

# ***BVG- und Stiftungsaufsicht Vereinbarung zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn; Variantenentscheid***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 5. April 2016, RRB Nr. 2016/604

## **Zuständiges Departement**

Volkswirtschaftsdepartement

## **Vorberatende Kommission**

Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	3
1. Ausgangslage .....	5
1.1 Strukturreform der beruflichen Vorsorge .....	5
1.2 Kantonale Umsetzung der Bundesvorgaben .....	5
1.2.1 Kanton Solothurn .....	5
1.2.2 Kanton Aargau .....	5
1.3 Verhandlungsverlauf zwischen dem Kanton Solothurn und dem Kanton Aargau .....	6
1.4 Kooperationsautonomie der Kantone bei der BVG- und Stiftungsaufsicht .....	7
1.4.1 Vorsorgeeinrichtungen .....	7
1.4.2 Klassische Stiftungen .....	7
1.4.3 Aufsichtsregionen .....	7
1.5 Erwägungen, Alternativen .....	8
2. Verhältnis zur Planung .....	8
3. Auswirkungen von Variante 1 .....	8
3.1 Finanzielle Konsequenzen .....	8
3.2 Personelle Konsequenzen .....	9
3.3 Vollzugsmassnahmen .....	9
3.4 Folgen für die Gemeinden .....	9
3.5 Wirtschaftlichkeit .....	9
4. Auswirkungen von Variante 2 .....	9
4.1 Finanzielle Konsequenzen .....	10
4.2 Personelle Konsequenzen .....	10
4.3 Vollzugsmassnahmen .....	10
4.4 Folgen für die Gemeinden .....	10
4.5 Wirtschaftlichkeit .....	10
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung .....	11
6. Rechtliches .....	12
6.1 Rechtmässigkeit .....	12
6.2 Zuständigkeit .....	13
6.3 Referendum .....	13
7. Variantenentscheid .....	13
8. Antrag .....	14
9. Beschlussesentwurf 1 (Variante 1) .....	15
10. Beschlussesentwurf 2 (Variante 2) .....	17

## Beilagen

Beilage 1: Vereinbarung zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn über die BVG- und Stiftungsaufsicht (Vereinbarung Variante 1)

Beilage 2: Vereinbarung zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn betreffend die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Vereinbarung Variante 2)

Beilage 3: Synopse zur Teilrevision des EG Stiftungsaufsicht

## Kurzfassung

Aufgrund der Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG)<sup>1)</sup> müssen 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.

In einem ersten Schritt wurde im Kanton Solothurn mit dem Einführungsgesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht vom 8. November 2011 (EG Stiftungsaufsicht)<sup>2)</sup> die gesetzliche Grundlage für eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt für die BVG-Aufsicht geschaffen.

Im Rahmen der parlamentarischen Behandlung des neuen Einführungsgesetzes verlangte die kantonsrätliche Finanzkommission explizit eine Verselbständigung der BVG- und Stiftungsaufsicht Solothurn (BVS) auch in finanzieller Hinsicht. Es wurde auch ein Zusammengehen mit einem anderen Kanton wie dem Kanton Aargau angeregt.

In der Folge wurde eine Vereinbarung mit dem Kanton Aargau erarbeitet, wonach die Zuständigkeit der Aargauischen Stiftungsaufsicht neu auf Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Solothurn und klassische Stiftungen, die ihrer Bestimmung nach dem Kanton Solothurn angehören, erweitert werden sollte (Anschlussvertrag). Im Rahmen der Behandlung in der kantonsrätlichen Finanzkommission wurde insbesondere die Vereinbarkeit eines solchen Anschlussvertrages mit übergeordnetem Recht in Zweifel gezogen. Zudem wurde die Gründung einer gemeinsamen Aufsichtsanstalt mit einem oder mehreren Kantonen favorisiert sowie die Prüfung der Rechtmässigkeit eines Anschlussvertrages für BVG-Einrichtungen angeregt.

Die Gründung einer gemeinsamen Anstalt im Raum Nordwestschweiz (AG, BL, BS, SO / bzw. BL, BS, SO) wurde daher erneut geprüft. Eine solche ist derzeit jedoch nicht realisierbar. Zur Klärung der Rechtmässigkeit eines Anschlussvertrages wurde zudem bei Prof. Dr. iur. Thomas Gächter, Universität Zürich, ein juristisches Gutachten in Auftrag gegeben. Der Gutachter kam in seinem ausführlichen Bericht zum Ergebnis, dass die mit dem Kanton Aargau ausgehandelte Vereinbarung übergeordnetem Recht entspricht.

In der Zusammenarbeit mit dem Kanton Aargau eröffnet sich für den Kanton Solothurn die Möglichkeit, Synergien effizient zu nutzen und die angestrebte finanzielle Unabhängigkeit der Aufsicht nachhaltig zu sichern. Die Zusammenarbeit wird aber auch dazu beitragen, die aktuelle Gebührenhöhe langfristig erhalten oder gar senken zu können. Währendem die Übertragung der Aufsicht über BVG-Einrichtungen und klassische Stiftungen kostenneutral erfolgt und damit die günstigste Lösung darstellt, fallen beim Verbleib der Aufsicht über die klassischen Stiftungen im Kanton Solothurn weiterhin Kosten an.

Dem Kantonsrat werden nachfolgend zwei Varianten eines Anschlussvertrages zum Entscheid unterbreitet. Bei Variante 1 (Beschlussesentwurf 1) wird die Aufsicht über BVG-Einrichtungen und klassische Stiftungen an den Kanton Aargau übergeben, bei Variante 2 (Beschlussesentwurf 2) ausschliesslich die Aufsicht über BVG-Einrichtungen. Die Aufsicht über klassische Stiftungen würde diesfalls im Kanton Solothurn verbleiben. Beide Varianten wurden vom Gutachter als gesetzeskonform beurteilt; der Regierungsrat favorisiert Variante 1 (Beschlussesentwurf 1).

<sup>1)</sup> SR 831.40.

<sup>2)</sup> BGS 212.151.



Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über den Beitritt zur Vereinbarung zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn über die BVG- und Stiftungsaufsicht.

## **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, unabhängige 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 Kantonale Umsetzung der Bundesvorgaben

#### 1.2.1 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 Vorsorgeeinrichtungen sowie der Aufsicht über die klassischen Stiftungen wurden dieser neu ins Leben gerufenen Anstalt – der BVS – übertragen. Das EG Stiftungsaufsicht wurde in seiner Geltungsdauer auf zwei Jahre befristet und wäre damit am 1. Januar 2014 ausser Kraft getreten. Der Regierungsrat konnte allerdings, sofern es die Verhandlungen zu einer interkantonalen Lösung der BVG- und Stiftungsaufsicht erfordern, die Ausserkraftsetzung um ein Jahr aufschieben (§ 19 Abs. 3 EG Stiftungsaufsicht). Mit Beschluss des Regierungsrates vom 13. August 2013 (RRB Nr. 2013/1490) wurde die Ausserkraftsetzung des EG Stiftungsaufsicht um ein Jahr aufgeschoben. Da die Verhandlungen zu einer interkantonalen Lösung nicht innert verlängerter Frist abgeschlossen werden konnten, hat der Kantonsrat mit Beschluss vom 12. November 2014 (RG 144/2014) das EG Stiftungsaufsicht verlängert und das Ausserkrafttreten auf den 1. Januar 2016 festgelegt. Des Weiteren wurde dem Regierungsrat erneut die Möglichkeit eingeräumt, sofern es die Verhandlungen zu einer Regionalisierung der BVG- und Stiftungsaufsicht erfordern, die Ausserkraftsetzung um maximal ein Jahr aufzuschieben. Mit Beschluss des Regierungsrates vom 11. August 2015 (RRB Nr. 2015/1213) wurde die Ausserkraftsetzung des EG Stiftungsaufsicht erneut um ein Jahr auf den 1. Januar 2017 aufgeschoben.

#### 1.2.2 Kanton Aargau

Im Kanton Aargau ist seit dem 1. Januar 2012 – basierend auf einer Übergangsverordnung – die BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA) für die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen und klassischen Stiftungen mit Sitz im Kanton Aargau in Ausführung des Bundesrechts zuständig. Am 15. Januar 2013 hat der Grosse Rat des Kantons Aargau das Gesetz über die BVG- und Stif-

tungsaufsicht (G-BVSA)<sup>1)</sup> beschlossen. Das Gesetz ist per 1. August 2013 in Kraft getreten und hat die Übergangsverordnung abgelöst.

### 1.3 Verhandlungsverlauf zwischen dem Kanton Solothurn und dem Kanton Aargau

Um Synergien zu nutzen hat der Kanton Solothurn bereits im Jahr 2006 im Rahmen der Nordwestschweizer Regierungskonferenz die Prüfung einer engeren Zusammenarbeit unter den Nordwestschweizer Kantonen in der BVG- und Stiftungsaufsicht angeregt. Der Kanton Aargau seinerseits beabsichtigte bereits zu einem frühen Zeitpunkt, eine enge Form der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen zu suchen. Aufgrund der Dringlichkeit der Umsetzung der neuen Bundesvorgaben wurde eine gemeinsame Lösung aber vorerst zurückgestellt. In der Botschaft zum G-BVSA (vgl. GR.12.61 und GR.12.279) wurde eine Zusammenarbeit mit dem Kanton Solothurn im Bereich der Stiftungsaufsicht ebenfalls thematisiert.

In der Zwischenzeit wurde zwischen den Kantonen Solothurn und Aargau eine Vereinbarung erarbeitet, wonach die Zuständigkeit der BVSA neu auf Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Solothurn und klassische Stiftungen, die ihrer Bestimmung nach dem Kanton Solothurn angehören, erweitert werden soll (Anschlussvertrag; nachfolgend Variante 1).

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn hat Variante 1 mit Beschluss Nr. 2014/660 vom 1. April 2014 zuhanden den Kantonsrates beschlossen. Im Kanton Aargau wurde die Variante 1 vom Regierungsrat am 26. März 2014 zuhanden des Grossen Rates beschlossen. Der Grosse Rat genehmigte Variante 1 mit Beschluss Nr. 2014-0492 vom 3. Juni 2014. Das Referendum wurde nicht ergriffen.

Im Rahmen der Behandlung in der kantonsrätlichen Finanzkommission wurden mitunter Fragen zur Verfassungskonformität von Variante 1 aufgeworfen sowie zur vorgesehenen Regelung bezüglich Haftung, Aufsicht und Rechtsschutz.

Die kantonsrätliche Finanzkommission des Kantons Solothurn verlangte in der Folge die Fortführung resp. Aufnahme von Verhandlungen mit anderen Kantonen bezüglich der Gründung einer gemeinsamen Anstalt. Daher hat der Kanton Solothurn die Verhandlungen sowohl mit dem Kanton Aargau weitergeführt als auch die früheren Abklärungen mit den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Bern wieder aufgenommen. Im Fokus der Verhandlungen stand dabei die Gründung einer gemeinsamen Aufsichtsanstalt mit einem oder mehreren Nordwestschweizer Kantonen. Die Verhandlungen haben jedoch ergeben, dass eine Änderung der Aufsichtsstrukturen in den anderen Kantonen derzeit nicht angestrebt wird und die Gründung einer gemeinsamen Aufsichtsanstalt im heutigen Zeitpunkt nicht realisierbar ist.

Die kantonsrätliche Finanzkommission regte daher an zu prüfen, ob ein Anschlussvertrag ausschliesslich für die BVG-Aufsicht (nachfolgend Variante 2) rechtlich möglich wäre. Gestützt darauf hat das Volkswirtschaftsdepartement im Rahmen eines Rechtsgutachtens zur Verselbständigung der Pensionskasse des Kantons Solothurn (PKSO), welches vom Finanzdepartement in Übereinkunft mit der PKSO bei Prof. Dr. iur. Thomas Gächter, Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Sozialversicherungsrecht der Universität Zürich eingeholt wurde, entsprechende Zusatzfragen zur Prüfung eingereicht.

Dabei sollten insbesondere offene grundsätzliche Fragen zur Verfassungskonformität von Anschlussverträgen aber auch offene Haftungs- und Aufsichtsfragen abschliessend geklärt werden. Der Gutachter ist in seinem Bericht zum Schluss gelangt, dass Variante 1 – und damit auch die weniger weitreichende Variante 2 – sowohl den Vorgaben des Bundesrechts als auch jenen des kantonalen Rechts entspricht (vgl. nachfolgend Ziffer 6).

<sup>1)</sup> SAR 210.700.

Die Regierung des Kantons Aargau hat sich wiederholt dahingehend geäußert, dass die Zusammenarbeit mit dem Kanton Solothurn auf der Basis der vom Grossen Rat beschlossenen Variante 1 auch weiterhin im Interesse des Kantons Aargau liegt. Gleichzeitig erklärte er sich aber auch bereit, dem Grossen Rat eine neue Vorlage zu unterbreiten, wonach ausschliesslich die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge an die BVSA übertragen wird und die Aufsicht über klassische Stiftungen im Kanton Solothurn verbleibt.

#### 1.4 Kooperationsautonomie der Kantone bei der BVG- und Stiftungsaufsicht

Unter Kooperationsautonomie ist die den Kantonen im Rahmen ihrer Eigenständigkeit zukommende Befugnis zu verstehen, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Kantonen zusammenzuarbeiten. Die Bundesverfassung steht der Auslagerung von kantonalen Verwaltungsaufgaben auf ausserkantonale Akteure im Grundsatz nicht entgegen. Vielmehr besteht eine grundsätzliche Pflicht der Kantone zur horizontalen Zusammenarbeit<sup>1)</sup>.

##### 1.4.1 Vorsorgeeinrichtungen

Der Bundesgesetzgeber hat es den Kantonen überlassen, welche Behörde die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen ausübt, weshalb die Bundeskompetenz keine Schranke der Kooperationsautonomie der Kantone darstellt. Vielmehr ist es von Bundesrechts wegen erwünscht, dass die Kantone diesbezüglich zusammenarbeiten. Der Entscheid über eine Zusammenarbeit fällt in die Kompetenz der Kantone. Entsprechend steht das Bundesrecht der kantonalen Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Solothurn und Aargau im Grundsatz nicht entgegen. Die einzige Ausnahme bildet die Vorschrift betreffend die Rechtsform der Aufsichtsbehörde gemäss Artikel 61 Absatz 3 BVG, wonach diese eine öffentlich-rechtliche Anstalt sein muss<sup>2)</sup>.

##### 1.4.2 Klassische Stiftungen

Den Kantonen kommen im Bereich des Zivilrechts nur bei ausdrücklicher Ermächtigung durch das Bundesrecht sowie im Rahmen der Vollzugskompetenzen Befugnisse zu. Im Bereich der Stiftungsaufsicht kommen den Kantonen somit von Verfassung wegen nur jene Kompetenzen zu, welche ihnen der Bund ausdrücklich übertragen hat. Nebst der Zuständigkeitsregelung sind Artikel 84 Absatz 1 und 1<sup>bis</sup> des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB)<sup>3)</sup> keine materiellen Vorgaben hinsichtlich der weiteren, innerkantonalen Aufteilung und Organisation der Stiftungsaufsicht zu entnehmen. Entsprechend steht den Kantonen Kraft ihrer Kooperationsautonomie und mangels bundesgesetzlicher Schranken frei, wie sie die Stiftungsaufsicht innerkantonal organisieren wollen. Folglich ist es den Kantonen auch möglich, die Aufsicht über die klassischen Stiftungen an einen anderen Kanton auszulagern bzw. mit einem anderen Kanton zusammenzuarbeiten.<sup>4)</sup>

##### 1.4.3 Aufsichtsregionen

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

<sup>1)</sup> Vgl. Gutachten von Prof. Dr. iur. Thomas Gächter vom 1. März 2016 betreffend Auslagerung der BVG- und Stiftungsaufsicht, N 29 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. Gutachten von Prof. Dr. iur. Thomas Gächter vom 1. März 2016 betreffend Auslagerung der BVG- und Stiftungsaufsicht, N 82 ff.

<sup>3)</sup> SR 210.

<sup>4)</sup> Vgl. Gutachten von Prof. Dr. iur. Thomas Gächter vom 1. März 2016 betreffend Auslagerung der BVG- und Stiftungsaufsicht, N 68 ff.

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.

### 1.5 Erwägungen, Alternativen

Im Rahmen der parlamentarischen Behandlung des EG Stiftungsaufsicht verlangte die kantonsrätliche Finanzkommission explizit eine Verselbständigung der BVS auch in finanzieller Hinsicht. Es wurde auch ein Zusammengehen mit einem anderen Kanton wie dem Kanton Aargau angeregt.

Die Gründung einer gemeinsamen Anstalt ist im Raum Nordwestschweiz derzeit nicht realisierbar. Entsprechend bestehen einzig folgende Möglichkeiten:

- Anschlussvertrag betreffend die Übertragung der Aufsicht über BVG-Einrichtungen und klassische Stiftungen an eine ausserkantonale Aufsichtsanstalt (Variante 1)
- Anschlussvertrag betreffend die Übertragung der Aufsicht über BVG-Einrichtungen an eine ausserkantonale Aufsichtsanstalt. Die Aufsicht über klassische Stiftungen verbleibt im Kanton Solothurn (Variante 2)
- Die BVS wird mit einem Dotationskapital ausgestattet und führt die Aufsicht über BVG-Einrichtungen und klassische Stiftungen weiter

In der Zusammenarbeit mit dem Kanton Aargau eröffnet sich für den Kanton Solothurn die Möglichkeit, Synergien effizient zu nutzen und die angestrebte finanzielle Unabhängigkeit der Aufsicht nachhaltig zu sichern. So kann durch die Zusammenarbeit das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag optimiert werden, unabhängig davon, welche Variante den Vorzug genießt. Die Zusammenarbeit wird aber auch dazu beitragen, die aktuelle Gebührenhöhe langfristig erhalten oder gar senken zu können. Währendem die Übertragung der Aufsicht über BVG-Einrichtungen und klassische Stiftungen kostenneutral erfolgt und damit die günstigste Lösung darstellt, fallen beim Verbleib der Aufsicht über die klassischen Stiftungen im Kanton Solothurn weiterhin Kosten an.

Die Weiterführung der BVS im Kanton Solothurn wäre die teuerste Lösung und wird aus diesem Grund nicht angestrebt.

## 2. Verhältnis zur Planung

Weder Variante 1 noch Variante 2 sind im Legislaturplan 2013 – 2017 enthalten.

## 3. Auswirkungen von Variante 1

Nachfolgend werden die Auswirkungen bei Genehmigung der Vereinbarung zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn über die BVG- und Stiftungsaufsicht (Beschlussesentwurf 1) ausgeführt.

### 3.1 Finanzielle Konsequenzen

Auf den Kanton Solothurn hat Variante 1 keine finanziellen Auswirkungen. Die BVSA ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt und ausschliesslich gebührenfinanziert. Die bisher an die BVS geleisteten Deckungsbeiträge entfallen. Die heutige Gebührenordnung der BVS entspricht vollumfänglich jener der BVSA.

### 3.2 Personelle Konsequenzen

Gemäss Variante 1 werden die bei der BVS per 1. Januar 2014 unbefristet angestellten Mitarbeitenden von der BVSA übernommen und gemäss deren Personalreglement angestellt. Diese Regelung betrifft eine Person im Teilzeitpensum. Die übrigen Arbeitsverträge wurden entweder seitens der Arbeitnehmerschaft gekündigt oder sind befristeter Natur.

### 3.3 Vollzugsmassnahmen

Da Variante 1 vom Grossen Rat des Kantons Aargau bereits beschlossen wurde, kann nach Genehmigung derselben durch den Kantonsrat umgehend mit der operativen Umsetzung des Anschlussvertrages (Geschäftsübergabe an die BVSA etc.) begonnen werden. Die Umsetzung von Variante 1 dürfte grundsätzlich per 1. Januar 2017 möglich sein.

### 3.4 Folgen für die Gemeinden

Die Gemeinden sind von der Vereinbarung nicht betroffen.

### 3.5 Wirtschaftlichkeit

Insgesamt werden gemäss Geschäftsbericht 2014 im Kanton Aargau 381 klassische und 371 Vorsorgeeinrichtungen durch die BVSA beaufsichtigt. Im Kanton Solothurn stehen 222 klassische und 123 Vorsorgeeinrichtungen unter der Aufsicht der BVS.

Durch die Übernahme der Aufsicht für die Einrichtungen mit Sitz im Kanton Solothurn durch die BVSA resultiert ein spürbarer Synergieeffekt. Dieser stellt sich ein, da für die Führung einer separaten Anstalt ein Grundaufwand geleistet werden muss. Aufgrund der Verteilung der beaufsichtigten Einrichtungen ist die Übernahme der zusätzlichen Aufgabe auch für den Kanton Aargau zweckmässig, da insgesamt ein höherer Ertragsüberschuss resultiert. Im Kanton Aargau bestehen im Verhältnis zum Kanton Solothurn viele Einrichtungen mit einem relativ geringen Bruttovermögen (Basis der Gebührenbemessung).

Sowohl aus Sicht des Kantons Solothurn als auch aus Sicht des Kantons Aargau ist die Erweiterung der Zuständigkeit der BVSA 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 Aufwand und Kosten nicht mehr optimal sein würde.

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 nämlich maximal die Höhe eines durchschnittlichen Jahresumsatzes erreichen, der aufgrund der jeweils vorangegangenen beiden Geschäftsjahre berechnet wird (§ 11 G-BVSA).

## 4. Auswirkungen von Variante 2

Nachfolgend werden die Auswirkungen bei Genehmigung der Vereinbarung zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn betreffend die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Beschlussesentwurf 2) ausgeführt.

#### 4.1 Finanzielle Konsequenzen

Bezüglich der Vorsorgeeinrichtungen hat die Vereinbarung zwischen den beiden Kantonen keine finanziellen Auswirkungen. Die BVSA ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt und ausschliesslich gebührenfinanziert.

Bezüglich der Aufsicht über klassische Stiftungen wird vom Bundesrecht keine Kostendeckung vorgeschrieben, wie dies bei Vorsorgeeinrichtungen der Fall ist. Eine solche hätte zur Folge, dass voraussichtlich ein Grossteil der klassischen Stiftungen ihr Stiftungsvermögen nur noch für Gebühren einsetzen müsste und der Stiftungszweck nicht mehr aufrecht erhalten werden könnte. Mit der Integration der Aufsicht über die klassischen Stiftungen in ein bestehendes Amt ist daher neben den allgemeinen Aufwendungen für diese neue Abteilung auch ein Betrag für die zu erwartende Gebührenunterdeckung im Globalbudget des betreffenden Amtes zu berücksichtigen. Es ist davon auszugehen, dass sich der Nettoaufwand für die Aufsicht über die klassischen Stiftungen auf rund 250'000 Franken belaufen wird.

#### 4.2 Personelle Konsequenzen

Die Aufsicht über klassische Stiftungen wird künftig in einem Amt der kantonalen Verwaltung des Kantons Solothurn wahrgenommen. Dafür werden voraussichtlich 200 Stellenprozent benötigt. Ob allenfalls Mitarbeitende der BVS übernommen werden, wird noch zu klären sein.

#### 4.3 Vollzugsmassnahmen

Das EG Stiftungsaufsicht tritt am 1. Januar 2017 automatisch ausser Kraft. Da die Genehmigung von Variante 2 sowohl vom Kantonsrat als auch vom Grosse Rat des Kantons Aargau (zwei Lesungen erforderlich) beschlossen werden muss, ist eine Umsetzung der Vereinbarung bis 31. Dezember 2016 nicht realisierbar. Entsprechend wird das EG Stiftungsaufsicht zwecks Verlängerung seiner Geltungsdauer nochmals teilrevidiert (Beschlussesentwurf 2, Ziffer II).

Mit der Genehmigung von Variante 2 durch beide Kantone wird das EG Stiftungsaufsicht künftig in der Form nicht mehr benötigt und aufgrund der Befristung ausser Kraft gesetzt. Damit tritt aber auch die gesetzliche Grundlage für die Aufsicht über die klassischen Stiftungen ausser Kraft. Entsprechend sind die Regelungen für die Aufsicht über die klassischen Stiftungen nahtlos in das Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 4. April 1952 (BGS 211.1) zu überführen. Diese Folgearbeiten werden nach Genehmigung von Variante 2 durch den Kantonsrat umgehend an die Hand genommen.

Die Umsetzung der Variante 2 dürfte grundsätzlich per 1. Januar 2018 möglich sein.

#### 4.4 Folgen für die Gemeinden

Die Gemeinden sind von der Vereinbarung nicht betroffen.

#### 4.5 Wirtschaftlichkeit

Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 3.5 verwiesen.

## **5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung**

### **§ 1 Auftrag**

Mit § 1 der Vereinbarung wird der Zweck von § 2 des G-BVSA vom 15. Januar 2013 erweitert. Für Variante 1 bedeutet dies, dass die BVSA auch die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Solothurn und klassische Stiftungen, die ihrer Bestimmung nach dem Kanton Solothurn angehören, übernehmen kann.

Für Variante 2 hingegen beschränkt sich die zu übernehmende Aufsicht auf Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Solothurn.

### **§ 2 Finanzierung**

Im Kanton Solothurn kommt bereits jetzt dieselbe Gebührenregelung wie im Kanton Aargau zur Anwendung. Für die beaufsichtigten Einrichtungen ergeben sich aufgrund dieser Bestimmung keine Änderungen. Die gemäss § 9 Abs. 1 des G-BVSA verlangte Kostendeckung kann durch die Gebühren erreicht werden. Weitergehende Abgeltungen für die durch die BVSA zu übernehmenden Aufgaben sind nicht geschuldet.

### **§ 3 Berichterstattung**

Die Berichterstattung der BVSA an den Kanton Aargau ist im G-BVSA geregelt. Der Kanton Solothurn soll entsprechend ebenfalls über die Aufsicht der BVSA über die solothurnischen Einrichtungen informiert werden. Empfänger des Berichts ist der Regierungsrat des Kantons Solothurn. Ergeben sich Änderungen in der Gesetzgebung oder des Dotationskapitals oder tritt ein Haftungsfall der BVSA ein (unabhängig davon, ob es sich um eine Einrichtung des Kantons Solothurn oder des Kantons Aargau handelt), wird der Regierungsrat des Kantons Solothurn auch ausserhalb der ordentlichen Berichterstattung informiert.

### **§ 4 Haftung**

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<sup>1)</sup>). 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. Diese Ausfallhaftung soll, sofern Einrichtungen auf dem Gebiet des Kantons Solothurn betroffen sind, durch den Kanton Solothurn getragen werden.

Für den Fall, dass allfällige in der Vergangenheit unterlassene oder ungeeignete Vorkehrungen der Aufsichtsbehörde des Kantons Solothurn zu einem Schadenfall führen würden, wird vereinbart, dass der Kanton Solothurn dieses Haftungsrisiko direkt trägt. Damit wird sichergestellt, dass die BVSA nicht für Schäden haftbar gemacht werden kann, die ausserhalb ihrer Einflussmöglichkeiten liegen. In einem solchen Fall sind die Solothurner Gerichte zuständig.

### **§ 5 Personal**

Gemäss Variante 1 soll das unbefristet angestellte Personal der BVS von der BVSA übernommen werden. Es handelt sich dabei maximal um eine Person, da die übrigen Mitarbeitenden der BVS

<sup>1)</sup> SAR 110.000.

aus dem Dienst des Kantons Solothurn ausgeschieden oder die Verträge befristeter Natur sind. Die von der BVSA zu übernehmende Person würde gemäss Personalreglement der BVSA angestellt.

In Variante 2 ist diese Regelung nicht vorgesehen.

## § 6 Geschäftsübergabe

Damit die BVSA ihre Aufsichtstätigkeit ausüben kann, ist es nötig, dass die bisher von der BVS bearbeiteten Daten über die beaufsichtigten Institutionen (z.B. Dossiers, elektronische Daten) ab Inkrafttreten der Vereinbarung durch die BVSA bearbeitet werden können. Die Bestimmung umfasst sämtliche Akten betreffend Einrichtungen, welche gemäss § 1 dieser Vereinbarung unter der Aufsicht der BVSA stehen. Das Bearbeiten umfasst jeden Umgang mit diesen Daten wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verändern, Verknüpfen, Bekanntgeben oder Vernichten.

Zur Übergabe der Akten ist ein Protokoll anzufertigen. Die hängigen Geschäfte sind auszuweisen. Zudem ist auch festzuhalten, in welcher Form (physisch/elektronisch) die Übergabe erfolgt.

Der BVSA sollen bei Bedarf auch die Akten von nicht mehr aktiven Geschäften im Rahmen der Aufbewahrungsdauer zur Verfügung gestellt werden, da nicht auszuschliessen ist, dass allenfalls ein Rückgriff auf diese Akten notwendig sein kann (Anfragen, Beschwerden u.a.). Die Akten dieser Geschäfte sind aber nicht der BVSA zu übergeben, sondern vom Kanton Solothurn auf dessen eigene Kosten aufzubewahren.

## § 7 Rechtsschutz

In Bezug auf Personalvorsorgeeinrichtungen ist das Verfahren durch das Bundesrecht bestimmt. Für klassische Stiftungen, welche dem Kanton Solothurn angehören, soll die Beschwerdemöglichkeit weiterhin beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn bestehen bleiben.

In Variante 2 ist diese Regelung nicht vorgesehen, da sich der Rechtsschutz für BVG-Einrichtungen nach Bundesrecht richtet und somit keine Regelung mehr zulässt.

## § 8 Dauer und Kündigung

Damit im Rahmen einer allfälligen Kündigung genügend Zeit für eine neue Lösung gefunden werden kann, ist eine angemessene Kündigungsfrist vorzusehen.

## § 9 Inkrafttreten

Für Variante 1 ist ein Inkrafttreten der Vereinbarung auf den 1. Januar 2017 grundsätzlich möglich. Bei Variante 2 ist das Inkrafttreten der Vereinbarung frühestens per 1. Juli 2017 realistisch.

# 6. Rechtliches

## 6.1 Rechtmässigkeit

Die Vorlage ist grundsätzlich eine Folge der Strukturreform des Bundes in der beruflichen Vorsorge.

Die Rechtmässigkeit von Variante 1 – und damit auch der weniger weitreichenden Variante 2 – wurde von Prof. Dr. iur. Thomas Gächter in seinem umfassenden Gutachten überprüft und mit einer schlüssigen und nachvollziehbarer Begründung bestätigt. Im Wesentlichen kommt der Gutachter zusammengefasst zu folgendem Schluss:

- Der Bund verbietet die Kooperation der Kantone in der Stiftungsaufsicht nicht und gibt auch kein Kooperationsmodell vor;
- das Bundesrecht steht der kantonalen Zusammenarbeit im Bereich der Aufsicht über die BVG-Einrichtungen grundsätzlich nicht entgegen;
- die BVSA kann als selbständige Anstalt im Sinne von Artikel 85 Absatz 1 Buchstabe c der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV)<sup>1)</sup> betrachtet werden, weshalb ihr Verwaltungsaufgaben übertragen werden können;
- die Vereinbarung hat Gesetzescharakter;
- die Aufsicht des Regierungsrates ist aufgrund der Berichterstattungsvorgaben sowie der Kündigungsfrist gewahrt;
- durch die Genehmigung der Vereinbarung ist die Mitwirkung des Kantonsrates sichergestellt;
- der Einsitz des Kantons Solothurn im Verwaltungsrat der BVSA ist nicht zwingend notwendig;
- der Rechtsschutz ist mit den Beschwerdemöglichkeiten gewahrt;
- das Haftungsrecht des Kantons Aargau kann als anwendbar erklärt werden.

## 6.2 Zuständigkeit

Gemäss Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe c KV schliesst der Regierungsrat im Rahmen seiner Zuständigkeit Staatsverträge und Konkordate ab. Diese sind, gestützt auf Artikel 72 Absatz 1 KV, dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen, ausser der Regierungsrat sei in einem Gesetz zum endgültigen Abschluss ermächtigt worden, was vorliegend nicht der Fall ist.

## 6.3 Referendum

Artikel 35 Absatz 1 KV bestimmt, dass Gesetze, Staatsverträge und Konkordate mit gesetzeswesentlichem Inhalt entweder der obligatorischen oder der fakultativen Volksabstimmung unterliegen. Obligatorisch ist eine solche, wenn der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst. Wird das erforderliche Quorum erreicht, unterliegt die Staatsvertragsänderung gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b KV der fakultativen Volksabstimmung.

Der Inhalt des Staatsvertrages ist vorliegend als gesetzeswesentlich einzustufen. Je nach dem erreichten Quorum im Kantonsrat unterliegt der Beschluss der obligatorischen oder der fakultativen Volksabstimmung.

## 7. Variantenentscheid

Der Regierungsrat favorisiert die Variante 1 (Beschlussesentwurf 1) und erachtet diese nach wie vor als kostengünstigste und schlankste Lösung. Die Rechtmässigkeit wurde durch das Gutachten von Prof. Dr. Thomas Gächter von unabhängiger Stelle bestätigt, womit aus unserer Sicht der Genehmigung von Beschlussesentwurf 1 keine rechtlichen Gründe entgegenstehen.

<sup>1)</sup> BGS 111.1.

Sollte Variante 1 beschlossen werden, ist auf den Beschlussesentwurf 2 nicht mehr einzutreten, da dieser obsolet wird. Für den Fall, dass der Kantonsrat die Aufsicht über klassische Stiftungen weiterhin im Kanton Solothurn behalten möchte, hat er über die Genehmigung von Beschlussesentwurf 2 zu entscheiden.

## **8. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf 1 oder dem Beschlussesentwurf 2 zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland FÜRST  
Landammann

Andreas ENG  
Staatsschreiber

## 9. **Beschlussesentwurf 1 (Variante 1)**

### **Vereinbarung zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn über die BVG- und Stiftungsaufsicht; Beitritt des Kantons Solothurn**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 52 des Schlusstitels des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907<sup>1)</sup>, auf Artikel 61 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 97 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982<sup>2)</sup> sowie auf Artikel 72 Absatz 1 und Artikel 85 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986<sup>3)</sup>, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 5. April 2016 (RRB Nr. 2016/604), beschliesst:

1. Der Kanton Solothurn tritt der Vereinbarung zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn über die BVG- und Stiftungsaufsicht bei.
2. Nach der Genehmigung der Vereinbarung durch die Parlamente der beiden Kantone und nach Annahme in allfälligen Volksabstimmungen bestimmen die Regierungen der beiden Kantone im gegenseitigen Einvernehmen den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vereinbarung.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

---

Dieser Beschluss unterliegt dem . . . . . Referendum.

---

#### **Verteiler KRB**

Volkswirtschaftsdepartement (2)  
 BVG- und Stiftungsaufsicht Solothurn (7; Versand an Mitglieder Aufsichtskommission durch die BVG- und Stiftungsaufsicht)  
 Staatskanzlei (eng, rol, ett)  
 Amtsblatt (Referendum)  
 Parlamentsdienste  
 GS, BGS  
 Vertragsbuch (ste)  
 Kantonale Finanzkontrolle  
 Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV, Bern (Versand durch die BVG- und Stiftungsaufsicht)

<sup>1)</sup> SR 210.

<sup>2)</sup> SR 831.40.

<sup>3)</sup> BGS 111.1.



## 10. **Beschlussesentwurf 2 (Variante 2)**

# **Vereinbarung zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn betreffend die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge; Beitritt des Kantons Solothurn**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 52 des Schlusstitels des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907<sup>1)</sup>, Artikel 61 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 97 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982<sup>2)</sup> sowie auf Artikel 71 Absatz 1, Artikel 72 Absatz 1 und Artikel 85 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986<sup>3)</sup>, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 5. April 2016 (RRB Nr. 2016/604), beschliesst:

### **I.**

Der Kanton Solothurn tritt der Vereinbarung zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn betreffend die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge bei.

### **II.**

Der Erlass Einführungsgesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (EG Stiftungsaufsicht) vom 8. November 2011<sup>4)</sup> (Stand 1. Januar 2015) wird wie folgt geändert:

#### *§ 19 Abs. 3 (geändert)*

<sup>3</sup> Das Gesetz tritt am 1. Januar 2018 ausser Kraft. Der Regierungsrat kann, sofern es die Verhandlungen zu einer Regionalisierung der BVG- und Stiftungsaufsicht erfordern, die Ausserkraftsetzung um maximal ein Jahr aufschieben.

### **III.**

Nach der Genehmigung der Vereinbarung durch die Parlamente der beiden Kantone und nach Annahme in allfälligen Volksabstimmungen bestimmen die Regierungen der beiden Kantone im gegenseitigen Einvernehmen den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vereinbarung.

Die Änderung des Einführungsgesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht (EG Stiftungsaufsicht) (Ziffer II) tritt am 1. Januar 2017 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

---

Dieser Beschluss unterliegt dem . . . . . Referendum.

---

<sup>1)</sup> SR [210](#).  
<sup>2)</sup> SR 831.40.  
<sup>3)</sup> BGS 111.1.  
<sup>4)</sup> BGS [212.151](#).

**Verteiler KRB**

Volkswirtschaftsdepartement (2)

BVG- und Stiftungsaufsicht Solothurn (7; Versand an Mitglieder Aufsichtskommission durch die  
BVG- und Stiftungsaufsicht)

Staatskanzlei (eng, rol, ett)

Amtsblatt (Referendum)

Parlamentsdienste

GS, BGS

Vertragsbuch (ste)

Kantonale Finanzkontrolle

Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV, Bern (Versand durch die BVG- und Stif-  
tungsaufsicht)