

Entwurf für ein Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht

Bericht für das Anhörungsverfahren

Aarau, 25. Januar 2012

Zusammenfassung

Nach vielen Jahren der Diskussion über die optimale Aufsichtsstruktur in der beruflichen Vorsorge hat das Bundesparlament in der März-Session 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 die BVG-Aufsicht der Kantone, weil sie neu durch eine selbständige, öffentlich-rechtliche Anstalt zu erfolgen hat.

Für die Bildung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Da die Neuregelung bereits per 1. Januar 2012 notwendig wurde, konnte der ordentliche Gesetzgebungsprozess nicht rechtzeitig abgeschlossen werden.

Mittels einer auf zwei Jahre befristeten, regierungsrätlichen Verordnung nach § 91 Abs. 2^{bis} lit. b der Kantonsverfassung (KV) vom 25. Juni 1980 musste deshalb eine Rechtsgrundlage für die Anstalt geschaffen werden. Die Übergangsverordnung vom 29. Juni 2011 zur BVG- und Stiftungsaufsicht im Kanton Aargau regelt die Grundzüge der Organisation der BVG- und Stiftungsaufsicht. Gestützt auf § 37 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) vom 27. März 1911 wurde der neu geschaffenen Anstalt, der BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA), auch die Aufsicht über die klassischen Stiftungen übertragen.

Auf den 1. August 2013 ist die Übergangsverordnung durch ein Gesetz abzulösen.

Um Synergien zu nutzen, wurde bereits zu einem früheren Zeitpunkt beabsichtigt, eine enge Form der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere mit dem Kanton Solothurn, zu suchen. Eine Konkordatslösung im Sinne der materiellen Gesetzgebung bedingt einen hohen Koordinationsaufwand. Um zu vermeiden, dass für die BVSA ab August 2013 die gesetzliche Grundlage fehlt, soll deshalb ein Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht geschaffen werden, welches Raum für Zusammenarbeitslösungen offen lässt. Im Übrigen basiert der Gesetzesentwurf im Wesentlichen auf der Übergangsverordnung.

1. Ausgangslage

1.1 Vorgaben des Bundes

Nach vielen Jahren der Diskussion über die optimale Aufsichtsstruktur in der beruflichen Vorsorge hat das Bundesparlament in der März-Session 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 die BVG-Aufsicht der Kantone, weil sie neu durch eine selbständige, öffentlich-rechtliche Anstalt zu erfolgen hat. Zudem übernimmt der Kanton Aargau gemäss Übergangsbestimmung der neuen Bundesregelung innert spätestens drei Jahren nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes sieben Vorsorgeeinrichtungen des Bundes.

Die wesentlichsten Punkte dieser neuen Aufsichtsstruktur sind die Folgenden:

- 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.
- Der Bund übt mit einer neu geschaffenen Oberaufsichtskommission die fachliche Aufsicht über die kantonalen Aufsichtsbehörden aus.
- Die kantonalen Aufsichtsbehörden sind als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit auszugestalten und unterliegen nicht der Weisungsbefugnis der Kantone. Sie sind damit rechtlich, finanziell und administrativ unabhängig.
- Die Kantone haben innert spätestens drei Jahren auch die Aufsicht über die gesamtschweizerisch tätigen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen auszuüben, die ihren Sitz im entsprechenden Kanton haben.
- Die Kantone können Aufsichtsregionen bilden.

Die bundesrechtlichen Vorgaben sind am 1. Januar 2012 in Kraft getreten.

1.2 Betroffene Vorkehrungen

Für die Bildung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Da die Neuregelung bereits per 1. Januar 2012 notwendig wurde, konnte der ordentliche Gesetzgebungsprozess nicht rechtzeitig abgeschlossen werden. Mittels einer auf zwei Jahre befristeten, regierungsrätlichen Verordnung nach § 91 Abs. 2^{bis} lit. b der Kantonsverfassung (KV) vom 25. Juni 1980 musste deshalb die notwendige Rechtsgrundlage für die Anstalt geschaffen werden. Die Übergangsverordnung vom 29. Juni 2011 zur BVG- und Stiftungsaufsicht im Kanton Aargau, welche per 01. August 2011 in Kraft getreten ist, regelt die Grundzüge der Organisation der BVG- und Stiftungsaufsicht. Auf den 1. August 2013 ist die Übergangsverordnung durch ein Gesetz abzulösen.

Gestützt auf § 37 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) vom 27. März 1911 wurde der neu geschaffenen Anstalt, der BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA), auch die Aufsicht über die klassischen Stiftungen übertragen. Eine Trennung der Aufsichtstätigkeit resp. die Beaufsichtigung der klassischen Stiftungen durch eine andere Behörde wäre nicht zweckmässig gewesen.

Anstelle der Schaffung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt wären auch andere Möglichkeiten wie ein Konkordat oder die Übernahme der Aufsicht durch einen anderen Kanton denkbar gewesen. Um eine breite Abstützung der vom Regierungsrat beschlossenen Stossrichtung zu gewährleisten, wurde eine Anhörung zur Übergangsverordnung durchgeführt. Rückmeldungen – entweder in Briefform oder durch Teilnahme an der konferenziellen Anhörung vom 5. Mai 2011 – sind von folgenden Parteien eingegangen: Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP), Evangelische Volkspartei (EVP), FDP. Die Liberalen (FDP), Grünliberale Partei (GLP), Sozialdemokratische Partei (SP) und Schweizerische Volkspartei (SVP). Zudem haben sich folgende Verbände an der Anhörung beteiligt: Aargauischer Gewerbeverband (AGV), Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK) und Verband des Personals Öffentlicher Dienste (VPOD).

In der Anhörungsvorlage wurden drei Varianten präsentiert:

- Eigenständige Lösung mit der Schaffung einer kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt,
- Bildung eines Konkordats mit anderen Kantonen,
- Übernahme der Aufsicht durch einen anderen Kanton.

Die Schaffung einer kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit der BVG- und Stiftungsaufsicht unter einem Dach wurde von allen Seiten begrüsst. Die Variante Übernahme der Aufsicht durch einen anderen Kanton wurde in Übereinstimmung mit dem regierungsrätlichen Vorschlag abgelehnt. Im Rahmen der Anhörung wurde darauf hingewiesen, dass mittelfristig Synergien geprüft werden sollen und somit die Variante Konkordat zwar aus zeitlichen Gründen keine Lösung sein könne, aber mittelfristig weiter verfolgt werden solle. Zudem wurde das vorgeschlagene Modell mit einem starken Verwaltungsrat begrüsst. Angeregt wurde, dass im Gesetzesentwurf allenfalls eine gewisse Flexibilität bezüglich der Grösse des Verwaltungsrats (3–5 Mitglieder) vorzusehen sei.

Am 13. Mai 2011 fand eine Präsentation der Varianten sowie der Übergangsverordnung bei der grossrätlichen Kommission Volkswirtschaft und Abgaben (VWA) statt. Die Bildung einer kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt wurde unterstützt und der Entwurf der Übergangsverordnung zustimmend zur Kenntnis genommen.

In der Folge hat der Regierungsrat am 29. Juni 2011 die Übergangsverordnung verabschiedet und am 24. August 2011 den dreiköpfigen Verwaltungsrat der BVSA gewählt. Dieser ist seit dem 1. September 2011 im Amt.

Gemäss § 4 der Übergangsverordnung obliegen dem Verwaltungsrat unter anderem der Erlass personalrechtlicher Vorschriften sowie der Erlass eines Geschäftsreglements. An seiner Sitzung vom 21. November 2011 hat der Verwaltungsrat das Geschäfts- sowie das Personalreglement verabschiedet. Sie wurden vom Regierungsrat am 7. Dezember 2011 genehmigt und werden gestützt auf das Publikationsgesetz in der AGS auf den nächstmöglichen Termin publiziert (voraussichtlich Mitte Februar 2012).

2. Handlungsbedarf und Umsetzungsvorschlag

Die BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA) ist eine kleine, öffentlich-rechtliche Anstalt. Im Endausbau wird der Stellenbestand bei rund 5–7 Personen liegen (ca. 500 Stellenprozent). Um Synergien zu nutzen, wurde bereits zu einem früheren Zeitpunkt beabsichtigt, eine enge Form der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere mit dem Kanton Solothurn, zu suchen. Dies wurde auch im Rahmen der konferenziellen Anhörung von verschiedenen Seiten gefordert. Aufgrund der Dringlichkeit wurde eine gemeinsame Lösung aber vorerst zurückgestellt.

Im Rahmen der Beratung im Solothurner Kantonsrat im Herbst 2011 wurde eine Zusammenarbeit mit dem Kanton Aargau ebenfalls als zielführend angesehen. Das Einführungsgesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (EG Stiftungsaufsicht) vom 8. November 2011 des Kan-

tons Solothurn wurde durch das Parlament dementsprechend befristet und tritt gemäss § 19 am 1. Januar 2014 ausser Kraft. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wurde allerdings ermächtigt, sofern es die Verhandlungen zu einer Regionalisierung der BVG- und Stiftungsaufsicht erfordern, die Ausserkraftsetzung um maximal ein Jahr aufzuschieben.

Eine Konkordatslösung im Sinne der materiellen Gesetzgebung bedingt einen hohen Koordinationsaufwand. Die zeitlichen Vorgaben in den beiden Kantonen sind unterschiedlich. Um zu vermeiden, dass für die BVSA ab August 2013 die gesetzliche Grundlage fehlt, soll deshalb ein Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht geschaffen werden, welches Raum für Zusammenarbeitslösungen offen lässt. Dem Regierungsrat soll dabei eine entsprechende Kompetenz zum Abschluss von Zusammenarbeitsverträgen eingeräumt werden, um eine gemeinsame Lösung möglichst effizient zu realisieren. Das Gesetz ist so offen auszugestalten, dass eine Zusammenarbeit nicht behindert wird. Gleichwohl ist aber darauf zu achten, dass die Bestimmungen genügend konkret ausgestaltet sind, um eine eigenständige Lösung zu gewährleisten. Mit dem Kanton Solothurn laufen bereits entsprechende Gespräche.

3. Erläuterungen zu den Bestimmungen

Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht

Wie vorstehend bemerkt, gilt die Übergangsverordnung bis zum 31. Juli 2013. Durch den neuen Erlass wird die notwendige dauerhafte gesetzliche Grundlage geschaffen. Das Gesetz ist so zu bezeichnen, dass klar zum Ausdruck kommt, dass dieses sowohl die BVG- wie auch die Stiftungsaufsicht beinhaltet (vgl. dazu auch Ausführungen zu § 1). Auf den Zusatz "im Kanton Aargau" gemäss Übergangsverordnung ist im Hinblick auf eine gemeinsame Lösung zu verzichten.

Ingress

Der Grosse Rat des Kantons Aargau,

gestützt auf Art. 61 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 97 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982, Art. 52 Schlusstitel des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 und § 78 Abs. 1 der Kantonsverfassung,

beschliesst:

I.

1. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Name, Rechtsform und Sitz

¹ Die BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA) ist eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts.

² Der Name der Anstalt kann durch den Regierungsrat angepasst werden, wenn dies im Rahmen interkantonalen Verträgen notwendig ist.

³ Der Regierungsrat legt den Sitz der Anstalt fest.

Die Bestimmungen des Bundesrechts legen fest, dass die BVG-Aufsicht durch eine unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden muss. Die BVSA ist seit dem 1. Januar 2012 für die Beaufsichtigung der BVG-Vorsorgeeinrichtungen nach Art. 61 BVG zuständig. Der Regierungsrat hat mit der Übergangsverordnung gestützt auf § 37 EG ZGB die neu geschaffene Anstalt auch als Aufsichtsbehörde über die klassischen Stiftungen bezeichnet. Die Beaufsichtigung der klassischen Stiftungen durch eine andere Behörde ist nicht zweckmässig. Der Name der neuen Anstalt bringt klar zum Ausdruck, dass die BVSA beide Aufgaben wahrnimmt.

Damit der Kanton künftig Synergien nutzen und allfällige Zusammenarbeitslösungen flexibel angehen kann, ist dem Regierungsrat die Kompetenz einzuräumen, den Namen der Aufsichtsbehörde gegebenenfalls neu festzulegen. Zur Erhöhung der Flexibilität soll auch der Sitz der Anstalt durch den Regierungsrat mit Beschluss festgesetzt werden können. In der Übergangsverordnung wurde als Sitz Aarau bestimmt. Die BVSA ist zurzeit in den Räumlichkeiten des bisherigen Amts für berufliche Vorsorge und Stiftungsaufsicht untergebracht. Die zukünftige Nutzung dieser Räumlichkeiten ist noch nicht bestimmt. Insbesondere im Hinblick auf eine allfällige neue Unterbringung soll unter dem Aspekt einer kostengünstigen Lösung der Sitz durch den Regierungsrat bestimmt werden können, wobei ein Sitz in Aarau im Vordergrund steht.

§ 2 Zweck

¹ Die BVSA ist die gemäss Bundesgesetzgebung zuständige Aufsichtsbehörde für:

- a) Vorsorgeeinrichtungen sowie Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, mit Sitz im Kanton.
- b) Stiftungen mit Sitz im Kanton, die nicht auf dem Gebiet der Personalvorsorge tätig sind.

² Der Regierungsrat wird ermächtigt, im Rahmen interkantonalen Verträge der BVSA die Aufsicht über weitere Einrichtungen gemäss Absatz 1, die ihren Sitz in anderen Kantonen haben, zu übertragen oder dazu eine interkantonale Anstalt zu schaffen.

³ Der Regierungsrat ist für den Abschluss interkantonalen Verträge gemäss Absatz 2 endgültig zuständig.

Die Anstalt bezweckt die Erfüllung der gemäss Bundesgesetz übertragenen Aufgaben bei Vorsorgeeinrichtungen. Zudem soll sie auch die Aufsicht über die klassischen Stiftungen ausüben. Um Synergien zu nutzen, wird der Regierungsrat ermächtigt, der Anstalt die Aufsicht über weitere Einrichtungen zu übertragen oder eine interkantonale Anstalt zu gründen. Mit dieser Ermächtigung kann einerseits eine Übernahme der Aufsicht für einen anderen Kanton erfolgen oder die Aufsicht für mehrere Kantone durch eine interkantonale Anstalt wahrgenommen werden. Der Spielraum wird dabei durch das vorliegende Gesetz beschränkt. Der Regierungsrat soll für den Abschluss von interkantonalen Verträgen abschliessend zuständig sein.

2. Organisation und Zuständigkeit

§ 3 Organe

¹ Organe der BVSA sind

- a) Verwaltungsrat,
- b) Geschäftsleitung,
- c) Revisionsstelle.

Die Anstalt soll über eine zweistufige Führungsstruktur verfügen, wie dies dem heutigen Verständnis von Corporate Governance entspricht. Ebenfalls Organ der BVSA ist die Revisionsstelle.

§ 4 Verwaltungsrat

¹ Der Verwaltungsrat ist das oberste Organ der BVSA.

² Er besteht aus drei bis fünf Mitgliedern. Der Regierungsrat wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die weiteren Mitglieder auf eine Amtsdauer von zwei Jahren.

³ Der Verwaltungsrat nimmt die strategische Führung der Anstalt wahr und stellt die Überwachung der Geschäftsführung sicher. Ihm obliegen namentlich

- a) die Wahl des Geschäftsleiters beziehungsweise der Geschäftsleiterin,
- b) die Wahl der Revisionsstelle,
- c) der Beschluss des Budgets und Finanzplans sowie die Genehmigung der Jahresrechnung und des Jahresberichts,
- d) die Zustellung der Jahresrechnung und des Jahresberichts sowie eine Beurteilung des finanziellen Risikos zusammen mit dem Bericht der Revisionsstelle an den Regierungsrat,
- e) der Erlass von Ausführungsbestimmungen zur BVG- und Stiftungsaufsicht,
- f) der Erlass einer Gebührenordnung,
- g) der Erlass eines Geschäftsreglements,
- h) der Erlass personalrechtlicher Vorschriften im Rahmen der kantonalen Personalgesetzgebung,
- i) der Erlass eines Entschädigungsreglements für die Mitglieder des Verwaltungsrats.

⁴ Die Wahl der Revisionsstelle gemäss Absatz 3 lit. b bedarf der Zustimmung durch den Regierungsrat.

Der Verwaltungsrat soll in erster Linie strategische Aufgaben wahrnehmen und die Überwachung der Geschäftsführung sicherstellen. Unter Geschäftsführung ist die Aufgabenerfüllung durch die Anstalt zu verstehen. Zu seinen zentralen Aufgaben gehören, nebst dem Wahlgeschäft, die Beschlussfassung zu Budget und zum Finanzplan sowie die Genehmigung der Jahresrechnung mit Jahresbericht. Da die BVSA grundsätzlich selbstfinanziert werden soll (vgl. § 8), ist der Verwaltungsrat auch für den Erlass der entsprechenden Gebührenordnung zuständig.

Mit der Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zur BVG- und Stiftungsaufsicht soll der Verwaltungsrat u.a. die heute in den Verordnungen über die Stiftungsaufsicht

vom 25. März 1985 sowie über die berufliche Vorsorge vom 19. Dezember 1983 bestehenden Verfahrensvorschriften festlegen können.

Das Personalgesetz sieht in § 46 vor, dass das oberste Organ einer selbstständigen Anstalt in einem Reglement, das der Genehmigung durch den Regierungsrat unterliegt, vom Personalgesetz abweichende Bestimmungen festlegen oder das Privatrecht (in globo) für anwendbar erklären kann. Dies bedeutet, dass für die Anstellungsverhältnisse des Personals der selbstständigen Anstalten das Personalgesetz gilt, soweit keine abweichende Regelung besteht. Der Verwaltungsrat ist zum Erlass von personalrechtlichen Vorschriften zu ermächtigen.

Die Personalgesetzgebung für das Staatspersonal soll auch auf die BVSA Anwendung finden. Es besteht kein Anlass für eine grundsätzliche Anwendung des privaten Arbeitsvertragsrechts. Hingegen hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass bei der Anstellung von hochqualifizierten Mitarbeitenden die Anwendung der öffentlichen Besoldungsordnung teilweise an ihre Grenzen stösst. Dieser Umstand kann 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 werden steigen. Vor diesem Hintergrund soll der Verwaltungsrat in einem Personalreglement vom öffentlichen Personalrecht abweichende Bestimmungen erlassen können.

Der Verwaltungsrat hat mit dem Personalreglement vom 21. November 2011 bestimmt, dass für das Rechtsverhältnis zwischen der BVSA und dem Personal die geltenden Vorschriften des Personalgesetzes, des Lohndekrets, der Personal- und Lohnverordnung sowie der weiteren personal- und lohnrechtlichen Erlasse des Kantons Aargau anzuwenden sind. Das Personalreglement verweist damit vollumfänglich auf das kantonale Personalrecht. Es bestehen zurzeit keine abweichenden Regelungen.

Damit der Regierungsrat seiner Aufsichtspflicht nachkommen kann (vgl. § 12), müssen ihm die Jahresrechnung, der Jahresbericht sowie eine Beurteilung des finanziellen Risikos vom Verwaltungsrat zugestellt werden. Zudem erhält der Regierungsrat auch den Bericht der Revisionsstelle. Durch die notwendige Zustimmung des Regierungsrats zur Wahl der Revisionsstelle wird zudem die Aufsicht über die Anstalt gestärkt.

Die Mitglieder des Verwaltungsrats sollen einerseits über fachliches Wissen im Bereich der beruflichen Vorsorge verfügen, andererseits soll sichergestellt werden, dass sowohl die Arbeitgeber- wie auch die Arbeitnehmerseite im Verwaltungsrat vertreten sind. Bei der Wahl der Präsidentin resp. des Präsidenten steht damit primär der fachliche Aspekt im Vordergrund. Bei der Wahl der Mitglieder soll je ein Vorschlag der Sozialpartner mit ausreichender fachlicher Kompetenz berücksichtigt werden. Die Zahl der Mitglieder des Verwaltungsrats ist aufgrund einer möglichen interkantonalen Zusammenarbeit flexibel zwischen drei bis fünf Mitglieder festzulegen, damit auch eine Vertretung aus beteiligten Kantonen gewährleistet werden kann.

Die Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrats wird gemäss dem Grundmodell zur Ausgestaltung der Vergütungsreglemente der obersten Leitungsorgane von kantonalen Beteiligungen vom 9. August 2010 durch den Verwaltungsrat festgelegt und ist gemäss § 12 – wie auch die anderen Erlasse des Verwaltungsrats – durch den Regierungsrat zu genehmigen.

Gemäss § 2 Abs. 2 lit. c des Gesetzes über die amtlichen Publikationsorgane (Publikationsgesetz, PuG) vom 3. Mai 2011 sind alle rechtssetzenden Erlasse einer selbständigen Staatsanstalt in der Aargauischen Gesetzessammlung (AGS) zu publizieren.

§ 5 Geschäftsleitung

¹ Die Geschäftsleiterin oder der Geschäftsleiter der BVSA

- a) ist für die operative Geschäftsführung zuständig,
- b) nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des Verwaltungsrats teil,
- c) erfüllt alle weiteren Aufgaben, die keinem anderen Organ zugewiesen sind.

Der Geschäftsleitung obliegt die operative Führung des Geschäfts. Darunter fallen ein ordnungsgemässes Finanz- und Rechnungswesen, die Anstellung des Personals und die Stellenbewirtschaftung.

§ 6 Revisionsstelle

¹ Die Revisionsstelle der BVSA gewährleistet die unabhängige Erfüllung ihrer Aufgaben.

² Sie prüft jährlich, ob

- a) die Jahresrechnung den gesetzlichen Vorschriften und den anerkannten Grundsätzen der Rechnungslegung entspricht,
- b) ein internes Kontrollsystem besteht, das den spezifischen Risiken der BVSA Rechnung trägt.

³ Sie erstattet dem Verwaltungsrat schriftlich Bericht über das Vorgehen und Ergebnis der Prüfung und stellt Antrag.

Die vom Verwaltungsrat zu bestellende Revisionsstelle muss die unabhängige Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleisten. Gemäss § 4 ist die Wahl der Revisionsstelle durch den Regierungsrat zu genehmigen. Damit kann die Unabhängigkeit verstärkt werden. Die Revisionsstelle erstattet dem Verwaltungsrat Bericht. Der Bericht informiert über das Vorgehen und das Ergebnis der Prüfung und enthält einen Antrag an den Verwaltungsrat, die Jahresrechnung entweder zu genehmigen oder zurückzuweisen.

§ 7 Dotationskapital

¹ Zur Finanzierung stellt der Kanton der BVSA ein Dotationskapital von höchstens 2 Mio. Franken zur Verfügung.

² Die BVSA verzinst das Dotationskapital nach dem Zinssatz für Obligationen der Kantone, gestützt auf die Zinsstatistik der Schweizerischen Nationalbank, zuzüglich einer Verwaltungs- und Risikomarge von 0.5 Prozent.

³ Die BVSA kann das Dotationskapital jederzeit teilweise oder vollumfänglich zurückzahlen.

Um den Betrieb sicher zu stellen, benötigt die BVSA ein Dotationskapital. Für die Bestimmung der Höhe wird ein durchschnittliches Aufwandsvolumen von 1,5 bis 1,7 Millionen Franken angenommen. Die Annahme basiert auf dem durchschnittlichen Aufwand des bisherigen Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungsaufsicht zuzüglich weiterer bis anhin nicht im Budget des Amtes berücksichtigten Kosten für Miete, Mobiliar, IT-Infrastruktur u.a. sowie der zusätzlichen anfallenden Aufwendungen u.a. im Personalbereich aufgrund der Bundesvorgaben (Aufsicht über Sammeleinrichtungen, Verstärkung der Aufsicht u.a.).

Mit der Kapitalausstattung in der Höhe von maximal 2 Millionen Franken wird der Betrieb der BVSA langfristig sichergestellt. Die BVSA kann das Dotationskapital jederzeit teilweise oder vollumfänglich zurückzahlen.

Der Beschluss des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht durch den Grossen Rat beinhaltet gleichermassen den Beschluss über die Aufnahme fremder Gelder, die zu einer Höherverschuldung des Kantons führen, im Sinne von § 63 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung. Das damit verbundene fakultative Referendum ist im Rahmen des fakultativen Referendums zum vorliegenden Gesetzesentwurf gegeben.

Zurzeit verfügt die Anstalt über ein Dotationskapital von 1,7 Millionen Franken. Zusätzlich hat der Regierungsrat gemäss seinen Richtlinien über die Tresorerie entschieden, der Anstalt die Möglichkeit zu gewähren, bis zur Erreichung der maximalen Höhe des Dotationskapitals ein Darlehen zu beziehen.

Die Berechnung des Zinses richtet sich jeweils nach dem Jahresdurchschnitt der Monate Oktober bis September. Damit kann sichergestellt werden, dass die Angaben rechtzeitig für die Rechnungsstellung per Ende Jahr vorliegen.

§ 8 Gebühren

¹ Die BVSA wird nach kaufmännischen Grundsätzen kostendeckend geführt.

² Sie erhebt hierzu folgende Gebühren:

a) Jährliche Aufsichtsgebühren,

b) Gebühren für die einzelnen Prüfungen, Verfügungen und weiteren Dienstleistungen.

³ Die Aufsichtsgebühr wird aufgrund des Bruttovermögens bemessen. Gebühren für Prüfungen, Verfügungen und Dienstleistungen werden innerhalb des von der Gebührenordnung vorgegebenen Rahmens nach Aufwand bemessen und den Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen in Rechnung gestellt.

⁴ Die Höhe der Gebühren wird in der Gebührenordnung festgelegt.

Die BVSA finanziert sich selbsttragend über ihre Gebühreneinnahmen. Sie soll weder Staatsbeiträge erhalten, noch soll der Kanton eine Defizitgarantie übernehmen. Die Anstalt erhebt von den unter seiner Aufsicht stehenden Einrichtungen Gebühren, welche den gesamten Geschäftsaufwand der BVSA decken. Der Verwaltungsrat soll eine Gebührenordnung erlassen (vgl. § 4).

Ein Gebührenrahmen soll in der Gebührenordnung festgelegt werden. Dieser Erlass unterliegt der Genehmigung des Regierungsrats (vgl. § 12) und hat das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu beachten.

Das bisherige Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungsaufsicht hatte mit den erzielten Erträgen keine Kostendeckung erreicht. Der Aufwandüberschuss in der Produktgruppe Stiftungsaufsicht – ohne Einbezug von Kosten für den Raum, das Mobiliar, die IT-Infrastruktur, Kapitalkosten usw. – belief sich 2010 auf rund 25'000 Franken.

Die Gebührenordnung wird zurzeit erarbeitet und soll per 1. Januar 2013 in Kraft treten. Die heutige Gebührenstruktur reicht nicht aus, um eine kostendeckende Führung der Anstalt sicher zu stellen (vgl. dazu auch Ziffer 5.2 des vorliegenden Berichts).

§ 9 Abgaben an die Oberaufsichtskommission

¹ Die für die Oberaufsichtskommission des Bundes anfallenden Abgaben werden gemäss den Vorschriften des Bundesrechts bei den Vorsorgeeinrichtungen erhoben und der Oberaufsichtskommission des Bundes zugeführt.

Die zusätzlich anfallenden Kosten, welche infolge der Oberaufsichtskommission des Bundes entstehen, müssen bei den Vorsorgeeinrichtungen eingefordert werden. In der Folge überführt die BVSA diese Abgaben der Oberaufsichtskommission des Bundes.

§ 10 Überschussverwendung

¹ Ein allfälliger Rechnungsüberschuss ist den Reserven zuzuweisen.

² Die Reserven dürfen maximal die Höhe des durchschnittlichen Jahresumsatzes der letzten zwei Jahre der BVSA erreichen.

Mit der Bildung von Reserven sollen jährliche Schwankungen ausgeglichen und Haftungsfälle gedeckt werden. Für die Anstalt gilt das kantonale Haftungsrecht. Reicht die Reserve für Haftungsfälle nicht aus, haftet das Gemeinwesen für den Ausfall. Die Möglichkeit der Reservebildung ist zu begrenzen, da die Anstalt gebührenfinanziert ist. Erreicht die Reserve die maximal festgelegte Höhe, müssen die Gebühren reduziert werden.

§ 11 Budget, Finanzplan und Rechnungslegung

¹ Die BVSA verfügt über ein Budget und einen Finanzplan sowie eine Finanz- und Betriebsbuchhaltung.

² Die Jahresrechnung wird nach den Grundsätzen der ordnungsgemässen Rechnungslegung aufgestellt und gegliedert. Sie enthält eine Bilanz, eine Erfolgsrechnung und einen Anhang.

Gemäss § 1 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 11. Januar 2005 fallen selbständige Anstalten nicht unter den Geltungsbereich des GAF.

Die BVSA ist ein kleiner Betrieb und muss finanziell selbsttragend sein. Sie soll deshalb über eine diesen Gegebenheiten entsprechende Buchführung verfügen. Diese richtet sich nach den Vorschriften von Artikel 957 ff. des Obligationenrechts.

Die Jahresrechnung ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemässen Rechnungslegung aufzustellen und zu gliedern und beinhaltet eine Bilanz, Erfolgsrechnung und einen Anhang.

§ 12 Aufsicht

¹ Der Regierungsrat übt die Aufsicht über die BVSA aus.

² Die vom Verwaltungsrat beschlossenen Erlasse sind dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

Gemäss § 90 KV nimmt der Regierungsrat die Aufsichtsfunktion wahr. Als Wahlgremium des Verwaltungsrats sind ihm auch die von dieser Behörde beschlossenen Erlasse zur Genehmigung zu unterbreiten.

3. Aufgaben

§ 13 Vorsorgeeinrichtungen

¹ Im Bereich der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen gemäss BVG erfüllt die BVSA alle Aufgaben, die gemäss Vorsorgerecht des Bundes in die Zuständigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörde fallen.

Für die Vorsorgeeinrichtungen gemäss Bundesgesetzgebung sind keine weiteren Regelungen notwendig. Die bundesrechtlichen Bestimmungen sind direkt anwendbar.

§ 14 Stiftungen

¹ Die BVSA überprüft insbesondere

- a) Jahresrechnung und Bilanz,
- b) Kapitalanlagen,
- c) die Leistungen an die Destinatäre,
- d) die Besetzung der Stiftungsorgane,
- e) Stiftungsurkunden und Reglemente,
- f) die Liquidation.

Sie beschränkt sich dabei auf eine Rechtskontrolle. Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung gelten als Rechtsverletzung.

² Die BVSA trifft die zur Behebung festgestellter Mängel erforderlichen Massnahmen, wenn die Stiftungsorgane nicht im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens handeln.

Diese Bestimmung stellt die bis anhin gemäss EG ZGB geltende Aufgabenzuteilung im Bereich der Stiftungsaufsicht dar. Im Rahmen der Verselbständigung der BVSA soll an dieser Rechtslage nichts geändert werden.

4. Anwendbares Recht und Rechtspflege

§ 15 Anwendbares Recht

¹ Das Recht des Sitzkantons ist anwendbar.

² Abweichende Regelungen können durch interkantonale Verträge festgelegt werden.

Der Regierungsrat wird ermächtigt, mit anderen Kantonen interkantonale Verträge zu schliessen. Sofern keine ausdrückliche Regelung im Rahmen dieses Vertrages erfolgt, soll das Recht des Sitzkantons gelten.

§ 16 Rechtspflege

¹ Gegen Entscheide der BVSA kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden, wenn das Bundesrecht kein anderes Rechtsmittel vorschreibt.

² Für Stiftungen mit Sitz ausserhalb des Kantons können durch interkantonale Verträge abweichende Bestimmungen festgelegt werden.

Der Rechtsschutz im Bereich der beruflichen Vorsorge ist auf Bundesebene geregelt (Art. 73 und 74 BVG) und wird durch die Auslagerung der Stiftungsaufsicht in eine öffentlich-rechtliche Anstalt nicht betroffen. Entscheide der Anstalt können nach wie vor mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 74 Abs. 1 BVG).

Der Rechtsschutz im Bereich der Aufsicht über klassische Stiftungen wird gemäss der geltenden Regelung in § 13 der Übergangsverordnung vom 29. Juni 2011 übernommen.

Der Regierungsrat wird ermächtigt, mit anderen Kantonen interkantonale Verträge zu schliessen. Im Rahmen des interkantonalen Vertrags soll den Stiftungen, welche nicht auf dem Gebiet der Personalvorsorge tätig sind, der Rechtsweg nach Massgabe der Rechtspflegebestimmungen des Kantons, in dem sich der Sitz der Stiftungen befindet, offen stehen. Damit wird gewährleistet, dass Stiftungen aus anderen Kantonen weiterhin den gewohnten Rechtsweg beschreiten können.

5. Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 17 Amtsperiode

¹ Die Amtsperiode des gestützt auf die Übergangsverordnung zur BVG- und Stiftungsaufsicht im Kanton Aargau vom 29. Juni 2011 gewählten Verwaltungsrats dauert bis zum 31. Dezember 2013.

Der erste Verwaltungsrat hat sein Amt auf den 1. September 2011 angetreten. Um eine Übereinstimmung von Amts- und Rechnungsjahr zu erreichen, ist die erste Amtsdauer entsprechend zu verlängern.

§ 18 Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz ist nach Ablauf der Referendumsfrist beziehungsweise nach Annahme durch das Volk in der Gesetzessammlung zu publizieren.

² Es tritt am 1. August 2013 in Kraft.

Da die Übergangsverordnung längstens bis am 31. Juli 2013 in Kraft ist, muss das vorliegende Gesetz am 1. August 2013 in Kraft treten, damit die BVSA auf einer gesetzlichen Grundlage beruht.

II.

1. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) vom 27. März 1911 wird wie folgt geändert:

§ 37

Aufgehoben.

Die Bezeichnung der Aufsichtsbehörde durch den Regierungsrat wird aufgrund der Auslagerung der Aufsicht hinfällig. Die BVSA legt die Ausübung der Aufsicht und die Gebührenordnung selber fest. Als Wahl- und Aufsichtsgremium genehmigt der Regierungsrat die Erlasse der BVSA.

§ 38

Aufgehoben.

Die Bezeichnung der Aufsichtsbehörde erfolgt nicht mehr durch den Regierungsrat. Die Regelung der Ausübung der Aufsicht und die kostendeckenden Gebühren werden nicht mehr durch den Regierungsrat festgelegt. Die BVSA legt die Ausübung der Aufsicht und die Gebührenordnung selber fest. Die Erlasse der BVSA sind dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

Auf Gesetzesstufe gibt es keine Fremdaufhebung.

IV.

Die Änderungen unter Ziff. II. sind in der Gesetzessammlung zu publizieren. Sie treten am 1. August 2013 in Kraft.

Die Inkraftsetzung muss auf den 1. August 2013 erfolgen, da die Übergangsverordnung bis zum 31. Juli 2013 befristet ist.

4. Anpassungen auf Dekrets- und Verordnungsebene

Gemäss § 2 des Dekrets über die Aargauische Pensionskasse (Pensionskassendekret) vom 5. Dezember 2006 versichert die Aargauische Pensionskasse (APK) im Rahmen der bundesrechtlichen Vorschriften die Mitglieder des Obergerichts, die Angestellten und Beamten des Kantons und seiner selbstständigen Anstalten sowie die Angestellten der Gemein-

den, deren Lohn direkt durch den Kanton ausgerichtet wird, gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität. In Absprache mit dem Regierungsrat kann die APK einzelne Personalgruppen von der Beitrittspflicht ausnehmen, wenn diese bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung im Rahmen der bundesrechtlichen Vorschriften versichert sind.

Zur allfälligen Stärkung der Unabhängigkeit der BVSA ist zu prüfen, ob die Angestellten der Anstalt bei der APK versichert bleiben sollen oder eine andere Versicherungslösung gefunden werden muss. In diesem Zusammenhang wird vertieft abgeklärt, ob eine entsprechende Dekretsänderung vorgenommen werden soll, damit der BVSA die Möglichkeit eingeräumt wird, eine andere Pensionskassenlösung zu finden. Eine allfällige Änderung des Pensionskassendekrets würde dem Grossen Rat im Rahmen der zweiten Lesung des Gesetzes unterbreitet.

Aufgrund des neuen Gesetzes und der Kompetenz des Verwaltungsrats, Ausführungsbestimmungen zur BVG- und Stiftungsaufsicht sowie eine Gebührenordnung zu erlassen, sind die Verordnungen über die Stiftungsaufsicht vom 25. März 1985 sowie über die berufliche Vorsorge vom 19. Dezember 1983 aufzuheben. Allenfalls sind schon vorgängig Anpassungen notwendig, da die geplante Gebührenordnung bereits per 1. Januar 2013 in Kraft treten und somit die entsprechenden Bestimmungen in den genannten Verordnungen ablösen soll.

Auf Verordnungsebene sind keine weiteren Änderungen vorzunehmen. Die notwendigen Bestimmungen werden vom Verwaltungsrat erlassen, wobei die Genehmigung durch den Regierungsrat vorbehalten ist.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Da durch die Übergangsverordnung die Verselbständigung der BVG- und Stiftungsaufsicht bereits geregelt wurde, hat die Inkraftsetzung des Gesetzes keine direkten personellen oder finanziellen Auswirkungen.

Die auf den 1. Januar 2012 vollzogene Verselbständigung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt führte zu einer Reduktion des Stellenbestands um 380 Stellenprozent im Aufgabenbereich 235. Finanziell wirkte sich die Auslagerung im Aufgabenbereich 235 saldoneutral aus, da Aufwand und Ertrag gemäss Finanzbuchhaltung im Wesentlichen ausgeglichen waren. Auch die Übernahme der Infrastrukturkosten durch den Kanton während maximal zweier Jahre gemäss § 14 der Übergangsverordnung führen zu keinem Mehraufwand gegenüber der heutigen Lösung. Mit Inkraftsetzung des Gesetzes wird ein Minderaufwand für den Kanton entstehen, da die Anstalt diese Aufwendungen zu übernehmen und – sofern Dienstleistungen durch den Kanton erbracht werden – dies auch abzugelten hat. Das zur Verfügung gestellte Dotationskapital – wie auch ein allfälliges Darlehen – werden weiterhin verzinst.

5.2 Auswirkungen auf die BVG-Einrichtungen und Stiftungen

Die BVG- und Stiftungsaufsicht ist grundsätzlich über Gebühren finanziert. Die Gebühren für die Aufsicht über die BVG-Stiftungen und diejenigen für die Aufsicht über die klassischen Stiftungen werden durch den Verwaltungsrat der BVSA festgesetzt und dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitet.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Bundesvorgaben ist die Gebührenhöhe anzupassen. Im interkantonalen Vergleich bewegen sich die Gebühren der BVG- und Stiftungsaufsicht im Kanton Aargau zurzeit auf einem sehr tiefen Niveau. Die Gebührenordnung befindet sich in Erarbeitung. Neu soll insbesondere die bestehende Begrenzung der Gebührenhöhe von 2'400 Franken bei Bruttovermögen von mehr als 15 Millionen Franken bei BVG-Einrichtungen insofern geändert werden, als dass eine weitergehende Staffelung vorgenommen wird, wie dies in anderen Kantonen ebenfalls üblich ist. Die Gebühren bei den klassischen Stiftungen sind ebenfalls anzupassen. In diesem Bereich ist der Handlungsbedarf allerdings kleiner. Insbesondere ist auch darauf zu achten, dass Stiftungen mit kleinem Vermögen nicht übermässig belastet werden.

Gegenüber den heutigen Gebühreneinnahmen muss zur Deckung der Vollkosten der Anstalt von einer Verdoppelung ausgegangen werden. Im Rechnungsjahr 2010 wurden insgesamt rund 850'000 Franken an Gebühren vom Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungsaufsicht eingenommen.

Von Seiten der Aufsichtsbehörde werden auch gegenüber dem Bund Abgaben fällig. Dies führt in jedem Fall zu einem Mehraufwand für die betroffenen BVG-Einrichtungen.

5.3 Weitere Auswirkungen

Mit der Vorlage wird die Option für eine interkantonale Lösung offen gehalten. Dies wirkt sich positiv auf die Beziehungen zwischen den Kantonen aus und kann zu einer Reduktion der Ansprechpartner für den Bund führen. Weitere Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt oder auf die Gemeinden sind nicht erkennbar.

6. Weiteres Vorgehen

Das neue Gesetz muss spätestens per 1. August 2013 in Kraft gesetzt werden. Daraus ergibt sich folgender Zeitplan:

Termin	Inhalt
1. Januar 2012	Start der BVSA
Januar–April 2012	Erarbeitung Gebührenordnung und weiterer Erlasse
Februar–April 2012	Anhörungsverfahren
Juni 2012	Botschaft 1. Beratung
August–September 2012	1. Beratung Grosser Rat
Oktober 2012	Botschaft 2. Beratung

Termin	Inhalt
November 2012–Januar 2013	2. Beratung Grosser Rat
Januar 2013	Redaktionslesung
Februar–April 2013	Referendumsfrist
1. August 2013	Inkraftsetzung

Sollte eine Volksabstimmung notwendig werden, müsste unter Umständen eine vorzeitige Inkraftsetzung gestützt auf § 37 des Geschäftsverkehrsgesetzes erfolgen. Eine vorzeitige Inkraftsetzung würde der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder des Grossen Rats bedürfen.

Beilage:

Tabellarische Darstellung Entwurf für ein Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht