

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, [Das Datum wird von Fabasoft gesetzt werden. Bitte nichts eingeben!]

0

Botschaft betreffend Beitritt des Kantons Thurgau zur Interkantonalen Vereinbarung vom 22. Mai 2024 über die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin (IVBSA)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft betreffend Beitritt des Kantons Thurgau zur Interkantonalen Vereinbarung vom 22. Mai 2024 über die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin (IVBSA). Dem Konkordatstext und dem beiliegenden erläuternden Bericht der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, die für die Vorbereitung der Vereinbarung zuständig war, fügen wir folgende Erläuterungen mit Bezug zum Kanton Thurgau an.

1. Ausgangslage Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA)

Nach Art. 61 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) müssen die Kantone die zuständige Behörde bezeichnen, die für die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kantonsgebiet zuständig ist. Die Aufsicht bezieht sich auch auf weitere Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen. Bereits auf Stufe Bundesgesetz ist vorgesehen, dass die Kantone dafür gemeinsame Aufsichtsregionen in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit bilden können. Ebenfalls gesetzlich vorgegeben ist, dass die Aufsichtsbehörde in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen unterliegt und ihre Mitglieder nicht aus dem kantonalen Departement stammen dürfen, das mit Fragen der beruflichen Vorsorge betraut ist.

Eine Aufsichtsbehörde braucht es nach Art. 84 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) auch für die klassischen Stiftungen nach Art. 80 ff. ZGB.

In den Ostschweizer Kantonen ist die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA) seit dem 1. Januar 2008 die zuständige Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 61 Abs. 1 BVG. In den Kantonen St.Gallen, Thurgau und Tessin fungiert sie zusätzlich als Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 84 ZGB.

Im Vorsorgebereich wacht die OSTA darüber, dass die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge die gesetzlichen Vorschriften einhalten und die Vorsorgevermögen zweckgemäss verwenden. Dazu prüft sie die Statuten, Reglemente und jährlichen Berichterstattungen der Vorsorgeeinrichtungen und nimmt Einsicht in die Berichte der Revisionsstellen und der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge. Im Stiftungsbereich sorgt die OSTA für die oben genannten Kantone dafür, dass die Stiftungen ihre Vermögen dem Stiftungszweck entsprechend verwenden. Dazu prüft sie u.a. die jährliche Berichterstattung sowie weitere Unterlagen der 186 klassischen Stiftungen mit Sitz im Kanton Thurgau.

Bei der OSTA handelt es sich um eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Kantone Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden und Thurgau. Geschaffen wurde sie mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (RB 831.41) vom 26. September 2005.

Den Beitritt des Kantons Thurgau hatte der Regierungsrat mit RRB Nr. 619 vom 5. Juli 2005 beschlossen. Grund für die damals neue Aufsichtsstruktur war, dass die Anforderungen an die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge laufend zugenommen hatten. Verschiedene Vorsorgeeinrichtungen waren mit Unterdeckungen und Sanierungen konfrontiert, was auch die Aufsichtsbehörden herausforderte und spezialisiertes betriebswirtschaftliches, juristisches und vorsorgespezifisches Fachwissen notwendig machte. Zuvor waren die Aufgaben von nur zwei Personen, die bei der Finanzkontrolle in der Abteilung Aufsicht für berufliche Vorsorge und Stiftungen tätig waren, wahrgenommen worden.

Jeder Vertragskanton entsendet gemäss Art. 9 der Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht ein Regierungsmitglied in das strategische Organ der Aufsichtsbehörde, die sogenannte Verwaltungskommission der OSTA. Bis 2021 war der Kanton Thurgau jeweils mit dem Chef für Finanzen und Soziales (DFS) in der Verwaltungskommission vertreten. Das DFS ist jedoch Rekursinstanz für Verfügungen der Aufsichtsbehörde, die klassische Stiftungen mit Sitz im Kanton Thurgau betreffen. Daher brauchte es eine neue Regelung. Seitdem nimmt die Chefin oder der Chef des Departementes für Bau und Umwelt (DBU) Einsitz in das Gremium, womit die Funktion der Rekursinstanz klar von der Vertretung im Aufsichtsgremium der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht getrennt ist.

Zusammengefasst übernimmt die OSTA für den Kanton Thurgau seit 2008 alle gesetzlichen Aufgaben des Kantons im Bereich der BVG- und Stiftungsaufsicht. Die Verordnungen des Regierungsrates zum Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge sowie betreffend die Stiftungsaufsicht wurden in der Folge per 31. Dezember 2007 aufgehoben.

2. Zusammenlegung der OSTA mit der Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)

Seit der Gründung der OSTA sind die Anforderungen in der BVG- und Stiftungsaufsicht weiter gestiegen. Deshalb soll die OSTA nun mit der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) zusammengelegt werden. Rechtsgrundlage ist wiederum ein Konkordat: Die Interkantonale Vereinbarung über die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin (IVBSA).

Im beigelegten erläuternden Bericht sind die wichtigsten Inhalte für alle Kantone aufbereitet:

- Ausgangslage
- Analysen
- Ziele und Umsetzung
- Ergebnis der Vernehmlassung
- Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Aus Sicht des Regierungsrates ist es unerlässlich, dass die Kantone proaktiv auf die Entwicklung bei den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge reagieren. Wie im Bericht ausgeführt, schliessen sich Arbeitgebende vermehrt Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen an und verzichten auf den Betrieb einer eigenen Pensionskasse. In der Folge nimmt der Bestand an Pensionskassen markant ab. Der Markt konzentriert sich auf relativ wenige, dafür aber sehr grosse und unter Umständen hoch komplexe Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Daher ist eine stark aufgestellte Aufsichtsbehörde mit risikoorientierter Aufsichtspraxis gefragt. Durch den Zusammenschluss der beiden Aufsichtsregionen BVS und OSTA und der neuen, gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Anstalt IVBSA können die Herausforderungen gemeistert werden.

Mit den drei Standorten Zürich, St. Gallen und Locarno wird die Aufsicht auch künftig lokal präsent sein. Die regionale Verankerung wahrt die Nähe zu den Stiftungen und ermöglicht die Pflege der lokal geprägten Kundenbeziehungen.

3. Zuständigkeit für den Beitrittsbeschluss zur IVBSA

Gemäss § 36 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) ist im Kanton Thurgau für den Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen der Grosse Rat zuständig, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist. Staatsverträge und Konkordate sind in ihrer Wirkung Gesetzen gleichgestellt. Interkantonale Vereinbarungen mit rechtssetzendem Inhalt von grundlegender und wichtiger Bedeutung unterliegen deshalb dem Beschluss des Grossen Rats und darauffolgend der fakultativen Volksabstimmung. Lediglich vollziehende interkantonale Vereinbarungen verbleiben analog dem Verordnungsrecht in der Kompetenz des Regierungsrates. Die interkantonalen Vereinbarungen werden jedoch vom Regierungsrat vorbereitet und ausgehandelt. Der Grosse Rat kann sie dann – in Abweichung zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – lediglich gesamthaft beschliessen oder verwerfen, allenfalls an den Regierungsrat zu neuer Verhandlung zurückweisen. Der Beschluss des Grossen Rats stellt hierbei keine Ratifikation dar. Gemäss § 46 Abs. 1 KV vertritt der Regierungsrat den Kanton nach aussen, weshalb auch nur ihm die Ratifikation von interkantonalen Vereinbarungen nach unbenützter Referendumsfrist oder Zustimmung der Bevölkerung nach einer Volksabstimmung obliegt (vgl. PHILIPP STÄHELIN/RAINER GONZENBACH/MARGRIT WALT, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Auflage, Weinfelden 2007, § 36 N 7). Zur konsultativen Mitwirkung bei interkantonalen Verträgen, die der Beschlussfassung durch den Grossen Rat unterliegen, beantragt der Regierungsrat gemäss § 37 Abs. 1^{bis} der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) rechtzeitig die vorgezogene Bildung einer Spezialkommission. In die Kompetenz des Regierungsrats fallen demgegenüber vollziehende Vereinbarungen mit anderen Kantonen gemäss § 43 Abs. 2 und Abs. 3 KV.

Im Jahr 2005 stufte der Regierungsrat den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht als rein vollziehende Vereinbarung ein, da damit der kantonale Vollzug von Bundesaufgaben neu geregelt wurde. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; RB 210.1) ermächtigt den Regierungsrat in § 11 Abs. 1 Ziff. 1 und Ziff. 2, das zuständige Departement für die Aufsicht über Stiftungen und Einrichtungen der beruflichen Vorsorge zu bezeichnen. „Die Vereinbarung hat damit keinen rechtssetzenden Inhalt von grundlegender und wichtiger Bedeutung, weshalb gemäss § 43 Abs. 2 KV der Regierungsrat zuständig ist“, lautete gestützt darauf die Einschätzung in RRB Nr. 619 vom 5. Juli 2005. Dementsprechend ist auch der Zusammenschluss der OSTA und der BVS als vollziehende Vereinbarung einzustufen, die in die Kompetenz des Regierungsrates fällt. Da andere Kantone für den Beitritt jedoch den Weg über ein Einführungsgesetz zur IVBSA gehen, legt auch der Kanton Thurgau dem Grossen Rat den Beitritt zum Beschluss vor. Er wählt dazu allerdings nicht die Konstruktion eines Einführungsgesetzes, die im Kanton Thurgau unüblich ist, sondern unterbreitet dem Grossen Rat den Beschluss, der Vereinbarung beizutreten. Analog war das Vorgehen beim Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK; RB 935.5). Da im vorliegenden Fall aber keine inhaltlichen

5/5

Veränderungen für den Kanton Thurgau resultieren, sondern nur ein Zusammenschluss der OSTA und der BVS erfolgt, verzichtete der Regierungsrat auf ein konsultatives Mitwirkungsverfahren.

Über die neue IVBSA hinausgehende Ausführungsbestimmungen sind im Kanton Thurgau nicht erforderlich, da der Kanton Thurgau bereits der OSTA alle Aufgaben im Bereich der BVG- und Stiftungsaufsicht übertragen hatte.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Finanzierung der Anstalt wird wie bisher kostendeckend und selbsttragend durch Aufsichtsgebühren sichergestellt, die sich nach den Bilanzsummen der Beaufsichtigten richten. Die entsprechenden Gebührentarife sind durch den Konkordatsrat zu genehmigen. Der Konkordatsrat entspricht vom Wesen her der bisherigen Verwaltungskommission der OSTA.

Für die Vereinbarungskantone fallen keine Kosten an.

5. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Botschaft und den Beitritt zur IVBSA Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über Ihre Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilagen:

- Erlass IVBSA, Fassung Vereinbarungskantone
- Erläuternder Bericht
- Beschlussesentwurf