

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 30. August 2023

1014. Schaffung einer gemeinsamen Aufsichtsregion für die Beaufsichtigung der unter der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich und der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht stehenden Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und der klassischen Stiftungen; Vernehmlassung, Ermächtigung

A. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 1338/2022 erteilte der Regierungsrat der Direktion der Justiz und des Innern ein Verhandlungsmandat, um zusammen mit der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) und der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA) Verhandlungen für eine neue Aufsichtsregion aufzunehmen. Rechtsgrundlage soll eine interkantonale Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin bilden. Diese Vereinbarung macht im Kanton Zürich eine Totalrevision des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSG; LS 833.1) notwendig. An der seit dem 1. Juli 2022 geltenden Aufteilung der Aufsicht über die klassischen Stiftungen im Kanton Zürich wird dabei nichts geändert.

Angestrebt ist, den Entwicklungen bei den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge vorausschauend zu begegnen. Bereits seit Jahren schliessen sich Arbeitgebende vermehrt Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen an und verzichten auf den Betrieb einer eigenen Pensionskasse. Dadurch nimmt der Bestand an Pensionskassen deutlich ab und der Markt konzentriert sich auf verhältnismässig wenige, dafür aber sehr grosse und mitunter hoch komplexe Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Demografische Veränderungen und schwierige Anlagemärkte fordern Vorsorgeeinrichtungen und Aufsichtsbehörden gleichermaßen. Die Zusammenlegung der beiden Aufsichtsregionen wird den Erwartungen des Gesetzgebers an eine zeitgemässe, risikoorientierte und einheitliche Aufsicht am besten gerecht. Die Aufsicht über klassische Stiftungen profitiert ebenfalls von den Strukturen und Kompetenzen einer stark aufgestellten Aufsichtsbehörde. Dieses Modell fördert damit die Gleichbehandlung der Stiftungen und stärkt das Vertrauen in eine unabhängige, professionelle Aufsicht.

B. Projektverlauf

Der Verwaltungsrat der BVS und die Verwaltungskommission der OSTA unterzeichneten am 29. Oktober 2021 eine Absichtserklärung zur Bildung einer gemeinsamen Aufsichtsregion, und am 13. Juni 2022 erstellten die BVS und die OSTA zusammen eine «Roadmap gemeinsame Aufsichtsregion Ostschweiz & BVS».

Die Direktion der Justiz und des Innern als die für die BVS und somit auch für die Vorbereitung und Verhandlungen interkantonalen Verträge zuständige Direktion (§ 21 lit. a und Anhang 2 Ziff. 1 lit. f Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [VOG RR; LS 172.11]) informierte den Regierungsrat am 13. Juli 2022 schriftlich über die geplante Vereinbarung (§ 21 Abs. 1 lit. c VOG RR). Am 23. September 2022 wurde die zuständige Sachkommission des Kantonsrates, die Kommission für Staat und Gemeinden, über das Vorhaben informiert (§ 100 Abs. 1 Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 [LS 171.1] in Verbindung mit § 7a lit. a Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 [OG RR; LS 172.1]). Am 5. Oktober 2022 erteilte der Regierungsrat der Direktion der Justiz und des Innern das Verhandlungsmandat (§ 7a lit. a OG RR; RRB Nr. 1338/2022).

In der Folge arbeiteten die BVS und die OSTA, unter Mitwirkung der Direktion der Justiz und des Innern, einen Vorentwurf zur Vereinbarung aus. Gleichzeitig wurde der Vorentwurf zum totalrevidierten BVSG verfasst. Am 7. Dezember 2022 lud die Direktion der Justiz und des Innern die anderen Direktionen und die Staatskanzlei ein, zu diesen Vorentwürfen einen Mitbericht einzureichen (vgl. § 39 Abs. 1 VOG RR). Die Vorentwürfe wurden daraufhin bereinigt, entsprechend den Mitberichten und unter Einbezug der BVS und der OSTA. Gleichzeitig wurde der erläuternde Bericht zur Vereinbarung entworfen. Am 15. Mai 2023 lud die Direktion der Justiz und des Innern die Fachdirektionen und Fachdepartemente der übrigen Vereinbarungskantone ein, sich auf eine gemeinsame Vernehmlassungsvorlage zur Vereinbarung zu verständigen. Anregungen von anderen Kantonen flossen in der Folge vollumfänglich in den Vorentwurf ein. Damit stehen die Fachdirektionen und Fachdepartemente sämtlicher Vereinbarungskantone hinter dem Vorentwurf der Vereinbarung einschliesslich des erläuternden Berichts.

C. Finanzielle Auswirkungen

Die gemeinsame Aufsichtsanstalt soll, wie bis anhin die BVS, kostendeckend und selbsttragend sein. Eine Staatshaftung besteht nicht. Vor diesem Hintergrund sind keine negativen finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Die Grösse der neuen Anstalt erlaubt es vielmehr, Skaleneffekte insbesondere in der Informatik zu nutzen.

D. Ermächtigung zur Vernehmlassung

Auf Wunsch der anderen Vereinbarungskantone soll der Kanton Zürich das Vernehmlassungsverfahren hinsichtlich der Vereinbarung durchführen. In diesem Zusammenhang ist gleichzeitig, kantonsintern, auch ein Vernehmlassungsverfahren zum totalrevidierten BVSG durchzuführen.

Die Direktion der Justiz und des Innern ist folglich zu ermächtigen, zum Vorentwurf für die Interkantonale Vereinbarung über die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin sowie zum Vorentwurf der Totalrevision des BVSG eine Vernehmlassung durchzuführen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zur Interkantonalen Vereinbarung über die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin sowie zur Totalrevision des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht durchzuführen.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli