

Einführungsgesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (EG BVS)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 27. Mai 2014, RRB Nr. 2014/962

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Strukturreform der beruflichen Vorsorge.....	5
1.2 Erste Massnahmen zur Umsetzung der Bundesvorgaben im Kanton Solothurn	5
1.3 Aufsichtsregionen	6
1.4 Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Solothurn und dem Kanton Aargau	6
1.5 Zahl der beaufsichtigten Einrichtungen im deutschschweizerischen Vergleich	7
1.5.1 Übersicht über die beaufsichtigten klassischen Stiftungen	8
1.5.2 Übersicht über die beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen	8
1.6 Vernehmlassungsverfahren.....	9
1.7 Erwägungen, Alternativen.....	9
1.7.1 Zusammenarbeitsformen	9
1.7.2 Kantonale Pensionskasse.....	11
1.7.3 Trennung der Aufsicht über die BVG-Einrichtungen und über die klassischen Stiftungen.....	11
2. Verhältnis zur Planung	12
3. Auswirkungen	12
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	12
3.2 Vollzugsmassnahmen	13
3.3 Folgen für die Gemeinden	13
3.4 Wirtschaftlichkeit.....	13
3.5 Nachhaltigkeit.....	13
3.6 Zusammenfassung	13
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	14
5. Rechtliches.....	17
5.1 Verfassungsmässigkeit.....	17
5.2 Referendum.....	18
6. Antrag.....	18

Beilage

Beschlussesentwurf

Kurzfassung

Aufgrund der Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG)¹⁾ mussten die Kantone bis zum 1. Januar 2012 für die BVG-Aufsicht öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit schaffen, die in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen unterliegen.

Im Kanton Solothurn wurde in einem ersten Schritt mit dem Einführungsgesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht vom 8. November 2011 (EG Stiftungsaufsicht)²⁾ die gesetzliche Grundlage für die vom Bund geforderte Einrichtung einer kantonalen selbständigen Anstalt für die BVG-Aufsicht geschaffen. Im Rahmen der parlamentarischen Behandlung des EG Stiftungsaufsicht verlangte die kantonsrätliche Finanzkommission explizit, dass die neu zu schaffende selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt insbesondere auch in finanzieller Hinsicht völlig unabhängig auszugestalten sei, so dass sich diese allein über ihre Gebühreneinnahmen kostendeckend zu finanzieren hat. Es wurde zur Verwirklichung dieser Vorgabe auch ein Zusammengehen mit einem anderen Kanton wie dem Kanton Aargau angeregt.

Der verlangten Unabhängigkeit in finanzieller Hinsicht wurde im EG Stiftungsaufsicht Rechnung getragen indem die Aufsichtskommission der neuen Anstalt ‚BVG- und Stiftungsaufsicht Solothurn‘ (BVS) als deren oberstes Organ im Gesetz verpflichtet wurde, bis spätestens am 1. Januar 2014 eine im Grundsatz kostendeckende Gebührenordnung zu erlassen. Das EG Stiftungsaufsicht wurde im Hinblick auf eine angestrebte interkantonale Zusammenarbeit in der BVG- und Stiftungsaufsicht befristet und tritt, nachdem der Regierungsrat die im Gesetz vorgesehene Verlängerung der Geltungsdauer um ein Jahr ausgeschöpft hat, am 1. Januar 2015 ausser Kraft. Erste Verhandlungen mit dem Kanton Aargau, mit dem Ziel einer Zusammenführung der Aufsichtsinstanzen der beiden Kantone, bildeten die Grundlage für den Erlass identischer Gebührentarife in den neu geschaffenen Anstalten der beiden Kantone.

In den Verhandlungen mit dem Kanton Aargau wurden verschiedene Zusammenarbeitsmodelle geprüft. In Abwägung des Kosten-/Nutzenverhältnisses und der realisierbaren Synergien wurde letztlich der Anschlusslösung, mit welcher die Aufsicht über die solothurnischen BVG-Einrichtungen und die klassischen Stiftungen der bestehenden aargauischen Anstalt ‚BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau‘ (BVSA) übertragen wird, der Vorzug gegeben gegenüber der Schaffung einer neuen unabhängigen interkantonalen Anstalt der beiden Kantone.

Die entsprechend ausgehandelte Vereinbarung mit dem Kanton Aargau wurde am 23. April 2014 von der kantonsrätlichen Finanzkommission beraten. Dabei wurde die Schaffung einer separaten kantonalen gesetzlichen Regelung als Grundlage zum Abschluss einer solchen Vereinbarung gefordert und gleichzeitig angeregt, in dieser die Kompetenz zum Abschluss einer solchen Vereinbarung an den Regierungsrat zu übertragen.

Mit dieser Vorlage werden die Vorgaben der Finanzkommission umgesetzt. In einem Einführungsgesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (EG BVS) als Ablösung zum bisherigen, befristeten EG Stiftungsaufsicht werden Grundlagen und Rahmenbedingungen für die künftige Übertragung der dem Kanton nach der Bundesgesetzgebung zukommenden Aufsichtsaufgaben bei BVG-Einrichtungen und klassischen Stiftungen inklusive der hierzu erforderlichen Verfügungshoheit an eine von der kantonalen Verwaltung unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit definiert. Gleichzeitig wird dem Regierungsrat die Kompetenz zum Abschluss einer interkantonalen Vereinbarung zur Übertragung der Aufsicht an eine entsprechende interkantonale oder ausserkantonale Anstalt übertragen.

¹⁾ SR 831.40.

²⁾ BGS 212.151.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über das Einführungsgesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (EG BVS).

1. Ausgangslage

1.1 Strukturreform der beruflichen Vorsorge

In der März-Session 2010 hat das eidgenössische Parlament die Vorlage zur Strukturreform in der beruflichen Vorsorge beschlossen. Mit der Revision des BVG wurde von den Kantonen neu verlangt, dass sie bis zum 1. Januar 2012 für die BVG-Aufsicht selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit schaffen, die in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen unterliegen. Die Kantone können dabei Aufsichtsregionen bilden und dafür eine Aufsichtsbehörde bezeichnen.

1.2 Erste Massnahmen zur Umsetzung der Bundesvorgaben im Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn hat den bundesrechtlichen Auftrag zur Schaffung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit für die BVG-Aufsicht in einem ersten Schritt mit dem EG Stiftungsaufsicht vollzogen. Darin wird bestimmt, dass der Kanton allein oder zusammen mit anderen Kantonen für die BVG- und Stiftungsaufsicht eine von der kantonalen Verwaltung unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit führt. Die Erfüllung der dem Kanton nach der Bundesgesetzgebung übertragenen Aufsichtsaufgaben bei BVG-Einrichtungen sowie die klassischen Stiftungen wurden dieser neu ins Leben gerufenen Anstalt – der BVS – übertragen.

Im Rahmen der parlamentarischen Behandlung des EG Stiftungsaufsicht verlangte die kantonsrätliche Finanzkommission gestützt auf die bundesrätliche Botschaft zur Strukturreform explizit, dass die neu zu schaffende selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt insbesondere auch in finanzieller Hinsicht unabhängig auszugestalten sei, so dass sich diese allein über ihre Gebühreneinnahmen kostendeckend zu finanzieren hat. Es wurde zur Verwirklichung dieser Vorgabe auch ein Zusammengehen mit einem anderen Kanton wie dem Kanton Aargau angeregt.

Der verlangten Unabhängigkeit in finanzieller Hinsicht wurde im EG Stiftungsaufsicht Rechnung getragen indem die Aufsichtskommission der neuen Anstalt BVS als deren oberstes Organ im Gesetz verpflichtet wurde, bis spätestens 1. Januar 2014 eine im Grundsatz kostendeckende Gebührenordnung zu erlassen. Bereits damals wurde allerdings darauf hingewiesen, dass eine eigenständige Solothurner BVG- und Stiftungsaufsicht aufgrund des Mengengerüstes und der ungünstigen Struktur der zu beaufsichtigenden solothurnischen BVG-Einrichtungen und klassischen Stiftungen auf die Dauer nicht kostendeckend geführt werden kann, es sei denn, es würden Gebühren eingeführt, welche deutlich höher ausfallen als jene der BVG- und Stiftungsaufsichts-Anstalten der andern Kantone. Es war somit bereits damals klar, dass ein Zusammengehen mit einem andern Kanton erforderlich sein würde, um Synergien zu schaffen und damit der Forderung nach finanzieller Unabhängigkeit nachkommen zu können. Erste Verhandlungen mit dem Kanton Aargau, mit dem Ziel einer Zusammenführung der Aufsichtsanstalten der beiden Kantone, bildeten die Grundlage für den Erlass identischer Gebührentarife in den beiden neu geschaffenen Anstalten der beiden Kantone.

Das EG Stiftungsaufsicht wurde im Hinblick auf eine angestrebte interkantonale Zusammenarbeit in der BVG- und Stiftungsaufsicht und mit der Überlegung, dass dieses Gesetz nur eine Übergangslösung bis zum Abschluss einer entsprechenden interkantonalen Vereinbarung darstellen würde, bewusst schlank gehalten und auf zwei Jahre befristet. Für den Fall, dass es die

Verhandlungen zu einer interkantonalen Lösung der BVG- und Stiftungsaufsicht erfordern würden, wurde vorgesehen, dass der Regierungsrat die Ausserkraftsetzung um ein Jahr aufschieben kann (§ 19 Abs. 3 EG Stiftungsaufsicht). Mit Beschluss vom 13. August 2013 (RRB Nr. 2013/1490) hat der Regierungsrat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Das aktuelle EG Stiftungsaufsicht tritt damit am 1. Januar 2015 ausser Kraft.

1.3 Aufsichtsregionen

In der Ostschweiz haben sich die Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, St. Gallen, Thurgau und Tessin zusammengeschlossen. Ebenfalls mehrere Kantone, nämlich Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri und Zug haben in der Zentralschweiz ein Konkordat abgeschlossen. Eine gemeinsame Anstalt wurde auch durch die beiden Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt gegründet. Die BVG- und Stiftungsaufsicht Zürich nimmt zusätzlich die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen im Kanton Schaffhausen wahr und die Aufsichtsbehörde des Kantons Bern hat die Aufsicht über die Freiburger Einrichtungen inne.

Abgesehen von den Kantonen Solothurn und Aargau haben die anderen Deutschschweizer Kantone zum heutigen Zeitpunkt keine ausschliesslich für Einrichtungen auf ihrem Gebiet zuständige Aufsichtsbehörde mehr.

1.4 Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Solothurn und dem Kanton Aargau

Im Jahr 2006, also bereits Jahre vor Abschluss der Diskussion um die Strukturreform der beruflichen Vorsorge beim Bund, hat der Kanton Solothurn im Rahmen der Nordwestschweizer Regierungskonferenz die Prüfung einer engeren Zusammenarbeit unter den Nordwestschweizer Kantonen in der BVG- und Stiftungsaufsicht angeregt. Die damals unter den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn geführten Abklärungen führten unter den damaligen Rahmenbedingungen zu keinem konkreten Ergebnis unter den vier Kantonen. Für die Kantone Aargau und Solothurn zeichnete sich jedoch bereits damals eine Prüfung der Zusammenarbeit unter diesen beiden Kantonen als wohl zielführendste Variante ab. Während dem die beiden Basel unter sich ein rasches Zusammengehen forcierten, tendierten die Kantone Aargau und Solothurn angesichts der damals noch nicht abgeschlossenen Diskussionen zur Strukturreform auf Bundesebene darauf, vorerst das Ergebnis dieser Strukturreform abzuwarten, um nicht voreilig Verhandlungen zu führen und Lösungen einzuführen, die dieser Strukturreform widersprechen würden. Sondierungen beim Kanton Bern zeigten damals, dass dieser aufgrund des Aufsichtsvolumens seine BVG- und Stiftungsaufsicht selbständig betreiben kann und deshalb, wenn überhaupt, lediglich an einer Übertragung der Aufsicht über die BVG- Einrichtungen und klassischen Stiftungen anderer Kantone an seine BVG- und Stiftungsaufsicht interessiert wäre.

Mit der Verabschiedung der Strukturreform der beruflichen Vorsorge zeichnete sich die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen definitiv als priorisierte Lösung ab. Die Dringlichkeit der Umsetzung der neuen Bundesvorgaben – im März 2010 von den Räten beschlossen, mussten diese bereits per 1. Januar 2012 umgesetzt werden – liess es hingegen nicht zu, innert so kurzer Zeit eine entsprechende interkantonale Vereinbarung zur Realisierung einer gemeinsamen Lösung auszuhandeln und in den zuständigen kantonalen Behörden beschliessen zu lassen. Dieses Vorhaben musste deshalb vorerst zu Gunsten einer bundestermingerechten kantonalen Umsetzung zurückgestellt werden.

Dennoch sollten rasch möglichst wieder Verhandlungen mit andern Kantonen aufgenommen werden. Im Kanton Solothurn führten die Prüfung der verschiedenen Möglichkeiten und die Auswertung der Konstellation der Interessen unter den Nordwestschweizer Kantonen zur Aufnahme von konkreten Verhandlungen mit dem Kanton Aargau. Der Kanton Aargau seinerseits

beabsichtigte bereits zu einem frühen Zeitpunkt, eine enge Form der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen zu suchen. In der Botschaft¹⁾ zum Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (G-BVSA)²⁾ des Kantons Aargau wurde eine Zusammenarbeit mit dem Kanton Solothurn im Bereich der Stiftungsaufsicht ebenfalls thematisiert.

In den Verhandlungen mit dem Kanton Aargau wurden verschiedene Zusammenarbeitsmodelle geprüft. In Abwägung des Kosten-/Nutzenverhältnisses und der realisierbaren Synergien sowie in Anbetracht der auch bikantonal immer noch recht bescheidenen Grössenverhältnisse dieser Aufsicht (vgl. Ausführungen unter Ziffer 1.5 hiernach) wurde letztlich einer schlanken Anschlusslösung, mit welcher die Aufsicht über die solothurnischen BVG-Einrichtungen und klassischen Stiftungen der bestehenden aargauischen Anstalt BVSA übertragen wird, der Vorzug gegeben gegenüber der Schaffung einer neuen unabhängigen interkantonalen Anstalt der beiden Kantone. Andere, weniger intensive Zusammenarbeitsmodelle unter Wahrung der Selbständigkeit einer solothurnischen BVG- und Stiftungsaufsicht fielen aufgrund der Vorgabe der finanziellen Unabhängigkeit und der hierzu erforderlichen Kostendeckung der Aufsicht unter den bereits dargestellten Rahmenbedingungen ausser Betracht.

1.5 Zahl der beaufsichtigten Einrichtungen im deutschschweizerischen Vergleich

Bereits heute liegen die solothurnische BVS und die aargauische BVSA bezüglich der Anzahl beaufsichtigter BVG-Einrichtungen und klassischen Stiftungen verglichen mit den anderen Deutschschweizer Kantonen im unteren Bereich. Insgesamt werden gemäss Jahresbericht 2012 im Kanton Aargau 352 klassische und 412 BVG-Einrichtungen durch die BVSA beaufsichtigt. Im Kanton Solothurn stehen 223 klassische und 156 BVG-Einrichtungen unter der Aufsicht der BVS. Auch wenn die BVSA sowohl die Aufsicht über die BVG-Einrichtungen als auch über die klassischen Stiftungen der beiden Kantone Aargau und Solothurn ausübt, wird sie weiterhin zu den kleineren Aufsichtsinstanzen der Schweiz gehören.

Die BVSA wäre mit einer Grösse von rund 760 beaufsichtigten Einrichtungen im Kanton Aargau aktuell genügend gross, um autonom zu bleiben. Aber auch deren Sicherheit und Autonomie wird mit einer grösseren Anzahl an beaufsichtigten Einrichtungen verstärkt, zumal damit zu rechnen ist, dass durch die zunehmende Regulierung im gesamten Bereich der beruflichen Vorsorge die Anzahl der registrierten Vorsorgeeinrichtungen mittelfristig abnehmen wird.

Aufsichtsanstalt (betroffene Kantone)	Anzahl beaufsichtigte Einrichtungen*)
Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (AI, AR, GL, GR, SG, TG, TI)	1'675
BVS (ZH, SH)	1'650
BSABB (BS, BL)	1'499
BBSA (BE, FR)	1'454
BVSA (AG, SO)	1'143
ZBSA (LU, NW, OW, SZ, UR, ZG)	894
BVSA (nur AG)	764
BVS (SO)	379

*) Zahlen aus den Jahresberichten 2012.

Vergleich der Aufsichtsinstanzen in der Deutschschweiz anhand der beaufsichtigten Einrichtungen.

¹⁾ Vgl. GR.12.61 und GR.12.279.

²⁾ SAR 210.700.

1.5.1 Übersicht über die beaufsichtigten klassischen Stiftungen

Anzahl		Gebühr in CHF	Verteilung nach Gebühr	
Solothurn*)	Aargau		Solothurn	Aargau
44	72	200	20.9 %	20.5 %
60	97	400	28.4 %	27.6 %
26	39	600	12.3 %	11.1 %
59	74	1'000	28.0 %	21.0 %
12	31	1'400	5.7 %	8.8 %
7	23	2'000	3.3 %	6.5 %
2	14	2'800	0.9 %	4.0 %
1	2	3'800	0.5 %	0.6 %
211	352		100.0 %	100.0 %

*) Klassische Stiftungen in Liquidation und öffentlich-rechtliche Stiftungen des kommunalen Rechts sind nicht aufgeführt. Die Zahl weicht deshalb von der im Jahresbericht 2012 ausgewiesenen Zahl ab.

1.5.2 Übersicht über die beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen

Anzahl*)		Gebühr in CHF	Verteilung nach Gebühr	
Solothurn	Aargau		Solothurn	Aargau
2	28	500	1.9 %	7.0 %
13	69	1'000	12.0 %	17.3 %
17	53	1'500	15.7 %	13.3 %
14	56	2'000	13.0 %	14.0 %
16	32	2'500	14.8 %	8.0 %
5	19	3'000	4.6 %	4.8 %
2	12	3'500	1.9 %	3.0 %
3	20	4'000	2.8 %	5.0 %
11	15	4'500	10.2 %	3.8 %
8	33	5'000	7.4 %	8.3 %
5	18	5'500	4.6 %	4.5 %
9	19	6'500	8.3 %	4.8 %
1	7	8'000	0.9 %	1.8 %
1	13	9'500	0.9 %	3.3 %
1	3	12'000	0.9 %	0.8 %
0	2	13'500	0.0 %	0.5 %
108	399		100.0 %	100.0 %

*) Vorsorgeeinrichtungen in Liquidation und/oder mit einer Bilanzsumme von null Franken sind nicht aufgeführt. Die Zahl weicht deshalb von der im Jahresbericht 2012 ausgewiesenen Zahl ab.

1.6 Vernehmlassungsverfahren

Im Rahmen der Erarbeitung des aktuell geltenden EG Stiftungsaufsicht wurde eine Vernehmlassung durchgeführt. Die damals und im Rahmen der nachfolgenden kantonsrätlichen Debatten zum EG Stiftungsaufsicht eingebrachten Anliegen wurden weitgehend in dieses aufgenommen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf soll das befristete EG Stiftungsaufsicht ab dessen Ausserkrafttreten am 1. Januar 2015 ersetzen und damit für das Weiterbestehen der erforderlichen gesetzlichen Grundlage für die Wahrnehmung der BVG- und Stiftungsaufsicht in einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt sorgen. Er nimmt die Grundsätze des bisherigen EG Stiftungsaufsicht und damit die im Vernehmlassungsverfahren zu demselben und im Rahmen der nachfolgenden kantonsrätlichen Debatten geäusserten Anliegen konsequent auf und bildet zudem die konkrete gesetzliche Grundlage für die dort verlangte interkantonale Zusammenarbeit.

Auf die Durchführung eines erneuten Vernehmlassungsverfahrens kann deshalb verzichtet werden.

1.7 Erwägungen, Alternativen

1.7.1 Zusammenarbeitsformen

Wie bereits unter Ziffer 1.4 ausgeführt, stehen für den Kanton Solothurn unter den gegebenen Rahmenbedingungen grundsätzlich zwei Zusammenarbeitsformen im Vordergrund:

- a) die Gründung einer selbständigen interkantonalen Verwaltungseinheit (*interkantonale* BVG- und Stiftungsaufsicht)
- b) die Übertragung der Aufsichtsaufgaben an eine selbständige Verwaltungseinheit eines anderen Kantons (*ausserkantonale* BVG- und Stiftungsaufsicht).

Andere, weniger intensive Zusammenarbeitsmodelle unter Wahrung der Selbständigkeit einer solothurnischen BVG- und Stiftungsaufsicht fallen aufgrund der Vorgabe der finanziellen Unabhängigkeit und der hierzu erforderlichen Kostendeckung der Aufsicht unter den bereits dargestellten Rahmenbedingungen ausser Betracht.

Eine selbständige interkantonale Verwaltungseinheit (Variante a) könnte sowohl bikantonal als auch multikantonal ausgestaltet sein, solange sie der Bundesvorgabe entsprechend als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet ist und über die erforderliche, insbesondere auch finanzielle Unabhängigkeit verfügt. Hierzu müsste die Anstalt über eigenes Vermögen verfügen, was durch Ausstattung derselben mit einem Dotationskapital durch die Vertragskantone zu bewerkstelligen wäre. Die neue Anstalt würde erst handlungsfähig, sobald die zuständigen Behörden der Vertragskantone der entsprechenden interkantonalen Vereinbarung und der Zurverfügungstellung des Dotationskapitals zugestimmt und die Regierungen der Vertragskantone die Mitglieder des obersten Organs (Aufsichtskommission/Verwaltungsrat) der Anstalt gewählt haben. Das oberste Anstaltsorgan wiederum könnte erst nach seiner Wahl und Konstitution eine Geschäftsleitung für die Anstalt einsetzen, welche danach ihrerseits das erforderliche Personal einstellen müsste. Die zur Aufnahme des Geschäftsbetriebes erforderlichen Reglemente (Geschäftsreglement, Personalreglement, Gebührenordnung etc.) müssten vom obersten Anstaltsorgan nach dessen Wahl und Konstituierung neu geschaffen, die Revisionsstelle bestimmt, und die erforderlichen Verträge (Miete Lokalitäten, Einrichten der Arbeitsplätze und der erforderlichen EDV, Versicherungen, Pensionskasse etc.) abgeschlossen bzw. durch Übergangsregelungen sichergestellt werden. Die Aufsicht würde von den Regierungen und Parlamenten der Vertragskantone gleichermassen wahrgenommen, was eine entsprechende, neu zu definierende Berichterstattung erfordern würde, wogegen den Vertragskantonen im BVG-Bereich aufgrund

der bundesrechtlich statuierten Weisungsungebundenheit der Anstalt, soweit überhaupt, nur sehr beschränkte Interventionsmöglichkeiten gegen dieselbe offen stünden.

Demgegenüber weist die Übertragung der Aufsichtsaufgaben an eine bereits bestehende, bundesrechtskonforme selbständige Verwaltungseinheit eines anderen Kantons (Variante b) den Vorteil auf, dass bereits eine bestehende und funktionierende Anstalt existiert, die über ausgewiesenes Personal und die notwendige Infrastruktur verfügt, die, soweit erforderlich, lediglich entsprechend ergänzt werden müsste. Die erforderlichen Reglemente bestehen bereits und müssten gegebenenfalls ebenfalls lediglich angepasst werden, was wiederum kein Problem darstellt, da das hierzu zuständige oberste Anstaltsorgan ebenfalls bereits besteht und die entsprechenden Entscheide rasch fällen kann. Die bestehende Anstalt verfügt über eine bereits bewährte Geschäftsleitung und ist auch bei Übertragung der neuen Aufsichtsaufgaben ohne Unterbruch jederzeit handlungsfähig. Die operative Aufgabenerledigung ist ohne lähmende Unsicherheiten gewährleistet. Die Aufsichtsinstrumente sind im Standortkanton bereits eingerichtet und eingespielt. Doppelspurigkeiten können von Anfang an auf das von Gesetzes wegen Unumgängliche reduziert werden. Dadurch können die Synergien einer solchen Zusammenarbeit von Beginn weg optimal genutzt werden, was direkt den zu beaufsichtigenden Stiftungen und Einrichtungen zu Gute kommt, da diese über die kostendeckenden Gebühren der BVG- und Stiftungsaufsicht auch den Mehraufwand zu tragen haben.

In den Verhandlungen mit dem Kanton Aargau wurden deshalb nach Abwägung des Kosten- / Nutzenverhältnisses und der realisierbaren Synergien der beiden Varianten sowie in Anbetracht der auch bikantonal immer noch recht bescheidenen Grössenverhältnisse dieser Aufsicht (personelle Ausstattung der Aufsicht, Anzahl und Vermögen der zu beaufsichtigenden Stiftungen und Einrichtungen etc.; vgl. dazu Ausführungen unter Ziffer 1.4 hiervor) letztlich einer schlanken Anschlusslösung (Variante b), mit welcher die Aufsicht über die solothurnischen BVG-Einrichtungen und klassischen Stiftungen der bestehenden aargauischen Anstalt BVSA übertragen wird, der Vorzug gegeben gegenüber der Schaffung einer neuen unabhängigen interkantonalen Anstalt der beiden Kantone.

Für einen Anschluss an eine bereits bestehende interkantonale Verwaltungsvereinbarung zur Führung einer bi- oder gar multikantonalen Anstalt anderer Kantone käme auf Grund der geographischen Gegebenheiten lediglich der Beitritt zum Vertrag über die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel in Frage. Auf Grund der bereits geschilderten Rahmenbedingungen bei der Aushandlung des Vertrages zwischen den beiden Basel war eine Mitwirkung des Kantons Solothurn als dritter Vertragskanton zum damaligen Zeitpunkt nicht möglich. Der heute geltende Vertrag der beiden Basel sieht den Beitritt weiterer Kantone vor. Der Verwaltungsrat der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel wurde im Vertrag ermächtigt, entsprechende Beitrittsvereinbarungen abzuschliessen und „die Einzelheiten der Beitrittsregelungen im Sinne dieses Vertrages zu regeln“. Ein Beitritt wäre damit heute wohl nur unter Respektierung des Inhalts des zwischen den beiden Basel ausgehandelten Vertrages möglich und würde wohl den Einkauf in das von den bisherigen Vertragskantonen gemeinsam zur Verfügung gestellte Dotationskapital bedingen. Der Sitz der Aufsicht befände sich in Basel. Hierzu müssten allerdings entsprechende Verhandlungen wiederum ganz von Vorne aufgenommen werden, was bedeuten würde, dass der Kanton Solothurn bis zur Aushandlung und zum Abschluss eines entsprechenden Beitrittsvertrages seine BVG- und Stiftungsaufsicht selbständig weiterführen müsste und bis dahin die Bundesvorgaben nicht erfüllen könnte.

Mit dem vorliegenden EG BVS soll – auch wenn derzeit der Abschluss einer interkantonalen Vereinbarung mit dem Kanton Aargau im Vordergrund steht – im Sinne eines Rahmengesetzes die gesetzliche Grundlage für alle aufgezeigten Möglichkeit geschaffen werden. Damit soll dem Regierungsrat auch die Möglichkeit eingeräumt werden, bei künftigen Veränderungen in der BVG- und Stiftungsaufsicht rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen zu treffen. So könnte die Gründung oder der Beitritt zu einer interkantonalen BVG- und Stiftungsaufsicht beispielsweise

bei einer allfällig künftig engeren Zusammenarbeit der Nordwestschweizer Kantone von Bedeutung sein.

1.7.2 Kantonale Pensionskasse

Bei einer ausserkantonalen BVG- und Stiftungsaufsicht geht auch die Aufsicht über die Kantonale Pensionskasse an diese Anstalt über. Die Kantonale Pensionskasse kann aber ohnedies nicht unter die Aufsicht der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsicht gestellt werden, da hier zumindest potentiell die personelle Unabhängigkeit der Anstalt gefährdet wäre.

Unabhängig davon, ob eine interkantonale oder eine ausserkantonale Lösung gewählt wird, muss sichergestellt werden, dass sämtliches Personal der BVG- und Stiftungsaufsicht keiner der Kantonalen Pensionskassen der Vertragskantone angehört resp. dass die Aufsicht über die Kantonale Pensionskasse von einer anderen BVG- und Stiftungsaufsicht wahrgenommen wird. Grund dafür ist, dass die Aufsicht ansonsten von den eigenen Versicherten wahrgenommen würde und somit die Unabhängigkeit nicht gewährleistet wäre. Es bestünde auch die Möglichkeit, die Aufsicht an eine externe Person oder Verwaltungseinheit zu delegieren. Aus Gründen der Professionalität und der Einheitlichkeit drängt sich die Aufsicht durch eine unabhängige Anstalt jedoch auf.

1.7.3 Trennung der Aufsicht über die BVG-Einrichtungen und über die klassischen Stiftungen

Die mit der Strukturreform in der beruflichen Vorsorge beschlossenen Vorgaben des Bundes hinsichtlich der Ausgestaltung der Aufsicht (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, Weisungsungebundenheit etc.) gelten nicht für die Aufsicht über die klassischen Stiftungen. Hier sind nach wie vor die einschlägigen Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB)¹⁾ massgebend.

In anderen Kantonen wurde deshalb teilweise lediglich die Aufsicht über die BVG-Einrichtungen auf eine unabhängige Anstalt übertragen, währendem die Aufsicht über die klassischen Stiftungen jeweils bei einer kantonalen Verwaltungseinheit belassen wurde.

Im Kanton Solothurn wurden die BVG-Einrichtungen wie auch die klassischen Stiftungen bisher immer durch dieselbe Stelle beaufsichtigt. Mit dem EG Stiftungsaufsicht wurde die Aufsicht über beide Bereiche der neuen BVS übertragen. Im Kanton Aargau beaufsichtigt die BVSA bereits heute sowohl die BVG-Einrichtungen als auch die klassischen Stiftungen. Die beiden Basel haben ebenfalls die Aufsicht über beide Bereiche an die neu geschaffene bikantonale Anstalt übertragen. Auch bei einer ausserkantonalen Lösung mit dem Kanton Aargau ist vorgesehen, die Aufsicht über alle BVG-Einrichtungen und alle klassischen Stiftungen – mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Stiftungen des kommunalen Rechts – auf die BVSA zu übertragen.

60% der im Kanton Solothurn beaufsichtigten Stiftungen sind klassische Stiftungen. Diese verfügen jedoch lediglich über 6.2% des „beaufsichtigten Vermögens“. Abklärungen der BVS haben ergeben, dass für die Bearbeitung der Anliegen und der Berichterstattungsunterlagen von klassischen Stiftungen im Kanton Solothurn für das Jahr 2013 direkt zurechenbare Kosten von mindestens 180'000 Franken identifizierbar waren. Diese Kosten waren aufgrund des geltenden Gebührentarifs lediglich zu 74.5% durch Gebühren gedeckt.

Schätzungsweise macht die Aufsicht über die klassischen Stiftungen in der Struktur der BVS rund 30% der Arbeit aus. Würde man die Aufsicht der klassischen Stiftungen nicht zusammen mit der BVG-Aufsicht an eine ausserkantonale Anstalt wie die BVSA übertragen, hätte dies auf verschie-

¹⁾ SR 210.

denen Ebenen finanzielle Auswirkungen. Zum Einen müsste eine neue Verwaltungseinheit mit dem entsprechenden Spezialisten-Wissen (Betriebswirtschaft, Recht, Buchprüfung mit Spezialisierung auf das Stiftungswesen) aufgebaut werden. Dazu würde voraussichtlich neues Personal benötigt, wobei heute ein Mangel an qualifizierten Fachkräften im Bereich der Stiftungsaufsicht herrscht. Hinzu kommt, dass die Aufsichtstätigkeit für die klassischen Stiftungen im Kanton Solothurn zu klein ist, um Vollzeitstellen schaffen zu können. Dies dürfte aufgrund der zu geringen Routine in diesem noch dazu stark zyklisch geprägten Aufsichtsbereich zu Qualitätseinbußen führen. Hinzu kommt, dass für die Aufsicht der klassischen Stiftungen alleine aufgrund des noch geringeren Mengengerüsts und der noch unvorteilhafteren Struktur der zu beaufsichtigenden Stiftungen künftig mit einer noch grösseren Unterdeckung der Kosten zu rechnen wäre, als dies bereits heute der Fall ist; ausser der Gebührentarif würde entsprechend erhöht. Dies wiederum würde dem aktuell wieder zunehmenden Trend zur Gebührensenkung bei den Aufsichtsinstanzen entgegenlaufen. Die Berechnung genauer Zahlen des zu erwartenden Zusatzaufwandes gestaltet sich allerdings aufgrund des derzeit ohne vertiefte Studie zur Verfügung stehenden, nur auf die klassischen Stiftungen bezogenen Datenmaterials, als sehr schwierig. Alles in allem hat sich aber das heutige System, bei dem dieselbe Anstalt sowohl die BVG-Einrichtungen als auch die klassischen Stiftungen beaufsichtigt, gerade im Kanton Solothurn mit seinem vergleichsweise geringen Mengengerüst an zu beaufsichtigenden klassischen Stiftungen und BVG-Einrichtungen bewährt, weshalb nicht ohne Not davon abgewichen werden sollte.

2. Verhältnis zur Planung

Das vorliegende Einführungsgesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht ist nicht im Legislaturplan 2013 – 2017 enthalten.

3. Auswirkungen

Mit dieser Vorlage werden die Grundzüge der Aufsicht über die BVG-Einrichtungen und die klassischen Stiftungen und die Zusammenarbeit des Kantons Solothurn mit anderen Kantonen im Bereich der BVG- und Stiftungsaufsicht geregelt. Die Auswirkungen hängen im Wesentlichen von der konkreten Ausgestaltung der interkantonalen Vereinbarung ab und können hier nicht abschliessend erläutert werden. Die Eckpfeiler für den Abschluss der interkantonalen Vereinbarung werden in der Vorlage jedoch so gesteckt, dass die möglichen Auswirkungen immerhin in groben Zügen abschätzbar sind.

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Das EG BVS enthält im Wesentlichen nur Delegationsnormen für künftiges Handeln. Daher ergeben sich aus dieser Vorlage auch keine direkten personellen oder finanziellen Konsequenzen. Vielmehr hängen sie von der konkreten Ausgestaltung der entsprechenden interkantonalen Vereinbarung ab.

Es ist vorgesehen, dass die bei der BVS per 1. Januar 2014 unbefristet angestellten Mitarbeitenden von der BVSA übernommen und gemäss deren Personalreglement angestellt werden. Dabei handelt es sich um zwei Mitarbeitende. Die übrigen Arbeitsverträge wurden entweder seitens der Arbeitnehmerschaft gekündigt oder sind befristeter Natur.

Auf den Kanton Solothurn hat die vorgesehene interkantonale Vereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und dem Kanton Aargau insofern finanzielle Auswirkungen als dass bedingt durch die finanzielle Unabhängigkeit der BVSA der bisher noch vom Kanton an die solothurnische BVS geleistete Deckungsbeitrag im Rahmen von zuletzt noch 300'000 Franken künftig entfällt. Die BVSA ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt und ausschliesslich gebührenfinanziert.

3.2 Vollzugsmassnahmen

In einem zweiten Schritt ist die entsprechende interkantonale Vereinbarung abzuschliessen.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Die Gemeinden sind von der Vorlage nur marginal betroffen. Im EG BVS wird statuiert, dass die Aufsicht über öffentlich-rechtliche Stiftungen des kommunalen Rechts im Kanton Solothurn bleibt. Durch die Delegation der Aufsicht über BVG-Einrichtungen und klassische Stiftungen an eine interkantonale oder ausserkantonale BVG- und Stiftungsaufsicht, muss die Aufsicht über öffentlich-rechtliche Stiftungen des kommunalen Rechts neu geregelt werden. Konkret unterstehen die öffentlich-rechtlichen Stiftungen des kommunalen Rechts wieder der ordentlichen Gemeindeaufsicht, welche durch das Volkswirtschaftsdepartement resp. das Amt für Gemeinden wahrgenommen wird. Das Amt für Gemeinden war vor dem Erlass des EG Stiftungsaufsicht bereits Aufsichtsbehörde.

Neuste Abklärungen haben ergeben, dass zurzeit keine solchen Stiftungen existieren.

3.4 Wirtschaftlichkeit

Das EG BVS enthält im Wesentlichen lediglich Delegationsnormen für künftiges Handeln, weshalb die Wirtschaftlichkeit effektiv erst mit dem Abschluss der interkantonalen Vereinbarung geprüft werden kann. Mit dieser Vorlage wird jedoch eine Grundlage geschaffen, eine wirtschaftlich sinnvolle interkantonale Vereinbarung abzuschliessen.

Durch die Übernahme der Aufsicht für die Einrichtungen mit Sitz im Kanton Solothurn durch die BVSA würde ein spürbarer Synergieeffekt resultieren. Dieser stellt sich ein, da für die Führung einer separaten Anstalt ein Grundaufwand geleistet werden muss. Aufgrund der Verteilung der beaufsichtigten Einrichtungen (siehe Ziff.1.5) ist die Übernahme der zusätzlichen Aufgabe auch für den Kanton Aargau zweckmässig, da insgesamt ein höherer Ertragsüberschuss resultiert.

3.5 Nachhaltigkeit

Mit dieser Vorlage wird die Grundlage für die endgültige Umsetzung der Strukturreform der beruflichen Vorsorge im Kanton Solothurn gestellt und die Grundlagen für die BVG- und Stiftungsaufsicht werden langfristig geregelt. Dadurch, dass bereits heute eine Grundlage für das interkantonale und das ausserkantonale Modell geschaffen wird, kann der Kanton Solothurn auch auf veränderte Verhältnisse rasch reagieren.

3.6 Zusammenfassung

Mit dieser Vorlage werden die Grundzüge der Aufsicht über die BVG-Einrichtungen und die klassischen Stiftungen und die Zusammenarbeit des Kantons Solothurn mit anderen Kantonen im Bereich der BVG- und Stiftungsaufsicht geregelt. Das neue Gesetz bildet gleichzeitig die Grundlage wie auch den verbindlichen Rahmen für den Abschluss entsprechender interkantonomer Vereinbarungen. Die Kompetenz zum Abschluss einer solchen Vereinbarung wird innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens an den Regierungsrat delegiert.

Vorgesehen ist der Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Kanton Aargau, welche die Übertragung der Aufsicht sowohl über die BVG- Einrichtungen als auch über die klassischen Stiftungen des Kantons Solothurn an die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt BVSA vorsieht.

Wie ausgeführt, ist sowohl aus Sicht des Kantons Solothurn als auch aus Sicht des Kantons Aargau die Erweiterung der Zuständigkeit der BVSA für die Aufsicht über die BVG-Einrichtungen und die klassischen Stiftungen vorteilhaft. Hinzu kommt, dass aufgrund der sich abzeichnenden Entwicklung das Gesamtvolumen der zu beaufsichtigenden Einrichtungen voraussichtlich zurückgehen wird und somit im Hinblick auf die Zukunft auch im Kanton Aargau zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen nicht mehr optimal wäre.

Die Erweiterung des Aufgabengebiets trägt dazu bei, dass die aktuelle Gebührenhöhe langfristig bestehen bleiben oder unter Umständen sogar reduziert werden kann. Die Reserven dürfen gemäss G-BVSA maximal die Höhe eines durchschnittlichen Jahresumsatzes erreichen, der aufgrund der jeweils vorangegangenen beiden Geschäftsjahre berechnet wird (§ 11 G-BVSA).

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 1 Geltungsbereich

Dem Gesetz werden explizit alle privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen und klassischen Stiftungen unterstellt. Der Begriff der „klassischen Stiftungen“ dient vorliegend als Sammelbegriff für alle privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Stiftungen, welche nicht auf dem Gebiet der Personalvorsorge tätig sind.

Ausgenommen bleiben die Familienstiftungen und die kirchlichen Stiftungen. Diese sind gemäss Art. 87 ZGB unter Vorbehalt des öffentlichen Rechts der Aufsichtsbehörde nicht unterstellt. Entsprechend können sie vom Geltungsbereich des EG BVS ausgenommen werden, wie dies bereits heute in § 6 EG Stiftungsaufsicht verankert ist.

§ 2 Öffentlich-rechtliche Stiftungen

Auf alle privatrechtlichen Stiftungen findet das ZGB direkte Anwendung. Für die öffentlich-rechtlichen Stiftungen im Kanton soll das ZGB auch zur Anwendung kommen, was im kantonalen Recht zu regeln ist. Wichtig ist daher, dass im EG BVS die sinngemässe Anwendung der Bestimmungen des ZGB auf öffentlich-rechtliche Stiftungen des kantonalen und des kommunalen Rechts weiterhin geregelt wird. Diese Regelung besteht indes bereits unter dem heute geltenden EG Stiftungsaufsicht.

Weil der Zweck einer öffentlich-rechtlichen Stiftung zwingend im Gesetz oder im Beschluss des finanzkompetenten Organs enthalten ist, muss eine Änderung des Zweckes im gleichen Verfahren erfolgen, wie die Stiftung errichtet worden ist. Daher muss das entsprechende Gesetz oder der Beschluss des finanzkompetenten Organs geändert werden. Das Gleiche gilt für die Aufhebung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung. Um diese Ziele zu erreichen, muss entweder das Gesetz oder der Beschluss des finanzkompetenten Organs geändert werden. Darum sieht § 2 Absatz 2 des Entwurfs ausdrücklich vor, dass für die Änderung des Zwecks und die Aufhebung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung jene Behörde zuständig ist, welche die Stiftung errichtet hat (Gesetzgeber oder finanzkompetentes Organ). Es besteht jedoch eine Sonderkompetenz zugunsten des Regierungsrates eine öffentlich-rechtliche Stiftung des kantonalen Rechts aufzuheben, wenn diese widerrechtlich oder unsittlich geworden ist. Es handelt sich hierbei um eine Kompetenz, welche auch staatsvertraglich nicht abgeändert werden kann.

Mit Absatz 3 wird festgehalten, dass die Aufsicht über öffentlich-rechtliche Stiftungen des kommunalen Rechts beim Kanton Solothurn verbleibt und auch im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung nicht übergeben werden soll.

§ 3 Ausübung der bundesrechtlichen Aufsichtsaufgaben

In Absatz 1 wird die zentrale bundesrechtliche Vorgabe umgesetzt, wonach Vorsorgeeinrichtungen unter der Aufsicht einer von der kantonalen Verwaltung unabhängigen Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit stehen müssen. Gleichzeitig wird der Grundsatz statuiert, dass der Kanton die klassischen Stiftungen unter dieselbe Aufsicht stellt wie die Vorsorgeeinrichtungen. Des Weiteren wird ausdrücklich geregelt, dass mit der Übertragung der bundesrechtlichen Aufsichtsaufgaben an die BVG- und Stiftungsaufsicht automatisch auch die Verfügungskompetenz übertragen wird, da die Aufsichtspflicht und das Verfügungsrecht sinnvollerweise zusammengehören.

Bei der Übertragung der Verfügungskompetenz steht das System der indirekten Stellvertretung im Vordergrund. Dies bedeutet, dass die BVG- und Stiftungsaufsicht – auch wenn sie einer ausserkantonalen Anstalt übertragen wird – Verfügungen gegenüber solothurnischen Einrichtungen und Stiftungen immer für den Verfügungsadressaten erkennbar im Namen und im Auftrag des Kantons Solothurn erlässt.

Grundsätzlich gibt es für den Kanton zwei Möglichkeiten, im Bereich der Stiftungsaufsicht nachhaltig und effizient zusammenzuarbeiten. In Absatz 2 soll die gesetzliche Grundlage für eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen auch für die Zeit nach dem 1. Januar 2015 geschaffen werden.

Die erste Zusammenarbeitsvariante besteht in der Gründung einer selbständigen interkantonalen Verwaltungseinheit (Bst. a). Dabei handelt es sich um eine von der kantonalen Verwaltung unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, welche zusammen mit einem oder mehreren Kantonen errichtet wird. Dieser Anstalt können die von der Bundesgesetzgebung den Kantonen übertragenen Aufsichtsaufgaben für Vorsorgeeinrichtungen und klassische Stiftungen durch Staatsvertrag übertragen werden. Diese Anstalt wird mit der Verfügungskompetenz ausgestattet.

Die zweite Zusammenarbeitsvariante besteht darin, die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen und die klassischen Stiftungen im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung an eine selbständige kantonale Verwaltungseinheit eines anderen Kantons zu delegieren (Bst. b). In anderen Worten kann die Aufsicht an eine bereits bestehende, von der Verwaltung unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit eines anderen Kantons übertragen werden. Auch bei dieser Art der Zusammenarbeit wird die ausserkantonale Anstalt mit der Verfügungskompetenz ausgestattet.

§ 4 Aufsicht

Von Bundesrechtswegen wird vorgeschrieben, dass bei Vorsorgeeinrichtungen die Aufsichtsbehörde von der kantonalen Verwaltung unabhängig sein muss. Zudem untersteht die Aufsichtsbehörde der Aufsicht durch die OBERAUFSICHTSKOMMISSION (OAK) des Bundes. Die Aufsicht durch den Regierungsrat ist in diesem Bereich von Bundesrechts wegen, soweit überhaupt noch zulässig, auf ein Minimum beschränkt.

Die klassischen Stiftungen stehen unter der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund/ Kanton/ Gemeinde), welchem sie ihrer Bestimmung nach angehören (Art. 84 ZGB). Die Aufsicht kommt folglich, soweit es sich um privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Stiftungen handelt, dem Regierungsrat zu. Es handelt sich bei dieser Bestimmung im ZGB jedoch allein um eine Zuweisung der Verantwortung, wer dafür besorgt zu sein hat, dass eine entsprechende Aufsicht über diese Stiftungen ausgeübt wird. Wie und auf welchem Wege dies zu bewerkstelligen ist, wird in Art. 84 ZGB nicht definiert.

Der Regierungsrat kann deshalb die unmittelbare Aufsicht über die klassischen Stiftungen im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung auch an eine interkantonale oder ausserkantonale Behörde delegieren, so wie dies in andern Kantonen auch gehandhabt wird. Die mittelbare Aufsicht verbleibt jedoch weiterhin beim Regierungsrat. Dieser hat nämlich weiterhin sicherzustellen, dass die interkantonale oder ausserkantonale Behörde, welcher die Aufsicht übertragen wurde, ihre Pflichten bundesrechtskonform wahrnimmt. Es ist daher auch im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung sicherzustellen, dass der Regierungsrat über die Aufsichtstätigkeit der ausserkantonalen Behörde umfassend informiert wird.

Sollte die Aufsicht durch die interkantonale oder ausserkantonale Behörde unzureichend wahrgenommen werden, ist der Regierungsrat gehalten, den Kantonsrat – dem weiterhin die Oberaufsicht zusteht – zu informieren und notfalls die Kündigung der interkantonalen Vereinbarung zu veranlassen.

Damit der Regierungsrat seiner verfassungsmässig statuierten Aufsicht – welche allerdings im BVG-Bereich von Bundesrechtswegen sehr stark eingeschränkt oder gar ausgeschlossen ist – nachkommen kann, soll er zumindest die Möglichkeit haben, mindestens ein Mitglied des obersten Organs (Aufsichtskommission/ Verwaltungsrat) der zuständigen BVG- und Stiftungsaufsicht zu bestimmen.

§ 5 Dotationskapital

Damit die BVG- und Stiftungsaufsicht der Vorgabe der finanziellen Unabhängigkeit gerecht werden kann, muss sie über eigenes Vermögen verfügen, was zumindest während der Aufbauphase – bis sich die Anstalt einzig über ihre Gebühren finanzieren und auch ein entsprechendes Vermögen aufbauen kann – mit der Zurverfügungstellung eines Dotationskapitals bewerkstelligt wird. Zuständig hierzu ist der Kantonsrat.

§ 6 Gebühren

Mit § 6 wird die gesetzliche Grundlage für die Gebührenerhebung durch die BVG- und Stiftungsaufsicht geschaffen. Am Grundsatz, wonach die BVG- und Stiftungsaufsicht kostendeckend arbeiten muss, wird auch im neuen EG BVS festgehalten (Absatz 4). Die Kostendeckung bezieht sich dabei auf die ganze Anstalt und es wird nicht zwischen Vorsorgeeinrichtungen und klassischen Stiftungen unterschieden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in drei neuen Entscheidungen (Urteile C-941 vom 7. März 2014; C-942 vom 7. März 2014 und C-3096/201 vom 21. März 2014) festgehalten, dass aufgrund einer fehlenden Gesetzesnorm auf Bundesebene die Überwälzung der Aufsichtsabgabe vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) auf die Stiftungen nicht zulässig ist. Die drei Urteile des Bundesverwaltungsgerichts lassen folglich eine Lücke in der Gesetzgebung vermuten, die es vorliegend zu schliessen gilt. In Absatz 1 Buchstabe c wird daher ausdrücklich festgehalten, dass die BVG- und Stiftungsaufsicht eine Gebühr erhebt sowohl zur Deckung der jährlichen Aufsichtsabgaben der Oberaufsichtskommission BVG als auch zur Deckung allfälliger Abgaben an die Oberaufsichtskommission BVG für deren Verfügungen und Dienstleistungen.

§ 7 Rechtsschutz

Für Vorsorgeeinrichtungen ist der Rechtswittelweg in wesentlichen Teilen bundesrechtlich geregelt. Die auf kantonalem Recht basierenden Verfügungen für Vorsorgeeinrichtungen sowie für klassische Stiftungen sollen auch im Rahmen einer Staatsvertragsregelung weiterhin nach den Regeln des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspfle-

gegesetzt) vom 15. November 1970 (VRG)¹⁾ beim Solothurnischen Verwaltungsgericht angefochten werden können. Immerhin übt die BVG- und Stiftungsaufsicht ihre Aufsichtstätigkeit im Namen und im Auftrag des Kantons Solothurn aus.

Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen des kommunalen Rechts sind von dieser Regelung nicht erfasst, da sie nicht unter der Aufsicht der BVG- und Stiftungsaufsicht stehen werden.

§ 8 Haftung und Verantwortlichkeit

Wie bereits im heute geltenden EG Stiftungsaufsicht soll auch künftig grundsätzlich das Gesetz über die Haftung des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten und Arbeiten (Verantwortlichkeitsgesetz) vom 26. Juni 1966 (VG)²⁾ zur Anwendung gelangen, soweit durch Staatsvertrag nicht das Haftungsrecht eines anderen Kantons als anwendbar erklärt wird.

Im Vertrag mit dem Kanton Aargau ist vorgesehen, dass sich die Haftung der BVSA nach den rechtlichen Grundlagen des Kantons Aargau richtet. Für die BVSA als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Aargau gilt das kantonale Haftungsrecht. Dabei besteht eine Ausfallhaftung des Kantons (§ 75 Abs. 2 Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980)³⁾. Dies bedeutet: Sofern die BVSA den Schaden nicht selber decken kann (keine Übernahme durch die Versicherung, keine Deckung durch eigene Mittel), hat gemäss den rechtlichen Grundlagen des Kantons Aargau dieser für den Schaden einzustehen. Soweit Einrichtungen auf dem Gebiet des Kantons Solothurn betroffen sind, soll eine entsprechende subsidiäre Haftung des Kantons Solothurn zum Tragen kommen.

5. Rechtliches

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV)⁴⁾ sieht die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an einen anderen Kanton zwar nicht ausdrücklich vor, schliesst diese aber auch nicht explizit aus. Bei der mit dem Kanton Aargau angestrebten ausserkantonalen BVG- und Stiftungsaufsicht handelt es sich nicht um eine Übertragung von Verwaltungsaufgaben an einen anderen Kanton, sondern an eine unabhängige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die BVSA ist eine selbständige Verwaltungseinheit, an welche Verwaltungsaufgaben gemäss Artikel 85 Absatz 1 Buchstabe c KV übertragen werden können. Die Kantonsverfassung unterscheidet dabei nicht zwischen kantonaler und ausserkantonomer Verwaltungseinheit. Grundsätzlich dürfen Aufgaben (ausnahmsweise) auch an Private oder privatrechtliche Organisationen übertragen werden (Art. 85 Abs. 1 Bst. c KV). Damit könnte der Kanton grundsätzlich Verwaltungsaufgaben auch an ein privates Unternehmen aus der Schweiz oder aus dem Ausland übertragen. Es kann nicht sein, dass der Verfassungsgeber eine Aufgabenübertragung an eine beliebige Unternehmung aus der Schweiz oder aus dem Ausland als zulässig erklärt, eine solche an eine (ausserkantonale) selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, die grundsätzlich bessere Gewähr bietet, dass die Verwaltungsaufgabe so ausgeführt wird, wie dies in der Verwaltung selber geschehen würde, aber ausschliessen wollte.

Sowohl eine interkantonale als auch eine ausserkantonale BVG- und Stiftungsaufsicht sind daher verfassungskonform.

¹⁾ BGS 124.11.

²⁾ BGS 124.21.

³⁾ SAR 110.000.

⁴⁾ BGS 111.1.

5.2 Referendum

Beschliesst der Kantonsrat das Gesetz mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt es dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 2 Bst. b KV).

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Volkswirtschaftsdepartement (2)
BVG- und Stiftungsaufsicht, Solothurn
Amt für Gemeinden
Mitglieder der Aufsichtskommission (7, **Versand durch die BVG- und Stiftungsaufsicht**)
Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV, Bern (**Versand durch die BVG- und Stiftungsaufsicht**)
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)
Amtsblatt später (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS

Einführungsgesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (EG BVS)

Vom [Datum]

Der Kantonsrat von Solothurn

gestützt auf Artikel 52 des Schlusstitels des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907¹⁾, Artikel 61 und 97 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 19. März 2010²⁾ und Artikel 85 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986³⁾

nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 27. Mai 2014 (RRB Nr. 2014/962)

beschliesst:

I.

§ 1 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz regelt die Aufsicht über die privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen

- a) Vorsorgeeinrichtungen und Einrichtungen mit Sitz im Kanton, die ihrem Zweck nach der beruflichen Vorsorge dienen (Vorsorgeeinrichtungen),
- b) Stiftungen, die ihrer Bestimmung nach dem Kanton Solothurn angehören, die nicht auf dem Gebiet der Personalvorsorge tätig sind (klassische Stiftungen).

² Für die Familienstiftungen und die kirchlichen Stiftungen (Art. 87 ZGB) bleibt das öffentliche Recht des Kantons vorbehalten.

§ 2 Öffentlich-rechtliche Stiftungen

¹ Die Artikel 83-86, 86b, 88 Absatz 1 Ziffer 1 und 89a ZGB gelten unter Vorbehalt von Absatz 2 sinngemäss auch für die öffentlich-rechtlichen Stiftungen des kantonalen und kommunalen Rechts.

² Zur Änderung des Zweckes (Art. 86 Abs. 1 ZGB), zur Änderung der Organisation (Art. 85 ZGB) oder zur Aufhebung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung des kantonalen und kommunalen Rechts (Art. 88 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB) ist jene Behörde zuständig, welche die Stiftung errichtet hat. Ist der Zweck einer solchen Stiftung widerrechtlich oder unsittlich geworden (Art. 88 Abs. 1 Ziff. 2 ZGB), so hebt der Regierungsrat die Stiftung auf.

¹⁾ [SR 210.](#)

²⁾ [SR 831.40.](#)

³⁾ [BGS 111.1.](#)

[Geschäftsnummer]

³ Die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Stiftungen des kommunalen Rechts übt das für die Gemeindeaufsicht zuständige Departement aus. Über die Ausübung der Aufsicht erlässt der Regierungsrat durch Verordnung die erforderlichen Bestimmungen.

§ 3 *Ausübung der bundesrechtlichen Aufsichtsaufgaben*

¹ Der Kanton überträgt die ihm nach der Bundesgesetzgebung zukommenden Aufsichtsaufgaben bei Vorsorgeeinrichtungen und klassischen Stiftungen inklusive der hierzu erforderlichen Verfügungshoheit an eine von der kantonalen Verwaltung unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (BVG- und Stiftungsaufsicht).

² Der Regierungsrat kann diese Aufgaben inklusive der hierzu erforderlichen Verfügungshoheit durch interkantonale Vereinbarung:

- a) einer selbständigen interkantonalen Verwaltungseinheit (interkantonale BVG- und Stiftungsaufsicht) oder
- b) einer selbständigen Verwaltungseinheit eines andern Kantons (ausserkantonale BVG- und Stiftungsaufsicht) übertragen.

§ 4 *Aufsicht*

¹ Der Regierungsrat übt die Aufsicht über die gemäss § 3 zuständige BVG- und Stiftungsaufsicht aus. Das Bundesrecht bleibt vorbehalten.

² Er kann die Aufsicht durch interkantonale Vereinbarung an eine interkantonale oder ausserkantonale Behörde übertragen.

³ Er bestimmt mindestens ein Mitglied des obersten Organs der gemäss § 3 zuständigen BVG- und Stiftungsaufsicht.

⁴ Er leitet die jährliche Berichterstattung der BVG- und Stiftungsaufsicht an den Kantonsrat zur Kenntnisnahme weiter.

⁵ Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über die BVG- und Stiftungsaufsicht aus. Er nimmt Kenntnis von der jährlichen Berichterstattung der BVG- und Stiftungsaufsicht. Das Bundesrecht bleibt vorbehalten.

§ 5 *Dotationskapital*

¹ Der Kantonsrat kann der gemäss § 3 zuständigen BVG- und Stiftungsaufsicht ein Dotationskapital von höchstens 1 Mio. Franken zur Verfügung stellen.

² Das Dotationskapital wird verzinst auf der Basis der Jahresdurchschnittsrendite der 10-jährigen Bundesanleihe, zuzüglich einer Verwaltungs- und Risikomarge von 0,5%.

³ Die gemäss § 3 zuständige BVG- und Stiftungsaufsicht kann das Dotationskapital jederzeit ganz oder teilweise zurückzahlen.

§ 6 *Gebühren*

¹ Die gemäss § 3 zuständige BVG- und Stiftungsaufsicht erhebt für ihre Tätigkeit

- a) jährliche Aufsichtsgebühren,
- b) Gebühren für einzelne Prüfungen, Verfügungen und weitere Dienstleistungen sowie
- c) eine Gebühr zur Deckung der jährlichen Aufsichtsabgaben sowie allfälliger Abgaben für Verfügungen und Dienstleistungen an die Oberaufsichtskommission BVG.

[Geschäftsnummer]

² Die jährlichen Aufsichtsgebühren der gemäss § 3 zuständigen BVG- und Stiftungsaufsicht werden aufgrund des Bruttovermögens bemessen.

³ Von den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen wird ein pauschaler Zuschlag erhoben.

⁴ Die Gebühren decken die gesamten Kosten der gemäss §3 zuständigen BVG- und Stiftungsaufsicht, einschliesslich der Abgaben an die Oberaufsichtskommission und allfälliger Einlagen in einen Reservefonds.

⁵ Die Höhe der Gebühren sowie die Einzelheiten legt die gemäss § 3 zuständige BVG- und Stiftungsaufsicht in einer Gebührenordnung fest.

§ 7 *Rechtsschutz*

¹ Soweit das Bundesrecht keine anderen Rechtsmittel vorschreibt, kann gegen Verfügungen und Entscheide der gemäss § 3 zuständigen BVG- und Stiftungsaufsicht betreffend Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen gemäss § 1 beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn nach den Bestimmungen des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 15.11.1970 (VRG)¹⁾ Beschwerde geführt werden.

§ 8 *Haftung und Verantwortlichkeit*

¹ Durch interkantonale Vereinbarung können die Bestimmungen des Gesetzes über die Haftung des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten und Arbeiter (Verantwortlichkeitsgesetz) vom 26. Juni 1966 oder das Haftungsrecht eines Vertragskantons ganz oder teilweise als auf die gemäss § 3 zuständige BVG- und Stiftungsaufsicht anwendbar erklärt werden.

² In der interkantonalen Vereinbarung kann in Bezug auf die gemäss § 3 zuständige BVG- und Stiftungsaufsicht eine subsidiäre Haftung des Kantons vorgesehen werden.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

¹⁾ BGS [124.11.](#)

[Geschäftsnummer]

IV.

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2015 in Kraft.

Solothurn, ...

Im Namen des Kantonsrates

Peter Brotschi
Präsident

Fritz Brechbühl
Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem Referendum.