



Verordnung über die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die Stiftungen und die Familienausgleichskassen (AVSFV)

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage	1
3. Grundzüge der Neuregelung	2
4. Erlassform	3
5. Erläuterungen zu den Artikeln	3
6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	8
7. Finanzielle Auswirkungen	9
8. Personelle und organisatorische Auswirkungen	9
9. Auswirkungen auf die Gemeinden	9
10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	9
11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	9

Vortrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion an den Regierungsrat zur Verordnung über die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die Stiftungen und die Familienausgleichskassen (AVSFV)

1. Zusammenfassung

Die Vorsorgeeinrichtungen werden heute von den kantonalen Aufsichtsbehörden oder vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) direkt beaufsichtigt. Der Bundesrat bzw. das BSV übt gleichzeitig die Oberaufsicht über die kantonalen Aufsichtsbehörden aus.

Das Bundesparlament beschloss nach vielen Jahren der Diskussionen im März 2010 eine Strukturreform in der 2. Säule. Ein zentraler Teil der Strukturreform betrifft die Stärkung der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen.

Die Direktaufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen soll nur noch von den Kantonen wahrgenommen werden (Ausnahmen: Sicherheitsfonds, Auffangeinrichtung und Anlagestiftungen). Deshalb werden Einrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter, die heute unter der Aufsicht des Bundes sind, neu von den Kantonen beaufsichtigt. Die Zuständigkeit der Kantone richtet sich nach dem Sitzprinzip. Wegen der zunehmend anspruchsvolleren Aufsichtstätigkeit (z.B. wegen Unterdeckung der Vorsorgeeinrichtungen oder den zahlreichen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen) will der Bund die Kantone mit einem kleinen Aufsichtsvolumen zudem dazu bewegen, sich nach Möglichkeit regional zusammenzuschliessen.

Zur Stärkung der Unabhängigkeit der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen haben sich die Aufsichtsbehörden als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zu organisieren, die in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen unterliegen. Damit soll ihre rechtliche, finanzielle und administrative Unabhängigkeit gewährleistet werden.

Die Oberaufsicht über die Aufsichtsbehörden im Bereich der beruflichen Vorsorge soll neu nicht mehr durch den Bundesrat bzw. das BSV ausgeübt werden, sondern durch eine vom Bundesrat und der Bundesverwaltung unabhängige Oberaufsichtskommission. Ihre Aufgabe ist insbesondere die fachliche Aufsicht über die Aufsichtsbehörden.

Im Kanton Bern wird die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen heute vom Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht (ASVS), Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“, ausgeübt. Ab Inkrafttreten der Strukturreform am 1. Januar 2012 soll die selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt „Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA)“ diese Aufgabe übernehmen. Die Vorlage sieht vor, dass die BBSA vom Kanton weisungsungebunden und in rechtlicher, finanzieller und administrativer Hinsicht unabhängig ist. Da das ASVS, Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“, heute auch die Aufsicht über die klassischen Stiftungen und die Familienausgleichskassen ausübt, werden diese Aufgaben aus Synergiegründen ebenfalls an die BBSA übertragen.

Weil die BBSA ihre Tätigkeit am 1. Januar 2012 aufnehmen muss, können die rechtlichen Grundlagen dafür nur noch mittels einer Dringlichkeitsverordnung rechtzeitig geschaffen werden.

2. Ausgangslage

Als Folge des kontinuierlichen Absinkens der Zinsen der Bundesobligationen und der Krise der Anlagemärkte, beschloss der Bundesrat im Jahr 2002 eine Senkung des Mindestzinssatzes in der beruflichen Vorsorge. Die Ankündigung dieser Zinssenkung führte dazu, dass der National- und Ständerat im September 2002 eine Sondersession durchführten. In diesem Rahmen erteilten sie dem Bundesrat mit insgesamt 42 parlamentarischen Vorstössen verschiedene Handlungs- und Prüfungsaufträge, unter anderem auch in Bezug auf die Aufsicht

über die berufliche Vorsorge. Um diese parlamentarischen Aufträge systematisch zu bearbeiten, beschloss der Bundesrat am 29. Januar 2003 eine Agenda zur „Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge“.

Aufgrund der darauf folgenden Berichte der Expertenkommission „Optimierung der beruflichen Vorsorge“¹ und deren Nachfolgekommission „Strukturreform“² liess der Bundesrat eine Änderung des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG)³ ausarbeiten. In der Botschaft dazu wird ausgeführt, dass sich die rechtliche, finanzielle und administrative Unabhängigkeit der Aufsicht nicht zuletzt auch aufgrund der Merkmale der öffentlichen Aufsichtstätigkeit aufdränge. So dürfe die Aufsichtsbehörde keinesfalls weisungsgebunden sein und das Personal nicht von der Budgetpolitik des Kantons abhängen. Nur so sei eine nicht von politischen Interessen beeinflusste, unparteiische Systemüberwachung und Aufsicht über die Systemteilnehmenden gewährleistet.⁴

Der Nationalrat schloss sich in allen Beratungen dem Vorschlag des Bundesrats an, dass die kantonalen Aufsichtsbehörden *in rechtlicher, finanzieller und administrativer Hinsicht unabhängig* sein sollen. Bis zu seiner letzten Sitzung hielt der Ständerat an seinem weniger weit gehenden Gegenvorschlag fest, dass die Aufsichtsbehörden lediglich *weisungsungebunden* sein sollen. Im Rahmen der Differenzvereinbarung vom 10. März 2010 wurde folgender Kompromiss für Artikel 61 Absatz 3 BVG vorgeschlagen: „Die Aufsichtsbehörde ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie unterliegt in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen.“⁵ Diese Formulierung wurde schliesslich in der Schlussabstimmung vom 19. März 2010 einstimmig beschlossen.⁶

Die Strukturreform löst im Kanton Bern Handlungsbedarf aus. Einerseits muss die Aufsichtsbehörde des Kantons Bern, deren Aufgaben heute das ASVS, Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“ wahrnimmt, als öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert werden. Andererseits wird sie die Aufsicht über mehrere bundeseigene und bundesnahe Vorsorgeeinrichtungen (z.B. Pensionskasse der SBB, des Bundes [Publica], der Post, der SRG SSR idée suisse) sowie diverse namhafte gesamtschweizerisch tätige Vorsorgeeinrichtungen der Privatwirtschaft (z.B. Proparis Vorsorge-Stiftung Gewerbe Schweiz, Paritätische Pensionskasse des Schweizerischen Anwaltsverbandes, Personalvorsorgestiftung der graphischen Industrie) übernehmen und sich personell entsprechend ausrichten müssen.

Mit der AVFSV wird die rechtliche Grundlage geschaffen, dass mit Inkrafttreten der Strukturreform am 1. Januar 2012 die BVG-Aufsichtsbehörde des Kantons Bern als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet ist und ihre Tätigkeit als rechtlich, finanziell und administrativ unabhängige, weisungsungebundene Aufsichtsbehörde aufnehmen kann.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Eine einzige Aufsicht für Vorsorgeeinrichtungen, klassische Stiftungen und Familienausgleichskassen

Die qualitativen und quantitativen Anforderungen an die Aufsichtsbehörden sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Im Bereich der beruflichen Vorsorge gestalten sich die Problemstellungen und die gesetzlichen Regelungen immer komplexer. Dies zeigt sich insbesondere

¹ Expertenbericht „Optimierung“:

<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/presse/2004/d/0408250101.pdf>

² Expertenbericht „Strukturreform“:

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/2262.pdf>

³ SR 831.40

⁴ BBI 2007 5703f.

⁵ AB 2010 165ff.

⁶ AB 2010 382

hinsichtlich der Unterdeckung und Sanierung von Vorsorgeeinrichtungen, aber auch bei den neuen Bestimmungen zur Teil- und Gesamtliquidation.

Aber nicht nur in der 2. Säule, sondern auch bei der Aufsicht über die klassischen Stiftungen steigen die Anforderungen an die Aufsichtsbehörde. Die Aufsichtstätigkeit wird immer anspruchsvoller, angefangen bei aufsichtsrechtlichen Prüfungen vor Eintragung in das Handelsregister bis hin zu Vorabklärungen bezüglich Nachlass- oder Konkursverfahren sowie Abberufung des Stiftungsrats und Einsetzung eines kommissarischen Verwalters. Zudem werden laufend neue klassische Stiftungen errichtet, was einen zunehmenden Arbeitsaufwand zur Folge hat.

Die wachsenden Anforderungen an die Aufsichtsbehörde rufen zwangsläufig nach einer Verstärkung der Aufsicht und nach erhöhter Professionalität, was eine bestmögliche Nutzung der heute vorhandenen Synergien erfordert. Zu diesem Zweck sollen nicht nur die von der Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“ wahrgenommene Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen und die klassischen Stiftungen, sondern auch jene über die von ihr beaufsichtigten Familienausgleichskassen von der BBSA übernommen werden.

3.2 Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde

Als öffentlich-rechtliche Anstalt ist die BBSA rechtlich und administrativ vom Kanton unabhängig. Sie ist finanziell selbsttragend und deckt ihre Kosten mit Gebühreneinnahmen.

3.3 Führung und Organisation der BBSA

Die BBSA führt ihre Tätigkeiten wirtschaftlich und effizient aus. Ihre Organe sind der Aufsichtsrat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle. Der Aufsichtsrat nimmt die strategischen Aufgaben und die Geschäftsleitung die operativen Aufgaben der BBSA wahr.

4. Erlassform

Die BVG-Strukturreform tritt am 1. Januar 2012 in Kraft. Mit dem ordentlichen Gesetzgebungsprozess könnte die Verabschiedung eines Gesetzes durch den Grossen Rat frühestens im Herbst 2011 erfolgen. Die Vorbereitungsarbeiten für die BBSA müssen aber viel früher beginnen, damit sie ihre Tätigkeit am 1. Januar 2012 ordnungsgemäss aufnehmen kann. Aus diesem Grund ist der Erlass einer Dringlichkeitsverordnung gestützt auf Artikel 88 Absatz 3 Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV)⁷ unausweichlich. Nur dadurch ist es möglich, dass einzelne Bestimmungen der AVSFV, welche die Rechtsgrundlage für gewisse Vorbereitungsarbeiten sind, bereits Mitte 2011 in Kraft treten können.

5. Erläuterungen zu den Artikeln

5.1 Gegenstand

Artikel 1

Wie unter Ziffer 3.1 geschildert, wird die BBSA die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen und die Familienausgleichskassen übernehmen. Gleichzeitig wird sie die kantonale Aufsichtsbehörde über die klassischen Stiftungen sein, d.h. über jene Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung dem Kanton oder mehreren Gemeinden angehören. Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung einer Gemeinde angehören, bleiben unter der Aufsicht der Gemeinden (vgl. Arti-

⁷ BSG 101.1

kel 6 Absatz 1 Gesetz vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [EG ZGB]⁸).

5.2 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 2

Mit Absatz 1 wird der Forderung des neuen Artikel 61 Absatz 3 BVG nachgekommen, wonach die Aufsichtsbehörde eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit sein muss. Das bedeutet, dass die BBSA selber Träger von Rechten und Pflichten ist, über ein eigenes Vermögen verfügt und für ihre Verbindlichkeiten haftet. Sie handelt dabei durch ihre Organe (Artikel 5), welche Rechtsverhältnisse für die BBSA eingehen können.

Im Sinne einer möglichst einfachen und präzisen Bezeichnung der öffentlich-rechtlichen Anstalt soll sie den Namen „Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA)“ tragen.

Artikel 3

Heute übt das ASVS die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge aus (Artikel 29 Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG]⁹ in Verbindung mit Artikel 16 Buchstabe a Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion [Organisationsverordnung JGK, OrV JGK]¹⁰). Ab 1. Januar 2012 soll die BBSA die Vorsorgeeinrichtungen (betriebseigene Vorsorgeeinrichtungen, Konzerneinrichtungen, Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen) und Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen (Freizügigkeits- und Säule-3a-Einrichtungen), mit Sitz im Kanton Bern beaufsichtigen (Absatz 1 Buchstabe a).

Das ASVS (Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“) ist heute ebenfalls Aufsichtsbehörde über die klassischen Stiftungen, die ihrer Bestimmung nach mehreren Gemeinden oder dem Kanton angehören, soweit der Regierungsrat die Aufsicht nicht einer andern Stelle überträgt (Artikel 9 EG ZGB in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 2 Verordnung vom 21. Oktober 2009 über die Stiftungen und Vorsorgeeinrichtungen [ASVV]¹¹).

Die BBSA soll – wie bereits heute das ASVS – auch die Aufsicht über diese klassischen Stiftungen im Sinne von Artikel 80 ff. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB)¹² ausüben (Absatz 1 Buchstabe b). Im ASVS bestehen heute zwischen der Aufsichtstätigkeit über die Vorsorgeeinrichtungen (die zu 98 Prozent die Rechtsform einer Stiftung haben) und jener über die klassischen Stiftungen zahlreiche Synergien. So umfasst das Aufgabengebiet beispielsweise der Wirtschaftsprüfer die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen und die klassischen Stiftungen. Es ist davon auszugehen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASVS der Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“ ab 1. Januar 2012 für die BBSA tätig sein werden, sodass diese Synergien weiterhin optimal genutzt werden können. Würde die Aufsicht über diese klassischen Stiftungen nicht der BBSA übertragen, hätte dies einen beachtlichen Effizienzverlust zur Folge. Im Übrigen werden diese Synergien zwischen der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen und jener über die klassischen Stiftungen bereits heute in beinahe allen Kantonen genutzt.

Heute gibt es vereinzelt klassische Stiftungen im Sinne von Artikel 80 ff. ZGB, die nach ihrer Bestimmung dem Kanton oder mehreren Gemeinden angehören und die gestützt auf Artikel 10 Absatz 2 ASVV nicht unter der Aufsicht des ASVS, sondern unter der Aufsicht einer andern Direktion stehen. Damit eine einheitliche Aufsichtspraxis im Kanton Bern gewährleistet

⁸ BSG 211.1

⁹ BSG 152.01

¹⁰ BSG 152.221.131

¹¹ BSG 212.223.1

¹² SR 210

ist, soll die BBSA auch die Aufsichtsbehörde über diese Stiftungen sein. Hinzu kommt, dass im Kanton Bern bis heute eine Bestimmung fehlt, die festlegt, wer die Umwandlungsbehörde nach Artikel 86 ZGB für Stiftungen ist, die nicht unter der Aufsicht des ASVS oder einer Gemeinde stehen. Somit ist auch nicht klar, an welche Stelle eine Verfügung dieser (nicht bekannten) Umwandlungsbehörde weitergezogen werden könnte. Geregelt ist heute nur die Zuständigkeit in Fällen, in denen das ASVS oder die JGK als Umwandlungsbehörde verfügt hat (Artikel 20a Absatz 2 Buchstabe *a* und *b* EG ZGB).

Unter der Aufsicht des ASVS stehen heute ebenfalls die im Kanton Bern tätigen Familienausgleichskassen. Hier bestehen die gleichen Synergien wie zwischen der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen und die klassischen Stiftungen. Aus denselben Gründen (vgl. Ausführungen zu Absatz 1 Buchstabe *b*) soll die BBSA die Aufsicht auch über die Familienausgleichskassen übernehmen (*Absatz 1 Buchstabe c*).

Absatz 2 entspricht Artikel 12 Buchstabe *a* ASVV.

Der Bund strebt mit der Strukturreform eine Professionalisierung der Aufsichtstätigkeit an. Aus diesem Grund könnten andere Kantone mit einem kleinen Aufsichtsvolumen Interesse daran haben, dem Kanton Bern ihre Aufsichtsaufgaben im Bereich der beruflichen Vorsorge zu übertragen. Mit *Absatz 3* soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Kanton Bern in diesem Bereich interkantonale Vereinbarungen abschliessen kann. Die Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV)¹³ schränkt die Kantone in ihrer Zusammenarbeit grundsätzlich nicht ein. So können die Kantone auch im Bereich der Umsetzung von Bundesrecht interkantonale Verträge abschliessen (Artikel 48 Absatz 1 BV, Knapp, St. Galler Kommentar zu Artikel 48, Rz. 11 und 13). Sie können somit Aufgaben an andere Kantone übertragen. Die Möglichkeit zum Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen ist im Kanton Bern in Artikel 88 Absatz 4 KV geregelt.

5.3 Organisation und Personal

Artikel 5

Die BBSA soll mit einer zweischichtigen Führungsstruktur ausgestattet werden. Das oberste Organ der BBSA ist der Aufsichtsrat (strategisches Organ) (*Buchstabe a*). Die Geschäftsleitung ist das operative Organ (*Buchstabe b*).

Die Revisionsstelle ist ebenfalls Organ der BBSA (*Buchstabe c*).

Artikel 6

In dieser Bestimmung befindet sich eine abschliessende Aufzählung der strategischen Aufgaben des Aufsichtsrats: Er schliesst mit der Geschäftsleitung eine Leistungsvereinbarung ab (*Buchstabe a*) und stellt die Geschäftsleiterin oder den Geschäftsleiter an (*Buchstabe b*). Zu seinen zentralen Aufgaben gehört auch der Erlass des Geschäfts-, des Personal- und des Gebührenreglements (*Buchstabe c*). Der Aufsichtsrat ist der Geschäftsleitung vorgesetzt, allerdings ohne in operative Angelegenheiten (z.B. Verfügungen, Personalentscheide) einzugreifen oder Einfluss zu nehmen (*Buchstabe d*). Weiter ist es Aufgabe des Aufsichtsrats, den Jahresbericht, die Jahresrechnung und das jährliche Budget (*Buchstabe e*) zu genehmigen und die Verwendung des Betriebsergebnisses festzulegen (*Buchstabe f*). Er nimmt ausserdem den Bericht der Revisionsstelle zur Kenntnis (*Buchstabe h*). Wegen der finanziellen Unabhängigkeit der BBSA vom Kanton und deren geringen Grösse (voraussichtlich höchstens 18 Vollzeitstellen) ist es angezeigt, dass der Aufsichtsrat frei entscheiden kann, welche Revisionsstelle er wählt (*Buchstabe g*) und wie hoch er die Entschädigung seiner Mitglieder im Geschäftsreglement festlegt (*Buchstabe i*). Damit der Regierungsrat seiner verfassungsrechtlichen Aufsichtspflicht (Artikel 95 Absatz 3 KV) nachkommen kann, müssen ihm vom Aufsichtsrat jährlich die Jahresrechnung, den Jahresbericht, seine Beurteilung des finanziellen

¹³ SR 101

Risikos für den Kanton und den Bericht der Revisionsstelle der BBSA zur Verfügung gestellt werden (*Buchstabe k*).

Artikel 7

Angesichts der Aufgaben, welche die BBSA als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit übernimmt, kommt den Mitgliedern des Aufsichtsrats eine zentrale Bedeutung zu. Seine Mitglieder sollen von den beaufsichtigten Institutionen unabhängig sein. Mit dem Amt unvereinbar ist beispielsweise die Tätigkeit in einer Geschäftsleitung oder in einem Stiftungsrat bzw. in einem strategischen Organ einer von der BBSA beaufsichtigten Institution. Der Regierungsrat legt das genaue Anforderungsprofil der fünf Mitglieder fest (*Absatz 1*). Er wird sich dabei am „Allgemeinen Anforderungsprofil für Verwaltungs- und Stiftungsräte“, das er für kantonale Beteiligungen, Unternehmen und Institutionen erlassen hat, orientieren und allenfalls zusätzlich einzelne BBSA-spezifische Anforderungen festlegen.

Dem Regierungsrat steht als Sanktionsmittel das Recht zu, Mitglieder des Aufsichtsrats jederzeit aus wichtigen Gründen abzurufen (*Absatz 3*).

Artikel 8

Die Leistungsvereinbarung mit der Geschäftsleitung ist das zentrale Steuerungsinstrument des Aufsichtsrats. Sie beinhaltet insbesondere die Wirkungs- und Leistungsziele sowie die Indikatoren zu deren Messung.

Artikel 9

Gemäss der nicht abschliessenden Aufzählung in *Absatz 2* ist die Geschäftsleitung verantwortlich für die Einhaltung der Leistungsvereinbarung (*Buchstabe a*), für ein ordnungsgemässes Finanz- und Rechnungswesen (*Buchstabe b*) und die Anstellung des Personals (z.B. Abschluss von Arbeitsverträgen, Stellenbewirtschaftung) (*Buchstabe c*). Sie hat zudem die Geschäfte des Aufsichtsrats vorzubereiten (*Buchstabe d*). Sie hat die Unterschriftenkompetenz für alle Verfügungen, soweit sie gemäss Geschäftsreglement nicht an die ihr untergeordneten Mitarbeitenden delegiert ist (*Buchstabe e*).

Artikel 11

Die künftigen Mitarbeitenden der BBSA (inkl. Geschäftsleiterin bzw. Geschäftsleiter) sollen grundsätzlich nach der Personalgesetzgebung des Kantons angestellt werden. Auf diese Weise erhalten sie eine gewisse Orientierung bezüglich der rechtlichen Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses. Abweichungen davon müssen jedoch möglich sein. Die BBSA ist ein kleiner Betrieb und soll finanziell selbsttragend sein. Sie benötigt deshalb eine grössere Flexibilität als der Kanton als grosser Arbeitgeber, um die Aufgabenerfüllung bei wechselnden äusseren Bedingungen (z. B. Zahl der zu beaufsichtigenden Einrichtungen) zu gewährleisten und um finanziell vom Kanton unabhängig zu sein. Der Aufsichtsrat wird die von der Personalgesetzgebung abweichenden Regelungen im Personalreglement festlegen.

5.4 Finanzielles

Artikel 12

Die BBSA erhebt für ihre Tätigkeit als Aufsichts- und Umwandlungsbehörde (Artikel 3 Absatz 1 und 2) von den beaufsichtigten Institutionen Gebühren. Gemäss *Absatz 1* bestehen die Gebühreneinnahmen aus einer jährlichen Grundgebühr (*Buchstabe a*) und Gebühren für Dienstleistungen (*Buchstabe b*).

Die Höhe der Gebühren wird vom Aufsichtsrat im Gebührenreglement festgelegt (Artikel 6 Buchstabe c). Mit den Gebühren müssen die Kosten der BBSA (inkl. Äufnung des Reservefonds und der Gebühren der Oberaufsichtskommission) gedeckt werden (*Absatz 2*).

Artikel 13

Für Vorsorgeeinrichtungen (inkl. Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen) und für klassische Stiftungen (*Absatz 1*) bemisst sich die jährliche Grundgebühr nach der Bilanzsumme der jeweiligen Institution.

Die jährliche Grundgebühr für Familienausgleichskassen besteht aus einem festen Betrag, der für alle gleich hoch ist und nicht von der Bilanzsumme abhängt (*Absatz 2*). Der Grund dafür liegt darin, dass die Familienausgleichskassen, die in mehreren Kantonen tätig sind, keine besondere Rechnung für ihre im Kanton Bern ausbezahlten Familienzulagen und vereinnahmten Beiträge führen müssen (Artikel 13 Absatz 1 und 2 Verordnung vom 17. September 2008 über die Familienzulagen [KFamZV]¹⁴).

Artikel 14

Die Gebühren für Dienstleistungen fallen im Einzelfall an (z.B. Abklärungen im Zusammenhang mit aufsichtsrechtlichen Eingaben, Änderungen von Stiftungsurkunden oder Reglementen, Anordnung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen, Verfügungen, Mahnungen) und bemessen sich nach dem konkreten Aufwand.

Artikel 15

Die BBSA soll über einen Reservefonds in der Höhe eines Jahresumsatzes verfügen. Er dient als Schwankungsreserve und als Haftungssubstrat. Die BBSA ist für Schäden, die im Rahmen der Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben entstehen, direkt haftbar (Artikel 101 Absatz 1 Personalgesetz vom 16. September 2004; PG¹⁵). Der Kanton haftet für den ungedeckten Schaden grundsätzlich nur, wenn die BBSA insolvent sein sollte (subsidiäre Staatshaftung, Artikel 101 Absatz 2 PG). Die BBSA wird prüfen, ob sich für sie eine zweckmässige Versicherungslösung anbietet.

Artikel 16

Die BBSA ist ein kleiner Betrieb und muss finanziell selbsttragend sein. Sie soll deshalb über eine, diesen Gegebenheiten entsprechende Buchführung verfügen (*Absatz 1*). Sie richtet sich nach den Vorschriften von Artikel 957 ff. Obligationenrecht (OR)¹⁶. Das Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)¹⁷ gilt für die BBSA nicht.

Die Jahresrechnung ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemässen Rechnungslegung aufzustellen und zu gliedern und beinhaltet eine Bilanz, Erfolgsrechnung und einen Anhang (*Absatz 2*).

5.5 Übergangs- und Schlussbestimmungen

Artikel 17

Der Kanton Bern stellt der BBSA für die ersten 10 Jahre ein Dotationskapital von CHF 2 Mio. und ein Darlehen auf Kontokorrentbasis von maximal CHF 3 Mio. zur Verfügung (*Absatz 1*).

Das Dotationskapital und das Darlehen sind durch die BBSA innerhalb von 10 Jahren, d.h. bis spätestens am 31. Dezember 2021, zurückzuerstatten (*Absatz 2*). Auf diese Weise wird die vom Bundesgesetzgeber verlangte finanzielle Unabhängigkeit der BBSA gegenüber dem Kanton sichergestellt.

¹⁴ BSG 832.711

¹⁵ BSG 153.01

¹⁶ SR 220

¹⁷ BSG 620.0

Artikel 18

Der Reservefonds soll nicht schon zu Beginn der Tätigkeit der BBSA vollständig geöffnet sein. Die in Artikel 15 vorgesehene Höhe des Reservefonds (ein Jahresumsatz) muss innerhalb von zehn Jahren erreicht werden.

Artikel 19

Falls die BBSA ab 1. Januar 2012 die bis Ende 2011 von der Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“ benutzte Infrastruktur weiter gebrauchen will, wird sie ihr vom Kanton für eine Übergangszeit (ungefähr 1 bis 2 Jahre) zu den für das ASVS geltenden Bedingungen zur Verfügung gestellt.

Artikel 20

Als Folge des Übergangs aller in der Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“ hängigen Verfahren an die BBSA werden beispielsweise die bis am 31. Dezember 2011 beim ASVS in der Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“ eingereichten Jahresberichte, Statuten, Reglemente von der BBSA geprüft bzw. genehmigt (*Absatz 1*).

Damit die BBSA ihre Aufsichtstätigkeit ausüben kann, ist es nötig, dass die von der Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“ bearbeiteten Daten über die beaufsichtigten Institutionen (z.B. Dossiers, elektronische Daten) ab 1. Januar 2012 von der BBSA bearbeitet werden. Das Bearbeiten umfasst jeden Umgang mit diesen Daten wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verändern, Verknüpfen, Bekanntgeben oder Vernichten (vgl. Artikel 2 Absatz 4 Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 [KDSG]¹⁸) (*Absatz 2*).

Artikel 21

Der Regierungsrat wird die Aufsichtsratsmitglieder nach dem Inkrafttreten der nötigen Bestimmungen der AVSFV (Artikel 22 Absatz 1) bis spätestens am 1. August 2011 ernennen, damit der Aufsichtsrat die nötigen Vorbereitungsarbeiten in Angriff nehmen und die BBSA ihren Betrieb am 1. Januar 2012 aufnehmen kann.

Artikel 22

Damit die Vorbereitungsarbeiten für die BBSA rechtzeitig vorgenommen werden können, müssen die Artikel 6 bis 9, 11 und 20 frühzeitig, d.h. am 1. Juli 2011, in Kraft treten (*Absatz 1*).

Die übrigen Bestimmungen treten am 1. Januar 2012 in Kraft (*Absatz 2*).

Weil die Verordnung Dringlichkeitsrecht enthält, wird sie auf drei Jahre befristet (*Absatz 3*).

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Das Bundesparlament verabschiedete am 19. März 2010 die BVG-Strukturreform. Sie tritt am 1. Januar 2012 in Kraft. Weil nicht absehbar war, wann die Strukturreform vom Bundesparlament verabschiedet und vom Bundesrat in Kraft gesetzt wird, ist die Vorlage weder im Rechtsetzungsprogramm noch in den Richtlinien der Regierungspolitik vorgesehen. Von der kantonalen Umsetzung der BVG-Strukturreform und den damit verbundenen Änderungen betreffend die Aufsicht über die klassischen Stiftungen und die Familienausgleichskassen sind keine anderen wichtigen Planungen des Kantons Bern betroffen.

¹⁸ BSG 152.04

7. Finanzielle Auswirkungen

Der Kanton Bern stellt der BBSA ein Dotationskapital von CHF 2 Mio. zur Verfügung (Artikel 17 Absatz 1). Es ist vorgesehen, dass es der BBSA zinslos gewährt wird. Die Rückerstattung soll bis in spätestens 10 Jahren erfolgen (Artikel 17 Absatz 2). Unter der Annahme einer linearen Rückerstattung innerhalb von 10 Jahren und einem Zinssatz in der Höhe der 10-jährigen Bundesobligationen der Eidgenossenschaft (1.48 %, Stand: 17. September 2010) belaufen sich die Kosten des Kantons für die Zinslosigkeit des Dotationskapitals auf ungefähr CHF 160'000.

Mit der Auslagerung der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, Stiftungen und Familienausgleichskassen in die BBSA entfallen dem Kanton jährliche Kosten von rund CHF 0.7 bis 1.0 Mio.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

In der Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“ des ASVS sind heute 12 Personen mit insgesamt 10.7 Stellen angestellt. Die BBSA strebt an, diese Mitarbeitenden zu übernehmen.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Es ergeben sich keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Gebühren werden vom Aufsichtsrat festgelegt (Artikel 6 Buchstabe c). Bereits jetzt ist absehbar, dass die Gebühren ab 1. Januar 2012 höher sein werden als heute. Die Gründe dafür sind folgende:

- Die Gebühren des ASVS wurden in den letzten zehn Jahren nicht erhöht (dies insbesondere im Hinblick auf die sich abzeichnende BVG-Strukturreform). Eine Gebührenerhöhung wäre somit auch ohne Auslagerung der Aufsicht nötig.
- Die BBSA muss finanziell selbsttragend sein und ihre Kosten mit den Gebühreneinnahmen decken (Artikel 4 und 12 Absatz 2).
- Heute entrichten die BVG-Aufsichtsbehörden keine Gebühren für die Oberaufsicht des Bundes. Mit Inkrafttreten der Strukturreform müssen sie der neuen Oberaufsichtskommission Gebühren für deren Tätigkeit entrichten (Artikel 64c BVG). Die Oberaufsichtskommission finanziert sich nur über ihre Gebühreneinnahmen. Die BBSA wird die Gebühren der Oberaufsichtskommission an die beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen überwälzen, weil sie ihre Kosten ebenfalls mit den Gebühreneinnahmen decken muss.

11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Bern,

Der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor:

Christoph Neuhaus