

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. Januar 2020

77. Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht und Einführungs- gesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Zuständigkeit der Stiftungsaufsicht und verschiedene weitere Änderungen; Vernehmlassung, Ermächtigung)

A. Ausgangslage

1. Gesetzliche Grundlagen und gegenwärtige Situation

Gemäss Art. 84 des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) stehen die sogenannten klassischen Stiftungen unter der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinde), dem sie nach ihrer Bestimmung angehören. Die Kantone können die ihren Gemeinden angehörenden Stiftungen der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellen (Art. 84 Abs. 1^{bis} ZGB).

Im Kanton Zürich ist die Aufsicht über die klassischen Stiftungen je nach Bestimmungszweck auf Kanton, Bezirke und Gemeinden aufgeteilt. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; LS 230) setzt diese Zuständigkeit zur Aufsicht für die Gemeinden und Bezirke in § 34 Ziff. 2 bzw. § 37 fest. Die Aufsicht über die klassischen Stiftungen übt für den Kanton seit 2012 die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) aus, eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt (§ 2 Abs. 2 Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht [BVSG; LS 833.1]).

Der Kanton Zürich ist mit über 2000 Stiftungen der wichtigste Stiftungsstandort der Schweiz. Rund 600 klassische Stiftungen unterstehen der Aufsicht der BVS. Die Gemeinden und Bezirke beaufsichtigen insgesamt über 400 Stiftungen. Daneben gibt es über 1000 Stiftungen mit Sitz im Kanton Zürich, die aufgrund ihres nationalen oder internationalen Bestimmungszwecks der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht unterstehen.

Aufgrund der laufend zunehmenden Professionalisierung im Stiftungsbereich sowie aus rechtlicher und politischer Sicht stellte sich im Kanton Zürich seit ein paar Jahren die Frage, ob die dreistufige Aufsicht über die klassischen Stiftungen den heutigen und den künftigen Anforderungen an eine moderne Stiftungsaufsicht gerecht zu werden vermag. Eine Harmonisierung der Aufsichtspraxis ist mit der geltenden Regelung kaum sicherzustellen.

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates (GPK) vertrat in ihrem Bericht zum Geschäftsbericht der BVS 2014 die Haltung, es sollte zumindest geprüft werden, ob die mehrstufige Aufsicht die heutigen Anforderungen noch erfüllen könne oder ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe. Im Bericht der GPK von 2016 hat diese es ausdrücklich begrüsst, dass eine entsprechende Überprüfung vorgenommen und ein Vorschlag für eine künftige Regelung ausgearbeitet werde.

Der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass die Aufsicht über die klassischen Stiftungen in zwölf Kantonen von einer einzigen kantonalen (bzw. interkantonalen) Aufsichtsbehörde wahrgenommen wird. In zwölf Kantonen erfolgt die Aufsicht je nach Bestimmung der Stiftung durch eine kantonale (bzw. interkantonale) oder kommunale Aufsichtsbehörde. In lediglich zwei Kantonen (Zürich und Wallis) wird die Aufsicht je nach Bestimmung der Stiftung von einer zentral kantonalen, einer dezentral kantonalen oder einer kommunalen Aufsichtsbehörde ausgeübt.

2. Evaluation von Möglichkeiten

Vor diesem Hintergrund hat die Direktion der Justiz und des Innern ab 2015 Überlegungen dazu angestellt, ob die Stiftungsaufsicht im Kanton Zürich revidiert werden sollte. Abklärungen bei der BVS ergaben, dass diese grundsätzlich bereit und imstande wäre, ihre Aufsicht über klassische Stiftungen zu erweitern. Rückmeldungen von Bezirken und Gemeinden zu einer Überprüfung einer Harmonisierung der Stiftungsaufsicht waren grundsätzlich positiv. Deshalb wurde ein Projekt zur Überprüfung einer Vereinfachung und Vereinheitlichung der Aufsicht über die Stiftungen im Kanton Zürich an Hand genommen.

Ende 2017 wurde der Ist-Zustand der Stiftungsaufsicht bei sämtlichen Bezirken und Gemeinden sowie bei der BVS erhoben. Eine Umfrage ergab unter anderem, dass die zwölf Bezirke rund 240 Stiftungen und die 166 Gemeinden rund 180 Stiftungen beaufsichtigen. Bei der BVS sind es rund 630 Stiftungen. Insbesondere bei den Gemeinden ist die Stiftungsaufsicht stark fragmentiert. Von den 166 Gemeinden üben nur 50 überhaupt eine Aufsicht aus. Von diesen 50 Gemeinden beaufsichtigen 31 nur eine einzige Stiftung. 13 Gemeinden haben zwei bis drei Stiftungen unter sich.

Die Ergebnisse der Ist-Analyse und fünf Varianten zur zukünftigen Stiftungsaufsicht wurden im Juli 2018 den Bezirken und Gemeinden zur Stellungnahme zugestellt. Es zeigte sich ein uneinheitliches Bild; die Mehrheit sprach sich jedoch nicht für eine Veränderung der Situation in der Stiftungsaufsicht aus.

3. Notwendigkeit einer Anpassung

In den letzten Jahren wurden allgemein höhere fachliche Anforderungen an eine zeitgemässe Stiftungsaufsicht und ein steigender Aufwand für die entsprechenden Aufsichtsbehörden festgestellt. Eine professionelle Wahrnehmung der Stiftungsaufsicht verlangt ab einem gewissen Umfang an Kapital und Komplexität auch erhebliche personelle Mittel. Die Stiftungsaufsicht durch eine auf die Stiftungsaufsicht spezialisierte Organisation kann im Allgemeinen besser und effizienter gewährleistet werden als durch eine Verwaltungsbehörde, die für viele verschiedene Aufgaben zuständig ist. Zudem sind es Überlegungen zu Corporate Governance, welche die Notwendigkeit einer Änderung unterstreichen.

Aus diesen Gründen erschien der Direktion der Justiz und des Innern die Möglichkeit einer freiwilligen Übertragung der Stiftungsaufsicht von den Gemeinden an die BVS prüfenswert. Die Gemeinden äusseren sich positiv zu einer solchen Lösung. Die Stadt Zürich gab ihr konkretes Interesse an einer Übertragung bekannt. Sie hat unter den Gemeinden eine Sonderstellung, da sie nicht nur praktisch die Hälfte der Stiftungen unter Gemeindeaufsicht, sondern auch den Grossteil des auf Gemeindeebene verwalteten Stiftungsvermögens beaufsichtigt. Die BVS ist bereit und in der Lage, die Aufsicht über Stiftungen von Gemeinden zu übernehmen.

Eine freiwillige Übertragung der Stiftungsaufsicht von Gemeinden an die BVS bedingt eine Änderung von BVSG und EG ZGB.

4. Übriger Änderungsbedarf im BVSG

Seit dem Inkrafttreten des BVSG am 1. Januar 2012 hat sich gezeigt, dass gewisse Bestimmungen im BVSG nicht praktikabel sind bzw. zu Unsicherheiten geführt haben (z. B. Zuständigkeiten bei Änderungen in Organisation und Zweck, Rechtsmittelweg, Eigenkapitalhöhe usw.). Es besteht daher ein Bedürfnis, zusammen mit der Änderung betreffend Zuständigkeiten die entsprechenden weiteren Anpassungen vorzunehmen.

B. Vernehmlassungsentwurf

Entsprechend dem in Abschnitt A. dargelegten Änderungsbedarf hat die Direktion der Justiz und des Innern eine Vernehmlassungsvorlage erarbeitet, die folgende Eckwerte aufweist:

1. Freiwillige Übertragung der Stiftungsaufsicht von Gemeinden an die BVS

Es soll für alle Gemeinden möglich sein, die Stiftungsaufsicht an die BVS abzugeben. Im Falle einer Übertragung geschieht dies mittels Vereinbarung. Im BVSG wird daher die Bestimmung über die Aufsichtszuständigkeit der Anstalt mit einer Kann-Bestimmung ergänzt. Ebenso ist das EG ZGB anzupassen, worin die Zuständigkeit der Gemeinden geregelt ist.

2. Interkantonale Vereinbarungen

Im BVSG ist vorgesehen, dass die BVS die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen anderer Kantone mittels interkantonaler Vereinbarung wahrnehmen kann. Im Zuge der vorliegenden Revision ist es sinnvoll, diese Kann-Bestimmung auch auf klassische Stiftungen anderer Kantone auszuweiten.

3. Übrige Änderungen des BVSG

Die Bestimmung zur Revisionsstelle hat sich als zu kompliziert erwiesen. Da unbestritten ist, dass es sich hierbei um die Finanzkontrolle des Kantons Zürich handelt, ist dies so festzulegen. Damit entfällt die Notwendigkeit einer Wahl auf Amtsdauer durch den Regierungsrat.

Die Aufgaben der BVS sind im BVSG unklar und lückenhaft beschrieben. Aufgenommen werden soll eine Regelung, die unnötige Wiederholungen vermeidet und vollständig ist.

Ein Eigenkapital der BVSG von zwei Jahresumsätzen ist zu hoch. Neu soll als Zielgrösse ein Jahresumsatz festgelegt sein.

Der heutige Rechtsmittelweg gegen Anordnungen der Aufsichtsbehörden ist aufgrund der verschiedenen zuständigen Behörden uneinheitlich. In dem komplexen und spezialisierten Themenfeld fehlen oft fachliches Wissen und eine einheitliche Rechtspraxis. Heute sind je nach Vorinstanz der Bezirksrat, der Regierungsrat, der Verwaltungsrat der BVS oder direkt das Verwaltungsgericht zuständig. Der heutige Rechtsmittelweg soll daher vereinfacht und vereinheitlicht werden.

Die übrigen Änderungen betreffen insbesondere redaktionelle Anpassungen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, eine Vernehmlassung zu den Änderungen des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht und des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli