

**Vorlage an den Landrat Vernehmlassungsvorlage vom 22. Februar 2011****betreffend Genehmigung des Staatsvertrages zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag) vom 2011**

vom

1. Ausgangslage

Mit der Vorlage „Strukturreform“ der beruflichen Vorsorge verfolgt der Bund das Ziel, die Strukturen der 2. Säule insgesamt zu stärken. Das Eidg. Parlament hat die BVG-Vorlage Strukturreform nach Abschluss der Differenzbereinigung am 19. März 2010 verabschiedet. Sie wird in drei Tranchen auf den 1. Januar 2011, den 1. Juli 2011 und auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt. Die letzte Tranche enthält die Aufsichtsbestimmungen; dort wird festgelegt, dass die Aufsichtsbehörde eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist, welche zudem weisungsunabhängig sein muss.

2. Situation in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt führt heute die Aufsichtsbehörde BVG und Stiftungsaufsicht innerhalb des Justiz- und Sicherheitsdepartementes und der Kanton Basel-Landschaft das Amt für Stiftungen und berufliche Vorsorge innerhalb der Sicherheitsdirektion. Diese stellen sich im Kurzportrait wie folgt dar:

Kanton	Geschäftsfälle (2009) (ohne Einsichtnahmen)	Einsichtnahmen (2009) (Revisionen)	Personalkapazitäten (2009)	Gebühreneingänge (2009)	Bilanzsumme beaufsichtigte Vorseeeinrichtungen und Stiftungen (2008)*
BS	ca. 430	1055	490% (7 MA)	CHF 928'775	67 Mia. CHF
BL	ca. 390-400	554	300% (4 MA)	CHF 594'103	12 Mia. CHF

*Bilanzsummen aus Berichterstattungen 2008, welche im Jahr 2009 der Revision unterzogen wurden.

Die Regierungen beider Kantone haben am 20. April 2010 mit übereinstimmenden Beschlüssen von der neuen bundesrechtlichen Ausgangslage Kenntnis genommen und im Grundsatz beschlossen, das Projekt für die Zusammenführung der BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden beider Kantone definitiv in Auftrag zu geben.

3. Gründe für die Zusammenführung

Die beiden Regierungen sind einerseits vor dem Hintergrund der unter Ziffer 1 dargestellten bundesrechtlichen Rahmenbedingungen überzeugt, dass die Zusammenführung der BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden beider Basel eine zukunftsgerichtete und wirtschaftliche Lösung ist. Andererseits wird mit der Errichtung eines gemeinsamen, regionalen Kompetenzzentrums auf die steigende Komplexität im Fachbereich reagiert und die Voraussetzungen für eine professionelle, dem Spezialisierungsgrad Rechnung tragende Leistungserbringung, werden geschaffen.

Die Synergien im Einzelnen:

Aufgrund von grösseren Bearbeitungsmengen kann eine gemeinsame Anstalt günstigere Leistungen erbringen, da sich die festen Kosten für Führung (u.a. Verwaltungsrat, Geschäftsleitung, Revision) und Support (u.a. EDV-Wartung und -Entwicklung, eigenständiges Rechnungswesen) auf mehr Leistungseinheiten verteilen.

Die Tätigkeit im Aufsichtsbereich verlangt eine hohe Spezialisierung mit vergleichsweise langer Einarbeitungszeit der Mitarbeitenden. Da der Arbeitsmarkt in diesem Bereich ausgetrocknet ist, entsteht ohne Zusammenarbeit eine zusätzliche Konkurrenzsituation bei der Personalsuche im gleichen Wirtschaftsraum.

Die Zusammenführung reduziert die Abhängigkeit von einzelnen Personen, ermöglicht eine dem Tätigkeitsbereich angemessene professionelle Organisation und senkt dadurch das Haftungsrisiko.

4. Eckpunkte der Zusammenführung

Zur Umsetzung der erläuterten Zusammenführung dient das Instrument des Staatsvertrages zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt mit den folgenden Eckpunkten, die im Gemeinsamen Bericht (siehe Beilage, S. 10 -13) ausführlich erläutert sind.

Bikantonale Anstalt

Aus dem Bundesrecht ergibt sich, dass die BVG-Aufsicht ab dem 1. Januar 2012 in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ausgegliedert werden muss. Dabei bietet es sich an, dieser Anstalt auch die Beaufsichtigung der unter kantonaler Aufsicht stehenden klassischen Stiftungen zuzuweisen. Optionsweise soll das ebenso für die Stiftungen unter kommunaler Aufsicht gelten. Der Vertrag sieht eine Anstalt mit dem Namen "BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB)" mit Sitz in Basel vor. Der Beitritt weiterer Kantone ist zur Zeit nicht aktuell, wird vom Vertrag jedoch ermöglicht. Das Personal wird nach den Vorschriften des Sitzkantons öffentlich-rechtlich angestellt.

Leistungsauftrag

Der Leistungsauftrag für die Anstalt wird durch übereinstimmende Beschlüsse der Regierungen der Vertragskantone und in der Regel für eine Leistungsperiode von vier Jahren erteilt. Die Anstalt wird vollumfänglich durch Gebühren finanziert. Entsprechend wird mit dem Leistungsauftrag kein Globalkredit verbunden.

Organisation der Anstalt

Die strategische Leitung der Anstalt obliegt einem fünfköpfigen Verwaltungsrat. Der Präsident bzw. die Präsidentin des Verwaltungsrats werden durch übereinstimmende Wahlbeschlüsse der Regierungen der Vertragskantone bestimmt. Diese wählen zudem je zwei weitere Mitglieder des Verwaltungsrats. Die Entschädigung der Mitglieder erfolgt durch die Anstalt, wobei die Regierungen der Vertragskantone die Entschädigung festlegen können.

Die operative Leitung wird durch eine Geschäftsleiterin oder einen Geschäftsleiter wahrgenommen. Die entsprechende Wahlbefugnis liegt beim Verwaltungsrat. Die Revision wird einer vom Verwaltungsrat bestimmten anerkannten Revisionsstelle übertragen. Die Finanzkontrollen Basel-Landschaft (erste Periode) und Basel-Stadt sollen alternierend als Revisionsstellen amten.

Aufsicht über die Anstalt

Die Anstalt untersteht gemäss dem allgemeinen, einschlägigen Recht der Aufsicht der Regierungen der Vertragskantone und der Oberaufsicht der Parlamente der Vertragskantone. Letztere gestalten die entsprechende parlamentarische Oberaufsicht und können sich absprechen, soweit das erforderlich ist. Angesichts der Technizität der Aufgabe und weil es ausschliesslich um den Vollzug von Bundesrecht geht, erscheint die Schaffung einer besonderen interkantonalen Geschäftsprüfungskommission nicht angezeigt. In fachlicher Hinsicht ist zudem von Bundesrechts wegen eine Oberaufsicht des Bundes eingerichtet worden, welche die Beachtung der dichten inhaltlichen Vorgaben des Bundesrechts gewährleisten soll. Das Bundesrecht ordnet ferner an, dass die Aufsichtsbehörde in ihrem Fachbereich weisungsungebunden handelt.

Dotationskapital und Reservefonds

Das Dotationskapital von CHF 1,5 Mio. trägt den budgetierten Werten Rechnung und wird verzinst. Das Dotationskapital hat die Funktion, die kurz- und mittelfristige Liquidität der Anstalt zu sichern und volatile Gebühren zu vermeiden. Es wird durch einen zu äufnenden Reservefonds abgelöst und damit rückzahlbar, sobald dieser Reservefonds die vorgegebene Höhe aufweist. Die Höhe des Dotationskapitals von CHF 1,5 Mio basiert auf den durchschnittlichen, addierten Umsätzen der bisherigen Aufsichtsbehörden Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Der Reservefonds soll einen Stand von mindestens 75 % eines Jahresergebnisses aufweisen. Wird dieser Wert überschritten, so kann der Verwaltungsrat Rückzahlungen des Dotationskapitals beschliessen.

Haftung

Die Haftung für die gesamte hoheitliche Tätigkeit richtet sich nach dem Recht des Kantons Basel-Stadt als Sitzkanton. Für Schäden, welche die BSABB verursacht hat, haftet ausschliesslich diese. Vorgesehen ist der Abschluss einer Haftpflichtversicherung durch die BSABB. Eine subsidiäre Haftung der Vertragskantone wird ausgeschlossen. Der Staatsvertrag folgt hier den Wünschen und dem geltenden Recht des Kantons Basel-Landschaft. Der Kanton Basel-Stadt schliesst sich dem an, weil aus praktischen Gründen (Sitztourismus) eine unterschiedliche Lösung in beiden Vertragskantonen nicht praktikabel erscheint.

Geschäftsübergabe

Die Berichte und Rechnungen von Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen sowie die hängigen Verfahren werden per Datum der Betriebsaufnahme durch die Anstalt übernommen. Die aus solchen Geschäften entstehenden Gebühren verbleiben bei der Anstalt.

Abschluss- und Genehmigungskompetenz

Die beiden Regierungen schliessen den Staatsvertrag ab und ermächtigen die Vorstehenden der Fachdepartemente (SiD BL/JSD BS) zur Unterzeichnung. Anschliessend wird der Staatsvertrag beiden kantonalen Parlamenten zur Genehmigung unterbreitet. Fakultative bzw. obligatorische Referenden richten sich nach den Bestimmungen der beiden Kantonsverfassungen (BS: fakultatives, BL: fakultatives oder obligatorisches Referendum).

5. Finanzielle und personelle Aspekte der Zusammenführung

Finanzziel:

Die BSABB finanziert sich durch kostendeckende Gebühren, welche nebst den Betriebs- und Investitionskosten auch die Einlagen in den Reservefonds decken. Die Kosten der BSABB, resp. die Gebühren sollen sich in der Grössenordnung von anderen, hinsichtlich Leistungsumfang und -qualität vergleichbaren BVG- und Stiftungsaufsichtsanstalten befinden; diesbezüglich befindet sich die BSABB in einem Wettbewerb mit anderen eigenständigen Aufsichtsinstanzen. Ein Sitztourismus soll aber vermieden werden. Zu beachten ist schliesslich, dass die BSABB den Vorsorgeeinrichtungen die Abgaben für die Oberaufsicht des Bundes in Rechnung stellen muss und diesem gegenüber Abgabeschuldnerin ist.

Kosten mit Vergleichen

Leistungs- und Kostengrössen der heute in den Kantonsverwaltungen einzeln geführten BVG- und Stiftungsaufsichten sind mit solchen der zusammengeführten, auf die neuen Aufgaben und die geforderte Organisation (öffentlich-rechtliche Anstalt) ausgerichteten BSABB nicht vergleichbar. Aus diesem Grund wurden nebst einer gemeinsamen Planerfolgsrechnung für die BSABB auch solche für einzeln geführte Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit erstellt.

Daneben werden Zahlenvergleiche von Anstalten aus der Zentral- und aus der Ostschweiz herangezogen, wobei diese zwar selbständig mit eigener Rechtspersönlichkeit geführt werden, jedoch die neuen Aufgaben und die zusätzlichen Anforderungen an die Strukturreform des Bundes noch nicht berücksichtigen.

Anstalt	Beaufsichtigte Institutionen	Kosten pro beaufsichtigte Institution	Vollzeitstellen	Personalaufwand pro Vollzeitstelle
Berufliche Vorsorge + Stiftungsaufsicht beider Basel BSABB (2 Kantone) –SOLL	1640 (1600 bisher / 40 neu, gerundet)	CHF 2'005.20	15.0	CHF 155'493.00
Eigenständige Anstalt BL – SOLL	563 (554 bisher / 9 neu)	CHF 2'576.45	6.3	CHF 165'091.00
Eigenständige Anstalt BS- SOLL	1086 (1055 bisher / 31 neu)	CHF 2'261.15	10.4	CHF 163'821.00
Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht ZBSA (6 Kantone) –IST*	982	CHF 1'844.45	8.3	CHF 166'132.00
Ostschweizer-Aufsicht (6 Kantone) –IST*	1094	CHF 1'290.00	7.0	CHF 167'000.00

* Die Ostschweizer-Aufsicht weist tiefe Zahlen auf, da ein Geschäftsmodell mit tieferen Mitarbeiteranforderungen und teilautomatisierten Prozessen besteht. Je ein Jurist und ein Sozialversicherungsexperte nehmen zusammen mit mehreren Sozialversicherungsfachleuten die Aufsicht wahr. Die Teilautomatisierung der Prozesse durch Personen ohne Anwaltspatent oder Diplom als WirtschaftsprüferIn hat sich zufolge offenen Fragen hinsichtlich Qualität und Haftungsrisiken in der gesamtschweizerischen Breite bisher nicht durchgesetzt. Künftig besteht diesbezüglich kein Handlungsspielraum mehr. Eine Expertenkommission hat im Zusammenhang mit der Strukturreform der 2. Säule die fachlichen Anforderungen zur Erhöhung der Qualität bei der BVG-Aufsicht zuhanden des Bundes umrissen. In der Regel müssen in der Aufsicht tätige Personen ein Anwaltspatent oder ein Diplom als WirtschaftsprüferIn besitzen.

Die Kosten der BSABB sind im Vergleich zu anderen, bereits zusammengeführten BVG- und Stiftungsaufsichten (ZBSA und Ostschweizer-Aufsicht) nur leicht höher. Bei diesen Vergleichen ist wie erwähnt zu berücksichtigen, dass die ZBSA und die Ostschweizer-Aufsicht die bevorstehende Strukturreform mit dem damit verbundenen Kostensprung noch nicht umgesetzt haben. Der Vergleich der Personalkosten pro 100 Stellenprozente verdeutlicht die steigende Effizienz bei zunehmender Grösse der Organisationseinheit.

Personelles

Der ausgewiesene Mehrbedarf an Personal begründet sich wie folgt:

- Übernahme der Aufsicht über 23 Sammelstiftungen vom Bund als neue Aufgabe (Mehrbedarf von 2 Vollzeitstellen)
- Übernahme neuer Führungs- und Supportaufgaben im Zusammenhang mit der selbständigen Anstaltsführung (eigener Führungs- und Rechnungskreis, Betreuung Verwaltungsrat, eigener Support im Bereich Personaladministration, Infrastruktur und teilweise EDV). Die erwähnten Aufgaben sind bisher bei den BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden gar nicht angefallen oder wurden ausserhalb durch andere kantonale Organisationseinheiten erbracht.
- Gewährleistung neuer Qualität der Aufgabenerfüllung im Bereich der bisherigen BVG- und Stiftungsaufsicht. Im ganzen Aufsichtsbereich sind durch die Strukturreform insbesondere neu Prüfungen der Gefässtruktur (Corporate Governance) und neue Rapport- und Statistikpflichten gegenüber der Oberaufsicht (Bund) etc. wahrzunehmen.

Es wird beabsichtigt, die bisherigen Mitarbeitenden der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden beider Kantone in die BSABB zu übernehmen.

Gebühren

Aufgrund der vom Bundesrecht geforderten, finanziellen Unabhängigkeit der neuen Anstalt liegt die Gebührenfestlegung in der Kompetenz des Verwaltungsrates. Er hat sich dabei an das Kostendeckungsprinzip und an die Äquivalenz zu halten. Solange der Reservefonds nicht im bestimmten Umfang (75% eines Jahresumsatzes) geüfnet, resp. das Dotationskapital nicht zurückbezahlt ist, besteht in der Gebührenansetzung ein gewisser Spielraum (dabei sind die Aspekte der Vermeidung von jährlich schwankenden Gebühren, von Sitztourismus sowie die Sicherstellung der kurz- und mittelfristigen Liquidität der Anstalt zu beachten). Danach dürfen die Gebühren grundsätzlich nicht mehr als die Kosten decken. Durch die entsprechende Besetzung des Verwaltungsrates können die Regierungen bei der Gebührenfestlegung Einfluss nehmen. Eine gerichtliche Überprüfung der Gebühren bleibt zudem jederzeit möglich.

Abgaben an die Oberaufsicht

Mit der Strukturreform der 2. Säule werden die kantonalen Aufsichtsanstalten verpflichtet, bei den Vorsorgeeinrichtungen Abgaben an die Oberaufsicht zu erheben und diese im einkassierten Umfang an den Bund abzuliefern. Die kantonalen Aufsichtsanstalten sind Schuldner der Abgaben an die Oberaufsicht.

Einmalkosten und Ablösungen

Als Einmalkosten fallen für die beiden Kantone an:

Gründungskosten (Mobiliar- und IT-Beschaffungen)	CHF	250'000.—	*
Dotationskapital der Anstalt	CHF	1'500'000.—	**
Umstellungskosten Pensionskasse	CHF	350'000.—	***

* Tragung 1/3 Basel-Landschaft, 2/3 Basel-Stadt, Abschreibung und Rückzahlung innert 5 Jahren

** Tragung 1/3 Basel-Landschaft, 2/3 Basel-Stadt, Rückzahlung nach Äufnung Reservefonds (75% Jahresumsatz)

*** Tragung offen, abhängig von der definitiven, durch den Verwaltungsrat zu wählenden Pensionskassenlösung. Die Auswirkungen sind bei Wahl Basellandschaftliche Pensionskasse resp. Pensionskasse Basel-Stadt different und heute zufolge Unklarheit bezüglich der zu wählenden Lösung (Transfer in Basellandschaftliche Pensionskasse oder Pensionskasse Basel-Stadt) nicht abschliessend bezifferbar.

Durch den Übergang aus dem Status von den heutigen Amtsstellen zu einer zusammengelegten bikantonalen Anstalt ergeben sich je Kanton Ablösungen im Bereich der Infrastruktur (Räumlichkei-

ten, Mobilien, EDV). Die bisher genutzte Infrastruktur wird voraussichtlich per 31.12.2011 frei und kann der Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft, resp. dem Justiz- und Sicherheitsdepartement Basel-Stadt zur Disposition übergeben werden. Da in beiden Kantonen einerseits Aufwendungen (insbesondere Personal- und Raumaufwand) und andererseits Einnahmen (Gebühreneinnahmen) wegfallen und beide BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden heute kostendeckend arbeiten, ergeben sich aufgrund der wegfallenden Gebühren bzw. Aufwendungen keine Netto-Einsparungen. Die Einmalkosten und Ablösungen werden voraussichtlich noch Ende 2011 fällig. Sie sind für dieses Jahr allerdings nicht budgetiert, da die Revisionsvorlage des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) überraschend im Hinblick auf die Schlussabstimmung im März 2010 um das Erfordernis der Errichtung öffentlich-rechtlicher Anstalten ergänzt wurde.

6. Anpassungen des kantonalen Rechts

Wie im Kanton Basel-Stadt, ist auch im Kanton Basel-Landschaft in erster Linie das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (SGS 211) an die Bestimmungen des Staatsvertrages anzupassen. Mit dem Staatsvertrag über die Errichtung einer bikantonalen BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel wird auch die Aufsicht über die klassischen oder gemeinnützigen, der kantonalen Aufsicht unterstehenden Stiftungen an die öffentlich-rechtliche Anstalt übertragen. Die Gemeinden erhalten die Möglichkeit, die ihnen unterstellten Stiftungen der kantonalen Aufsicht und damit der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel zu unterstellen.

Die gesetzlichen Anpassungen sind im Gemeinsamen Bericht (Beilage) auf den S. 16 und 17 dargestellt und werden dort auch erläutert.

7. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat gestützt auf den gemeinsamen Bericht betreffend Staatsvertrag über die Zusammenlegung BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden Basel-Stadt und Basel-Landschaft zur Beruflichen Vorsorge und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB) vom... (partnerschaftliches Geschäft):

1. Den Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag) vom... zu genehmigen.
2. Die Gesetzesänderungen zum Gesetz vom 16. November 2006 über die Einführung des Zivilgesetzbuches (EG ZGB) gemäss beiliegendem Entwurf eines Landratsbeschlusses zu beschliessen.
3. Den Kredit von CHF 583'333.-- als einmalige Ausgabe zur Einrichtung der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel gemäss beiliegendem Entwurf eines Landratsbeschlusses zu beschliessen.
4. Das Postulat von Daniela Schneeberger Nr. 2009-043 betreffend Aufsichtsbehörde beider Basel als erfüllt abzuschreiben.

Liestal,

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Der Landschreiber:

Beilagen:

- Entwurf für einen Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag) vom...
- Gemeinsamer Bericht vom 22. Februar 2011 betreffend Staatsvertrag über die Zusammenlegung BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden Basel-Stadt und Basel-Landschaft zur Beruflichen Vorsorge und Stiftungsaufsicht beider Basel BSABB (Partnerschaftliches Geschäft)
- Entwurf für 2 Landratsbeschlüsse.