

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

An das  
Büro des Grossen Rates  
8510 Frauenfeld

GRG Nr.	12	PI 5	449
---------	----	------	-----

Frauenfeld, 17. Mai 2016  
417

**Parlamentarische Initiative von Vico Zahnd, Hermann Lei und Urs Martin vom  
9. März 2016  
„Auswahl des TKB-Bankrates durch den Grossen Rat“**

**Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Unter Bezugnahme auf Ihre Einladung vom 10. März 2016 nimmt der Regierungsrat zur oben erwähnten Parlamentarischen Initiative (PI) wie folgt Stellung:

**I. Vorbemerkung**

Mit Blick auf § 44 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) stellen wir fest, dass die eingereichte PI sich weder auf einen Gegenstand bezieht, der schon als Rechtsgeschäft anhängig ist, noch der Gegenstand vom Regierungsrat als Vorlage vorbereitet wird, die innerhalb des nächsten halben Jahres dem Grossen Rat vorgelegt werden soll.

**II. Bemerkungen zur Form**

Gemäss § 43 der Geschäftsordnung des Grossen Rates kann mit der PI dem Rat der Auftrag erteilt werden, aufgrund eines ausgearbeiteten Entwurfs den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung einer Verfassungsvorschrift, eines Gesetzes, einer grossrätlichen Verordnung oder eines Grossratsbeschlusses zu prüfen.

Vorliegend wird beantragt, § 12 Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes über die Thurgauer Kantonalbank (TKB-G; RB 951.1) zu streichen und mit einer neuen Ziff. 5 in § 12a Abs. 1 den Kantonsrat zu verpflichten, ein Reglement über die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen für die Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums zu erlassen. Die PI

betrifft eine Gesetzesänderung und wäre somit grundsätzlich zulässig. Allerdings sind hier unter allgemeinen gesetzgeberischen Aspekten wesentliche Vorbehalte angebracht:

Gemäss § 36 Absatz 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) erlässt der Grosse Rat in der Form des Gesetzes alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze, namentlich über die Organisation des Kantons, dessen Anstalten und Körperschaften.

Gegenstand der vorliegenden PI ist die Revision der Zuständigkeit für die Wahl der Mitglieder und Präsidium des Bankrates. Hierbei handelt es sich um eine Änderung der Organisation und insbesondere der Ausübung von aufsichtsrechtlichen Aufgaben. Das Instrument der PI war stets für geringfügige Gesetzesanpassungen gedacht. Für umfangreiche Gesetzesänderungen, Organisationsanpassungen oder die Änderung der Aufsichtspflichten gegenüber selbständigen Anstalten eignet sich die PI nicht, da die parlamentarische Beratung ohne das Vorliegen einer regierungsrätlichen Botschaft und ohne Vernehmlassungsverfahren einsetzt. Eine Gesetzesänderung ohne Einbezug der TKB in das Gesetzgebungsverfahren wäre ausserdem nicht sachgerecht und nicht vertretbar.

Laut der PI soll das Parlament „ein Reglement über die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen für die Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums festlegen“. Diese Formulierung ist ausserordentlich vage. Sie gibt keinerlei Anhaltspunkte, was ein solches Reglement beinhalten würde, welche Kriterien angewendet würden, wer den Prozess führen würde und wie und ob die TKB bzw. deren Bedürfnisse respektive die regulatorischen Vorgaben bei der Ausgestaltung eines solchen Reglementes bzw. beim neuen Verfahren einbezogen würde.

Der Grosse Rat kann sodann gemäss § 36 Abs. 3 KV Verordnungen erlassen, soweit ihn die Verfassung dazu ermächtigt. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Verfassung erlässt der Grosse Rat also Gesetze und grossrätliche Verordnungen, aber keine Reglemente (als sozusagen „Gesetzesrecht minderer Stufe“). Eine verfassungsrechtlich abgestützte Kompetenz zu einem Wahlreglement existiert nicht; falls es Verordnungscharakter trüge, läge die Kompetenz beim Regierungsrat.

Aus diesen Gründen erachten wir das Instrument der PI für die vorliegend bezweckte Gesetzesanpassung wenn nicht als unzulässig so doch zumindest als ungeeignet.

Der guten Ordnung halber weisen wir zudem darauf hin, dass der Textvorschlag der PI mehrere gesetzestechnische Mängel in formeller Hinsicht aufweist: So wird vom „Kantonsrat“ gesprochen, während die korrekte Bezeichnung des Thurgauer Parlamentes gemäss Kantonsverfassung „Grosser Rat“ lautet. Sodann gäbe es auch keinen neuen Absatz 5, sondern eine neue Ziffer (§ 12a Abs. 1 Ziff. 5). Die PI erweist sich ferner als unvollständig, da für den Fall der Unterstützung auch die bereits beschlossene neue Regelung in der GOGR gleichzeitig geändert werden müsste (§ 57 Abs. 1bis GOGR).

### **III. Bemerkungen zum Inhalt**

Die geltende Regelung der Kompetenzen zur Wahl des Bankrates der TKB ist am 1. Oktober 2011 in Kraft getreten, nachdem die entsprechende Gesetzesänderung vom Grossen Rat mit 121:0 Stimmen angenommen worden war. Das Parlament war damit einhellig dem Regierungsrat und der Mehrheit der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) gefolgt. In der Botschaft zur Änderung des TKB-G (08/GE 14/227) wies der Regierungsrat auf die Notwendigkeit des Erlasses einer Eigentümerstrategie hin, in deren Zug die Befugnisse des Regierungsrates und die Kompetenzen des Grossen Rates neu zu regeln seien. Dies um eine deutlich aktivere Rolle in der Überwachung und Begleitung der Kantonalbank zu erreichen und klare Aufsichtsstrukturen zu schaffen. Im Ergebnis verfügt der Regierungsrat heute über das Vorschlagsrecht für die Wahl der Mitglieder und des Präsidiums des Bankrates, ebenso über das Vorschlagsrecht für die Wahl der Revisionsstelle und andere Instrumente für die Begleitung, Überwachung und Kontrolle der Kantonalbank. Das Wahlrecht bleibt dem Grossen Rat vorbehalten. Die Wahl kann jedoch nur aus dem Kreis der vorgeschlagenen Personen erfolgen, weshalb es sich - präzise ausgedrückt - nur um ein beschränktes Wahlrecht bzw. ein Bestätigungsrecht einer faktisch vom Regierungsrat vorgenommenen Wahl handelt.

Der Regierungsrat hat das Verfahren betreffend die Wahl der Bankratsmitglieder und des Bankratspräsidiums von der Wahlvorbereitung bis zum Wahlvorschlag an den Grossen Rat mit RRB Nr. 642 vom 11. August 2015 festgelegt und den Beschluss den Präsidien von Grosse Rat und GFK zur Kenntnis gebracht (Beilage). Der Beschluss zeigt auf, dass der Prozess ein hohes Mass an Professionalität und Nähe zum Bankwesen erfordert. Die Suche von Kandidaten und Kandidatinnen bedingt tiefes Fach- und Hintergrundwissen über das Unternehmen, dessen Umfeld und Geschäftsmodell. Nur so lassen sich die für das strategische Führungsgremium benötigten Kompetenzen in der nötigen Breite und Tiefe definieren. Mit den Vertretern der politischen Oberaufsicht - konkret mit dem Chef des Departementes für Finanzen und Soziales und dem Leiter der Finanzverwaltung Thurgau - befindet sich die TKB in einem laufenden Austausch zu relevanten Themen und Entwicklungen. Das gewährleistet auch in persönlichen Fragen das nötige Verständnis der politischen Oberaufsicht für die Situation der Bank. Zudem gilt es, den in Gesetzen und Rundschreiben der Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA) festgehaltenen Vorgaben für Verwaltungsräte von Banken Rechnung zu tragen. Insbesondere die Finma - mit ihr müssen die Anforderungsprofile abgestimmt und die Lebensläufe der Kandidaten zur Prüfung eingereicht werden - ist derzeit daran, ihre Vorgaben für Verwaltungsräte von Banken noch zu erweitern.

Das erst vor kurzer Zeit eingeführte Vorschlagsrecht des Regierungsrates wieder aufzuheben und dem Grossen Rat die Vorbereitungen und die Durchführung der Wahl zu übertragen, würde bedeuten, die bestehenden Aufsichtsfunktionen wieder zu beschneiden. Hierfür besteht kein Anlass, zumal sich das im August 2015 festgelegte Verfahren bei der letzten Zuwahl in den Bankrat in seiner ersten Anwendung weitgehend bewährt hat. Auch lässt sich der Begründung der PI nicht entnehmen, inwiefern sich die Qualität der Bankratsnominierung verschlechtert haben soll. Wie bereits im Rahmen der Revision des TKB-G ausgeführt, erfordert die Steuerung der Geschäftstätigkeit auch die Einflussnahme auf die Besetzung der Leitungsfunktionen. Würden dem Grossen Rat die entsprechenden Wahlbefugnisse übertragen, kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten politische Überlegungen

im Vordergrund stehen und das Auswahlprozedere beeinträchtigen könnten. Dies widerspricht den Prinzipien einer guten Corporate Governance, was mit ein Grund für die Änderung der Wahlkompetenzen war. Die neue Regelung erlaubt es, primär auf das fachliche Anforderungsprofil zu achten und - im Einklang mit der Eigentümerstrategie - soweit nötig und möglich eine angemessene Verankerung des Bankrates in der Thurgauer Bevölkerung bzw. in der politischen Landschaft sicherzustellen.

Das Vorschlagsrecht des Regierungsrates war im Zuge der Änderung des TKB-G verknüpft mit der Erarbeitung der Eigentümerstrategie, die ebenfalls dem Regierungsrat obliegt und dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten ist (§ 12 Abs. 1 i. V. m. § 12a Abs. 1 Ziff. 3 TKB-G). Wollte man der PI folgen, würde hier ein einzelner Baustein herausgerissen und würden die übrigen Zuständigkeiten in Schiefelage versetzt. Die erst kürzlich vom Grossen Rat genehmigte revidierte Eigentümerstrategie müsste entsprechend angepasst und wiederum dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet werden.

Dem Grossen Rat steht die Oberaufsicht über die TKB zu. In dieser Funktion auch noch die Vorbereitungen und das Auswahlverfahren vorzunehmen, erschwert die Ausübung der Oberaufsicht und dürfte zu Interessenkonflikten führen. Eher prüfenswert im Sinne guter Corporate Governance wäre die Wahl der Bankratsmitglieder durch die politische Aufsicht direkt, also durch den Regierungsrat.

Die TKB untersteht eidgenössischen Vorgaben und bedarf für die Geschäftstätigkeit einer Bewilligung der FINMA (Art. 3 Bankengesetz; SR 952.0). Bewilligungsvorgabe ist - nebst anderen Vorgaben - dass zwischen Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle die Befugnisse so abzugrenzen sind, dass eine sachgemässe Überwachung der Geschäftsführung gewährleistet ist (Abs. 2 Bst. a). Schliesslich wird auch im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 6. Oktober 2015 zur Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung (BBI 2016 S. 1717 ff.) empfohlen, dass der Bundesrat bei der Wahl der Leitungsorgane von Aufsichts- und Regulierungsbehörden die Festlegung von präzisen und transparenten Anforderungsprofilen sicherstellt sowie seiner Steuerungs- und Aufsichtskompetenz mittels Wahl der Leitungsorgane vermehrt Gewicht beimisst (Empfehlung 3 S. 1718). Diese und die weiteren regulatorischen Vorgaben, die sich aus der Börsenkotierung und Bankaufsichtsregelungen ergeben, liessen sich bei Umsetzung der PI nicht mehr erfüllen.

Schliesslich sei auf die Leitsätze des Bundes zur Steuerung der verselbständigten Einheiten hingewiesen, welche im Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate Governance-Bericht; 06.072) vom 13. September 2006 verankert sind. Der 4. Leitsatz (Steuerungselement der Organe) ist wie folgt formuliert:

*Bei Anstalten wählt der Bundesrat den Verwaltungs- oder Institutsrat sowie die externe Revisionsstelle. Die ein- oder mehrköpfige Geschäftsleitung von Anstalten wird durch den Verwaltungs- oder Institutsrat unter Vorbehalt der bundesrätli-*

*chen Genehmigung gewählt. Die Genehmigung des Bundesrates entfällt bei Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht.*

Das Vorgehen des Bundes deckt sich damit mehrheitlich mit den Wahlbestimmungen des TKB-G. Es geht aber darüber hinaus, indem der Bundesrat als Exekutive die Mitglieder wählt und nicht wie im Kanton Thurgau eine Bestätigung durch die Legislative erfolgen muss.

#### **IV. Fazit**

Die neue Regelung zur Wahl der Bankratsmitglieder ist noch jung. Der Regierungsrat hat damit erste, wertvolle Erfahrungen gesammelt und die nötige Praxis entwickelt. Diese Erkenntnis sowie die vorstehend aufgezeigten Gründe zeigen mit aller Deutlichkeit, dass kein Anlass besteht, die neue Regelung bereits wieder zu ändern. Wir beantragen Ihnen daher, von einer vorläufigen Unterstützung des Vorstosses abzusehen.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates

*Dr. Jakob Stark*

Der Staatsschreiber

*Dr. Rainer Gonzenbach*

Beilage: RRB Nr. 642 vom 11. August 2015