oder aufgrund der reglementarischen Austrittsleistungen (d.h. dem Vorsorgekapital der aktiven Versicherten) festgesetzt wird. Für die Gebühren für Prüfungen, Verfügungen und andere Dienstleistungen der Anstalt soll die Gebührenordnung einen Gebührenrahmen vorsehen. Bei der Bemessung der aufgrund des Gebührenrahmens festzusetzenden Gebühr soll der Aufwand der Anstalt im konkreten Fall berücksichtigt werden können.

§ 18. Finanzierung - Dotationskapital

Zu Beginn der Aufnahme der Tätigkeit wird die Anstalt finanzielle Aufwendungen (Mobilier, EDV, Personal) haben. Gleichzeitig werden in dieser Zeitspanne nur geringe Gebühreneinnahmen zu erzielen sein. Zudem werden die bisher von der JI und anderen kantonalen Stellen angebotenen Dienstleistungen (Personal, IT-Support, Rechnungsführung, Lohnadministration) allenfalls bei einem externen Anbieter oder einer externen Anbieterin entgeltlich bezogen werden müssen. Für die finanzielle Überbrückung dieser Startphase soll der Kanton Zürich der Anstalt ein Dotationskapital zur Verfügung stellen. Das Dotationskapital soll mit einer Höhe von maximal Fr. 3 Mio. ca. 60 Prozent des für 2012 voraussichtlich zu veranschlagten Mittelbedarfs ausmachen. Die Anstalt entscheidet selber darüber, ob sie das Dotationskapital voll ausschöpft. Das von der Anstalt beanspruchte Dotationskapital wird auf der Basis der Jahresdurchschnittsrendite der zehnjährigen Bundesanleihen verzinst. Die Anstalt kann das Dotationskapital jederzeit teilweise oder insgesamt zurückzahlen.

§ 19. Reservefonds

Die Einnahmen der Anstalt bestehen fast vollständig aus von den beaufsichtigten Einrichtungen erhobenen Gebühren. Einzige übrige Einnahmequelle sind die Teilnahmegebühren für die Informationsveranstaltungen der Anstalt, welche nach der Verselbständigung höchstens 3

Prozent der Gesamteinnahmen ausmachen werden. Die Gebührenordnung soll so bemessen sein, dass die Anstalt aus dem Rechnungsüberschuss einen Reservefonds bilden kann, um damit allfällige Rückschläge der Jahresrechnung zu decken. Der Reservefonds dient damit als Reserve für Schwankungen im Betriebsergebnis und für Aufwendungen aufgrund einer allfälligen Haftung der Anstalt. Der Reservefonds wird so lange geäufnet, bis er ein Jahresergebnis erreicht hat. Die Äufnung wird eingestellt, sobald der Reservefonds zwei Jahresergebnisse übersteigt. Die Mittel des Reservefonds sind vorsichtig (gemäss Anlagevorschriften der BVV2) und passiv anzulegen.

§ 20. Finanzplanung und Rechnungslegung

Art. 122 Abs. KV bestimmt, dass die Organisationen des öffentlichen Rechts ihren Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit führen. Budget und Rechnung haben sich nach den Grundsätzen der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit zu richten. Der Geltungsbereich von Art. 122 KV umfasst grundsätzlich auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten (mit Ausnahme der Zürcher Kantonalbank). Es ist hingegen fraglich, in welchem Rahmen sich diese Grundsätze auch an öffentlich-rechtliche Anstalten richten, die sich nicht über Steuergelder, sondern ausschliesslich über kostendeckende Gebühren finanzieren. Die Anwendbarkeit der Budgetierungs- und Rechnungslegungsgrundsätze (Art. 122 Abs. 3 KV) auch auf vollkommen durch Gebühren finanzierte öffentlich-rechtliche Anstalten ist hingegen ebenso unbestritten wie deren Pflicht zur Überprüfung des Finanzhaushalts durch unabhängige und fachkundige Organe (Art. 129 Abs. 4 KV).

Das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) vom 9. Januar 2006 regelt die Steuerung von staatlichen Leistungen und Finanzen (Controlling), die Ausgaben und ihre Bewilligung und die Rechnungslegung. Es gilt für den Regierungsrat, die kantonale Verwaltung und, soweit dies andere Gesetze vorsehen, für andere Behörden und Organisationen des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 1 CRG). Für selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten gilt das CRG demnach nur, wenn das betreffende Gesetz über die öffentlich-rechtliche Anstalt dies so vorsieht. Da die Anstalt vollständig durch Gebühren finanziert und vom Kanton finanziell unabhängig sein soll, weder Betriebsbeiträge des Kantons erhält noch von diesem wesentlich beeinflusst werden darf, soll sie dem CRG nicht unterstellt sein.

Die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich umfasst auch Anstalten und weitere Organisationen, denen der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und die er gleichzeitig wesentlich beeinflussen kann (§ 54 Abs. 1 lit. c CRG). Der KEF dient auch als Grundlage für die Festsetzung des Steuerfusses (§ 9 Abs. 2 CRG). Der Regierungsrat bezeichnet die von der konsolidierten Rechnung erfassten Behörden und Organisationen (§ 54 Abs. 2 CRG). Er hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und in den Richtlinien und Konventionen KEF festgehalten, dass die konsolidierte Planung im dritten Konsolidierungskreis auch das Universitätsspital Zürich, das Kantonsspital Winterthur, die Universität Zürich, die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, die Zürcher Hochschule der Künste, die Pädagogische Hochschule Zürich, den Zürcher Verkehrsverbund, die Zentralbibliothek sowie Legate und Stiftungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit umfasst (Richtlinien und Konventionen

KEF, Anhang 4 zum KEF 2010-2013). Die SVA, die EKZ, die GVZ und diverse andere Einheiten werden im KEF nicht konsolidiert. Die Rechnung der Anstalt soll nicht als Grundlage für die Festsetzung des Steuerfusses herangezogen werden, da die Anstalt vollständig durch Gebühren finanziert werden und vom Kanton Zürich keine Betriebsbeiträge erhalten soll. Da der Kanton zudem mit Ausnahme der Wahl des Verwaltungsrats keinen Einfluss auf die Anstalt wahrnimmt und damit auch kein realistisches Haftungspotential vorliegt, soll die Anstalt nicht im KEF konsolidiert werden.

Die Buchführung und Rechnungslegung der Anstalt soll professionell sein und die Grundsätze für eine ordnungsgemässe Rechnungslegung anwenden. Sie soll aber auch der Grösse und Struktur des Geschäfts der Anstalt angemessen sein und keine übermässige Komplexität aufweisen, welche den Verhältnissen der Anstalt nicht gerecht wird. Für die Anstalt ist zudem die Frage der Erfolgsrechnung wichtiger, als Fragen der Bilanzierung, auch wenn die Anstalt einen Reservefonds (von ca. 5 - 10 Mio. Fr.) und in der Startphase ein Dotationskapital (von maximal 3 Mio. Fr.) benötigt, in deren Zusammenhang sich auch geringfügige Bewertungsfragen stellen können. Schliesslich wäre die Anwendung von IPSAS für einen so kleinen und einfachen Betrieb (resp. Bilanz) wie denjenigen der Anstalt zu aufwändig und komplex. Aus diesen Gründen soll die Anstalt die kaufmännische Buchführung gemäss Art. 957 ff. OR anwenden. Die Formulierung über den Rechnungslegungsstandard im Gesetz soll offen formuliert werden, um dem Verwaltungsrat zu erlauben, sich bei Bedarf für einen anderen Rechnungslegungsstandard zu entscheiden.

E. Rechtspflege

§ 21.

Der Rechtsschutz im Bereich der beruflichen Vorsorge (Einrichtungen im Sinne von § 2 Abs. 1) ist auf Bundesebene geregelt (Art. 73 und 74 BVG) und betrifft die Verselbständigung des Amtes nicht. Verfügungen der Anstalt können auch nach der Verselbständigung mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 74 Abs. 1 BVG). Diesbezüglich muss sich demnach das Gesetz nicht äussern.

Der Rechtsschutz im Bereich der Aufsicht über klassische Stiftungen (Einrichtungen im Sinne von § 2 Abs. 2) ist hingegen im Gesetz zu regeln. Gemäss Kantonsverfassung gewährleistet das Gesetz für Anordnungen, die im Verwaltungsverfahren ergangen sind, die wirksame Überprüfung durch eine Rekursinstanz sowie den Weiterzug an ein Gericht, wobei das Gesetz in begründeten Fällen Ausnahmen vorsieht (Art. 77 KV). Die wirksame Überprüfung einer Anordnung setzt die Unabhängigkeit und die Fachkompetenz der Rekursinstanz voraus. Die Rekursinstanz muss eine Anordnung unbefangen und unabhängig von der anordnenden Instanz überprüfen können. Weder darf die Rekursinstanz im Vorverfahren involviert gewesen sein, noch darf die anordnende Instanz bei der Vorbereitung des Rekursentscheides mitwirken (Protokoll Plenum des Verfassungsrats, S. 1292 ff. und 3066 ff.). Die Spitzen selbständiger Verwaltungseinheiten sollten nur in Ausnahmefällen, nämlich bei sehr wichtigen Angelegenheiten erstinstanzlich verfügen. Dies gilt nicht nur für den Regierungsrat sondern auch für die

obersten Leitungsorgane von selbständigen Anstalten des kantonalen Rechts. Die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV und der Regelinstanzenzug nach Art. 77 Abs. 1 KV gelten auch bei Streitigkeiten zwischen einer Privatperson und einer öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Rekurse gegen Verfügungen der Anstalt betreffend Einrichtungen im Sinne von § 2 Abs. 2 sollen an den Verwaltungsrat gerichtet werden. Der Aufwand für diese Aufgabe sollte sich in Grenzen halten, da in den letzten zehn Jahren lediglich in vier Fällen ein Rekurs gegen einen Entscheid des Amtes im Bereich der klassischen Stiftungen ergriffen wurde. Der Rekursentscheid des Verwaltungsrats kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

Die Frage des Instanzenzugs bei der Rechtsverzögerungs- und Rechtsverweigerungsbeschwerde unterscheidet sich nicht von derjenigen des Rekurses gegen Entscheide in Stiftungsangelegenheiten. Im revidierten VRG kann das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Anordnung ausdrücklich mit Rekurs bzw. Beschwerde vor Verwaltungsgericht angefochten werden (n §§19 Abs. 1 lit. b und 41 Abs. 1 VRG). Für die Behandlung von Rechtsverzögerungs- und Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen die operative Aufsicht über Einrichtungen nach § 2 Abs. 2 soll der Verwaltungsrat der Anstalt zuständig sein. Sein Entscheid soll mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können.

Gemäss Art. 70 Abs. 3 KV beaufsichtigt der Regierungsrat die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben, soweit nach Gesetz nicht der Kantonsrat zuständig ist. Da die Anstalt vom Kanton unabhängig und nicht weisungsgebunden sein muss, kann weder der Regierungsrat noch der Kantonsrat zuständig sein für die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden gegen die operative Leitung der Anstalt. Nur Aufsichtsbeschwerden gegen den Verwaltungsrat können vom Regierungsrat behandelt werden, der auch das Wahlorgan des Verwaltungsrats ist. Aufsichtsbeschwerden gegen die operative Leitung der Anstalt sind an den Verwaltungsrat zu richten.

Gegen alle erstinstanzlichen Entscheide des Verwaltungsrats soll die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Verwaltungsgericht zulässig sein. Dieser Beschwerdeweg soll die vom Bundesgesetzgeber verlangte Unabhängigkeit der Anstalt unterstreichen.

F. Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 22. Änderungen bisherigen Rechts

Da ein Bedarf für eine gewisse Vereinheitlichung der durch die Anstalt, die Bezirksräte und die Gemeinderäte ausgeübten Aufsicht über die klassische Stiftungen mit Sitz im Kanton Zürich besteht, soll das EG ZGB neu vorsehen, dass die Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Aufsicht über Einrichtungen im Sinne von § 2 Abs. 2 sinngemäss auch für die Aufsicht der Gemeinderäte und Bezirksräte über Stiftungen nach § 34 Abs. 1 Ziff. 2 und § 37 EG ZGB gelten.

§ 44 Abs. 2 Ziff. 12-14 bestimmen, dass die vom Regierungsrat bezeichnete Direktion zuständig ist für die Aufsicht über die Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung dem Kanton oder

mehreren Bezirken angehören (Art. 84), für die Änderung der Organisation oder des Zweckes einer Stiftung sowie für die Aufhebung oder Änderung von Auflagen oder Bedingungen, an die die Stiftung geknüpft ist (Art. 85 und 86 ZGB) und für die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Art. 61 BVG). Da das BSVG die Aufsicht über die vorgenannten Einrichtungen neu regelt, können die Bestimmungen im EGZGB ersatzlos gestrichen werden.

Im Zuge der Revision des ZGB (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 19. Dezember 2008 (BB1 2006 7001) wurden zwei neue Bestimmungen zum Stiftungsrecht eingeführt, welche das Vorgehen und die Zuständigkeit bei fehlender Verwaltung von Sammelvermögen regeln. Sofern der Kanton nicht eine andere Behörde (beispielweise die Behörde, welche sich mit der Bewilligung von Sammlungen befasst) für zuständig erklärt, hat diejenige kantonale Behörde, welche für die Beaufsichtigung der Stiftungen zuständig ist, das Erforderliche anzuordnen (Art. 89b Abs. 1 i.V.m. Art. 89c Abs. 2 ZGB). Gemäss § 3 des Gesetzes über die Märkte und das Reisengewerbe vom 11. April 2005 (LS 935.31) sind die zuständige Direktion des Regierungsrates für die Bewilligung von öffentlichen Sammlungen im ganzen Kantonsgebiet und die Gemeinden für diejenige der übrigen öffentlichen Sammlungen zuständig. Da die Anstalt - im Gegensatz zu der für die Bewilligung der öffentlichen Sammlung zuständigen Behörde - weder Kenntnis über bewilligte Sammlungen noch über eine allenfalls fehlende Verwaltung des Sammelvermögens hat, soll die Bewilligungsbehörde auch zuständig sein für die Anordnung der erforderlichen Massnahmen zur Mängelbehebung. § 3 des Gesetzes über die Märkte und das Reisengewerbe soll daher um einen neuen Absatz ergänzt werden, der diese Zuständigkeit festhält.

§ 23. Übergangsrecht

Die Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen konkretisiert heute die Aufsicht über die Einrichtungen im Sinne von § 2. Da das Gesetz die Aufsicht der Anstalt über diese Einrichtungen neu und umfassend regeln und der Verwaltungsrat die Ausführungsbestimmungen hierzu erlassen soll, wird die heutige Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen überflüssig. Der Verwaltungsrat ist dafür zuständig, die Gebührenordnung der Anstalt zu erlassen. Bis diese Gebührenordnung erlassen ist, erhebt die Anstalt Gebühren nach §§ 3 und 10 der Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen.