

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Genehmigung der Vereinbarung zwischen
den Kantonen Schaffhausen und Zürich über die
Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge**

06-84

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Genehmigung der Vereinbarung zwischen den Kantonen Schaffhausen und Zürich betreffend die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge. Unserem Antrag schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 (SR 831.40) schreibt vor, dass jeder Kanton eine Behörde zu bezeichnen hat, welche die Vorsorgeeinrichtungen sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, mit Sitz auf seinem Gebiet beaufsichtigt. Gemäss Art. 97 Abs. 2 BVG erlassen die Kantone die entsprechenden Ausführungsbestimmungen; bis zu deren Erlass können die Kantonsregierungen eine provisorische Regelung treffen.

Gestützt darauf erliess der Regierungsrat am 27. September 1983 eine Verordnung über den Vollzug des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 (SHR 831.401). In deren § 1 bestimmte er, dass die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen, die von Bundesrechts wegen (Art. 61 Abs. 1 BVG, Art. 89bis Abs. 6 ZGB) der kantonalen Aufsicht unterliegen, durch das Volkswirtschaftsdepartement ausgeübt wird. Seither beaufsichtigt das Letztere sämtliche Personalvorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Schaffhausen.

Unter dessen Aufsicht standen Ende 2005 insgesamt 78 Vorsorgeeinrichtungen (48 patronale und 30 paritätische) mit einem Bruttovermögen von total gegen 3,9 Mia. Franken. Gegenwärtig weisen nur die Kantona-

le Pensionskasse Schaffhausen (98,6 %), der Ruhegehaltsfonds des Regierungsrates (38,1 %, allerdings mit formeller Staatsgarantie) sowie eine kleine privatrechtliche Stiftung (98,5 %) eine Unterdeckung auf. Noch offen ist eine BVG-konforme Regelung der beruflichen Vorsorge des Stadtrates der Stadt Schaffhausen. Die Aufsichtsbehörde hatte diesen schon vor einiger Zeit angehalten, eine solche zu treffen. Der Stadtrat stellte daraufhin in Aussicht, dem Stadtparlament Anfang 2005 eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten. Durch den Vorstoss, die Mitgliederzahl der städtischen Exekutive auf drei zu reduzieren, ergab sich jedoch eine Verzögerung. Der Stadtrat sieht nunmehr vor, noch im Jahr 2006 eine diesbezügliche Vorlage zu verabschieden, damit die Neuregelung seiner Ruhegehaltsordnung spätestens 2007 abgeschlossen werden kann.

2. Strukturreform in der beruflichen Vorsorge

Als Folge der damaligen Krise der Anlagemärkte und der damit verbundenen schwierigen finanziellen Lage verschiedener Vorsorgeeinrichtungen verabschiedete der Bundesrat Anfang 2003 ein Arbeitsprogramm zur Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge. In diesem Zusammenhang wurde u.a. eine Expertenkommission zur Prüfung des Themas "Optimierung der Aufsicht" eingesetzt.

Diese Kommission hat in der Folge Empfehlungen formuliert. Danach sollte einerseits die Aufsicht über die Pensionskassen mit zusätzlichen Aufsichtsinstrumenten ergänzt werden, die ein frühzeitigeres Agieren bei unvorteilhafter Entwicklung der Finanz- und Anlagemärkte ermöglichen. Andererseits sollte die Aufsichtsstruktur generell gestrafft werden, und die heute parallelen Kompetenzen von Bund und Kantonen in der direkten Aufsicht sollten eliminiert werden. In erster Priorität wurde dabei ein regionales Modell verfolgt, bei welchem die direkte Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen ausschliesslich im Verantwortungsbereich der Kantone liegt. Diese sollten sich auf Konkordatsbasis zu Aufsichtsregionen zusammenschliessen und neu über präzise und griffigere Instrumente verfügen. Der Bund würde die Aufsicht über die gesamtschweizerisch tätigen Einrichtungen an die Kantone abtreten und nur noch die Oberaufsicht über die berufliche Vorsorge ausüben, wobei die Letztere allerdings nicht mehr durch den Bundesrat, sondern von einer unabhängigen Kommission wahrgenommen würde.

3. Umsetzung im Kanton Schaffhausen

Im Zuge dieser Bestrebungen beauftragte der Regierungsrat das Volkswirtschaftsdepartement am 28. September 2004, Lösungen zur Verstärkung der genannten Aufsicht durch Zusammenarbeit mit anderen Kantonen zu prüfen.

Daraufhin verfolgte das Volkswirtschaftsdepartement zur Erfüllung dieses Auftrags zwei Varianten: Einerseits beteiligte es sich an dem vom Kanton St. Gallen im Sommer 2004 angeregten Projekt "BVG-Aufsicht Ostschweiz". Dieses hat zum Ziel, die BVG- und - falls dies gewünscht wird - auch die Aufsicht über die klassischen Stiftungen in den Ostschweizer Kantonen in einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Anstalt zusammenzuführen. Um den wachsenden Anforderungen an die Aufsichtstätigkeit in der beruflichen Vorsorge Rechnung tragen zu können, soll so ein regionales Kompetenzzentrum zur gemeinsamen hoheitlichen Erfüllung der genannten Aufgabe geschaffen werden. Andererseits richtete das Volkswirtschaftsdepartement auch eine Anfrage betreffend Übernahme der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Schaffhausen an das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich. Dieses hat in der Folge seine grundsätzliche Bereitschaft erklärt, mittels Staatsvertrags die erwähnte Aufsicht mit den entsprechenden hoheitlichen Befugnissen zu übernehmen.

Aufgrund der Ergebnisse dieser Abklärungen wären für den Kanton Schaffhausen somit an sich beide Lösungen für eine regionale Zusammenarbeit möglich gewesen. Für die Übertragung der Aufsicht auf den Kanton Zürich spricht jedoch die grössere Kundenfreundlichkeit. Zwar spielt die räumliche Distanz bei den heutigen Kommunikationsmitteln in aller Regel keine entscheidende Rolle mehr. Gerade im Bereich der beruflichen Vorsorge sind aber persönliche Vorsprachen oft unabdingbar. Zu diesem Zweck ist aber die Zürcher Aufsichtsbehörde für die Schaffhauser Vorsorgeeinrichtungen schneller zu erreichen als diejenige in St. Gallen. Hinzu kommt, dass der Zürcher Gebührentarif nur geringfügig vom bisher im Kanton Schaffhausen angewendeten abweicht, während derjenige der St. Galler Aufsichtsbehörde, welcher bei der Ostschweizer Lösung übernommen würde, vor allem für Kassen mit grossem Vermögen teilweise mehr als doppelt so hoch ist. Auch müsste der Kanton Schaffhausen bei einem Anschluss an die Ostschweizer Anstalt eine subsidiäre Haftung übernehmen, bei der Übertragung der Aufsicht an den Kanton Zürich hingegen nicht. Der Regierungsrat ermächtigte daher das Volkswirtschaftsdepartement am 26. April 2005, mit dem Kanton

Zürich die noch offenen Fragen zu klären und eine entsprechende Vereinbarung zu entwerfen.

Das Volkswirtschaftsdepartement kam diesem Auftrag nach und konnte sich mit der im Kanton Zürich dafür zuständigen Direktion der Justiz und des Inneren auf den Text für eine Vereinbarung zur Übertragung der Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge einigen (siehe Beilage). Die Aufsicht über die klassischen Stiftungen ist hingegen nicht abzutreten, da diese, unter Oberaufsicht des Regierungsrates, auch von Gemeinden ausgeübt wird.

4. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Vereinbarung

Art. 1

Das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich wird künftig gegenüber sämtlichen Personalvorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Schaffhausen, auch der Kantonalen Pensionskasse Schaffhausen, die hoheitlichen Aufgaben, welche gemäss Art. 62 BVG der Aufsichtsbehörde obliegen, erfüllen. Die Aufsicht über die klassischen Stiftungen verbleibt jedoch nach wie vor im Kanton Schaffhausen.

Art. 2

Für ihre Aufsichtstätigkeit erhebt die Zürcher Aufsichtsbehörde die gleichen Gebühren wie für die Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Zürich. Darüber hinaus ist ihr keine weitere Entschädigung auszurichten.

Art. 3

Die Aufsicht ist nach den Bestimmungen der entsprechenden Bundeserlasse sowie ergänzend des Zürcher Rechts auszuüben. Die volle und ausschliessliche Verantwortung für ihr Handeln bei der Aufsicht über die Schaffhauser Vorsorgeeinrichtungen trägt ab dem Zeitpunkt ihrer Übernahme die Zürcher Behörde; der Kanton Schaffhausen haftet dafür - auch subsidiär - nicht mehr.

Art. 4

Dem Kanton Schaffhausen steht das Recht zu, von der Zürcher Aufsichtsbehörde über einzelne Kassen Auskunft zu verlangen. Ausserdem erhält er von dieser jährlich einen Bericht über die Aufsichtsausübung.

Art. 5

Falls sich zeigt, dass die vorliegende Vereinbarung geändert werden muss, kann dies im gegenseitigen Einvernehmen der beiden Kantone jederzeit erfolgen. Ausserdem steht jedem Kanton das Recht zu, von der Vereinbarung mit einer Kündigungsfrist von einem Jahr jeweils auf Ende eines Kalenderjahres zurückzutreten.

Art. 6

Die Übertragung der vorstehend erwähnten Aufgabe erfolgt auf Anfang 2007. Ab diesem Zeitpunkt wird die Aufsicht über alle Personalvorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Schaffhausen ausschliesslich durch das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich ausgeübt. 1.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Durch die Übertragung der bisher im Kanton Schaffhausen durch einen nebenamtlichen Revisor ausgeübten BVG-Aufsicht auf den Kanton Zürich kann dessen Stelle (ca. 10-20 %-Pensum) per Ende 2006 aufgehoben werden. Daraus ergibt sich eine jährliche Einsparung von ca. Fr. 12'000.-- bis Fr. 15'000.--. Ausserdem entfällt beim Departementssekretär des Volkswirtschaftsdepartements/Leiter des Wirtschaftsamtes die Leitung des wegfallenden Bereichs; die dadurch frei werdende Kapazität ist jedoch unbedingt für die verstärkte Unterstützung und Entlastung des Departementsvorstehers bei der Führung und strategischen Entwicklung des Departements erforderlich. Andererseits reduzieren sich auch die Gebühreneinnahmen um rund Fr. 60'000.--.

6. Rechtliches

Die vorliegende Vereinbarung mit dem Kanton Zürich überträgt diesem hoheitliche Aufgaben. Sie fällt unter die Kategorie "unmittelbar anwendbare internationale und interkantonale Verträge mit gesetzgebendem

Charakter" nach Art. 33 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung und unterliegt damit dem fakultativen Referendum.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, dem im Anhang beigefügten Beschluss über die Genehmigung der Vereinbarung zwischen den Kantonen Schaffhausen und Zürich betreffend die Aufsicht über Einrichtungen in der beruflichen Vorsorge zuzustimmen.

Schaffhausen, 12. September 2006

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Hans-Peter Lenherr

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach

Beschluss über die Genehmigung der Vereinbarung zwischen den Kantonen Schaffhausen und Zürich betreffend die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

1. Die Vereinbarung zwischen den Kantonen Schaffhausen und Zürich betreffend die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge wird genehmigt.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug der Vereinbarung beauftragt und ermächtigt, künftige Änderungen und Ergänzungen zu genehmigen.

II.

- ¹ Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.
- ² Der Regierungsrat bestimmt das In-Kraft-Treten.
- ³ Der Beschluss sowie die Vereinbarung sind im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin:

Vereinbarung zwischen den Kantonen Schaffhausen und Zürich betreffend die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge

(vom 2006 /2006)

Die Regierungen der Kantone Schaffhausen und Zürich vereinbaren:

Art. 1 *Auftrag*

Der Kanton Zürich erfüllt gegenüber den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge mit Sitz im Kanton Schaffhausen die Aufgaben der kantonalen Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 61 und 62 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Aufsicht).

Art. 2 *Entschädigung*

¹ Für die Aufsicht erhebt der Kanton Zürich Gebühren wie bei den Einrichtungen mit Sitz im Kanton Zürich.

² Der Kanton Schaffhausen schuldet dem Kanton Zürich keine Entschädigung.

Art. 3 *Anwendbares Recht*

Die Aufsicht wird nach Bundesrecht und ergänzend nach dem Recht des Kantons Zürich ausgeübt. Für Schäden, die Angestellte des Kantons Zürich im Zusammenhang mit der Aufsicht verursacht haben, haftet ausschliesslich der Kanton Zürich nach seinem Haftungsrecht.

Art. 4 *Auskunft*

¹ Auf Anfrage des Kantons Schaffhausen erteilt der Kanton Zürich im Einzelfall Auskunft über die Aufsicht über eine Einrichtung.

² Der Kanton Zürich erstattet dem Kanton Schaffhausen jährlich Bericht über die Aufsicht.

Art. 5 *Änderung, Aufhebung*

¹ Die Vereinbarung kann jederzeit in gegenseitiger Übereinkunft geändert werden.

² Jeder Kanton kann die Vereinbarung unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Jahr auf das Ende eines Kalenderjahres auflösen.

Art. 6 *Inkrafttreten*

¹ Die Vereinbarung tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

² Der Kanton Schaffhausen übergibt dem Kanton Zürich rechtzeitig die für die Aufsicht erforderlichen Akten.