

## **Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat**

Frauenfeld, 09. August 2010

604

|         |    |      |     |
|---------|----|------|-----|
| GRG NR. | 08 | AN 9 | 181 |
|---------|----|------|-----|

**Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Roland Kutruff vom 16. Dezember 2009  
„Bericht zur Aufsicht über klassische Stiftungen“**

### **Beantwortung und Bericht**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Eingabe vom 16. Dezember 2009 beauftragen der Antragsteller und 52 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen den Regierungsrat, es sei ein Bericht zur Aufsicht über die klassischen Stiftungen vorzulegen. Der Regierungsrat nimmt dieses Anliegen auf und legt Ihnen hiermit den geforderten Bericht bereits vor.

### **I. Einleitung**

Anlass für den parlamentarischen Vorstoss bildet die Situation der Stiftung Komturei Tobel. Es liege der Verdacht nahe - so der Antragsteller -, dass die Stiftungsaufsicht die eigentlichen Aufsichtsaufgaben nicht in allen Belangen wahrnehme. Dabei sei nicht klar, über welche Informationen diese verfüge. Inzwischen zeige sich, dass die Warnungen des Gemeinderates an die Adresse des Stiftungsrates und des Regierungsrates berechtigt gewesen seien und bei rechtzeitigem Einschreiten der Aufsichts- und Kontrollstellen zumindest ein Teil der in die Stiftung eingelegten Steuergelder hätten gerettet werden können und auch der Zweck der Stiftung eher erreicht worden wäre. Vor diesem Hintergrund unterbreitet der Antragsteller verschiedene Fragen, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

Zu konkreten Fragen betreffend die Lage und die Geschäftstätigkeit der Stiftung Komturei Tobel nimmt der Regierungsrat im Rahmen der Beantwortung der Interpellation „Steuergelder in der Stiftung Komturei Tobel“ Stellung. Vorliegend wird unter Ziff. III. lediglich auf die Beurteilung der Stiftung durch die Aufsichtsbehörde eingegangen.

## **II. Berichterstattung**

### **Frage 1**

Gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 26. September 2005 (IVB; RB 831.41) führen die Kantone Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden und Thurgau im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit die Aufsicht über die Personalvorsorgeeinrichtungen sowie die klassischen Stiftungen gemäss Zivilgesetzbuch durch. Sitz ist St. Gallen (Art. 1 und 2 IVB). Die BVG- und Stiftungsaufsicht hat ihre Tätigkeit am 1. Januar 2008 aufgenommen.

Grundsätzlich stehen die Stiftungen unter der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinde), dem sie ihrer Bestimmung nach angehören (Art. 84 Abs. 1 ZGB). Die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht überwacht neben den hier nicht interessierenden Vorsorgeeinrichtungen der Vereinbarungskantone die Stiftungen im Sinn von Art. 80 bis 89 ZGB (klassische Stiftungen) der Kantone St. Gallen und Thurgau. Die sachliche Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde (Bund, Kanton, Gemeinde) ergibt sich aus dem konkreten Tätigkeitsbereich der Stiftung. Keine entscheidende Bedeutung hingegen hat der Wille des Stifters oder der Stiftungsorgane, der Wille der Destinatäre oder der Sitz der Stiftung. Für die der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht unterstellten klassischen Stiftungen ist sie zudem Änderungs- und Umwandlungsbehörde gemäss Art. 80 ff. ZGB. Das gilt im Kanton Thurgau auch für die einer Gemeinde unterstehenden klassischen Stiftungen.

Inhaltlich hat die Aufsichtsbehörde dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken entsprechend verwendet wird (Art. 84 Abs. 2 ZGB). Die Aufsichtsbehörde soll dafür sorgen, dass die Stiftung ihren Zweck so verfolgt, wie es in der Stiftungsurkunde vorgesehen ist. Sie hat darüber zu wachen, dass sich die Organe der Stiftung an das Gesetz, die Stiftungsurkunde und an allfällige Reglemente halten. Soweit den Organen ein Ermessensspielraum zukommt, muss die Aufsichtsbehörde diesen respektieren und sich mit Einmischungen sehr zurückhalten (vgl. Handkommentar zum ZGB-Aebersold, Art. 84 N 8). Die Aufsichtsbehörde darf nicht bei allen Problemen eingreifen, die bei einer Stiftung vorkommen können. Beschlüsse der Stiftungsorgane müssen Gesetz oder Urkunde verletzen, um ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde zu rechtfertigen. Solange ein Entscheid hingegen nicht unhaltbar ist oder auf sachfremden Kriterien beruht, darf die Aufsichtsbehörde nicht einschreiten (BGE 111 II 99).

Die Aufsichtstätigkeit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht läuft nach klar definierten Vorgaben ab. Massgebend dafür sind die von der Verwaltungskommission erlassenen verfahrensrechtlichen Bestimmungen betreffend die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen (AVS) vom 19. April 2007. So muss die Stiftung innert sechs Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres die genehmigte und rechtsgültig unterzeichnete Jahresrechnung sowie das dazugehörige Wertschriftenverzeichnis, den Bericht über die Geschäftstätigkeit sowie den Bericht der Kontrollstelle einreichen. Wird die Berichterstattung eingereicht, erfolgt vorab eine grobe Überprüfung der Unterlagen im Hinblick auf besondere Probleme oder Mängel. Sämtliche Berichterstattungen wer-

den sodann kritisch begutachtet und mit standardisierten Prüfprogrammen systematisch untersucht. Werden Mängel festgestellt, ergreift die Aufsichtsbehörde die geeigneten Aufsichtsmittel. Sie erstrecken sich von Hinweisen und Anweisungen bis zur Anordnung von Ersatzvornahmen oder Ordnungsbussen. Üblicherweise finden sich aufsichtsbehördliche Feststellungen in den Verfügungen über die entsprechenden Berichterstattungen. In mehr als der Hälfte aller Verfügungen finden sich entsprechende Hinweise. Sie werden vor dem Versand von einem Mitglied der Geschäftsleitung inhaltlich und formal geprüft. Die Verfügungen sind anfechtbar und werden den Stiftungen sowie ihren Revisionsstellen zugestellt. Sind andere Behörden (wie z. B. das Amt für Handelsregister und Zivilstandswesen oder die Steuerverwaltung) mitbeteiligt, wird mit diesen Ämtern vorgängig Kontakt aufgenommen. Liegen Zeitungsberichte oder Informationen von Dritten vor, wird der Stiftungsrat in der Regel zur Stellungnahme eingeladen. Durchschnittlich nehmen die Prüfungen der Jahresberichterstattung pro Geschäftsfall rund sechs Arbeitsstunden in Anspruch.

## **Frage 2**

Oberstes Organ der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht ist die Verwaltungskommission (Art. 8 IVB). Die Regierungen der Vereinbarungskantone wählen je ein Regierungsmitglied in die Verwaltungskommission. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Die Verwaltungskommission konstituiert sich selbst (Art. 9 IVB). Sie legt unter anderem den Leistungsauftrag über die Führung der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht fest, sorgt für Qualitätssicherung und Controlling und erlässt die für die Aufsichtstätigkeit erforderlichen verfahrensrechtlichen Bestimmungen und den Gebührentarif (vgl. Art. 11 IVB). Sie trifft sich in der Regel zweimal pro Jahr zur Geschäftserledigung am Geschäftssitz der Aufsichtsbehörde in St. Gallen.

Die Verwaltungskommission ist nicht zuständig für das operative Geschäft, also die materielle Aufsichtstätigkeit im konkreten Fall. Diese Aufgabe obliegt der Geschäftsleitung (Art. 14 Abs. 1 lit. b IVB). Die in der Verwaltungskommission einsitzenden Regierungsmitglieder der einzelnen Kantone nehmen auf die laufenden Fälle nicht Einfluss.

## **Frage 3**

Zur Legitimation einer Aufsichtsbeschwerde, die von der Aufsichtsbehörde inhaltlich geprüft werden muss, braucht es eine gewisse Nähe zur Stiftung. Diese Anforderung erfüllt, wer Destinatär ist oder wer als potentieller Destinatär mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in die Lage kommen kann, Stiftungsvorteile zu nutzen (BGE 110 II 440). Weiter kann jedermann eine Anzeige an die Aufsichtsbehörde machen, auch ohne Nachweis eines rechtlichen Interesses. Die Aufsichtsbehörde muss die Anzeige prüfen und allenfalls die notwendigen Massnahmen zur Korrektur eines Missstandes ergreifen. Anzeiger haben in diesem Verfahren keinerlei Parteirechte; ebenso wenig können sie etwas gegen den Entscheid der Aufsichtsbehörde in dieser Sache tun (Handkommentar zum ZGB, a. a. O., Art. 84 N 5).

Bei der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht sind seit Bestehen der Anstalt zwei Anzeigen eingegangen. Sie betreffen allerdings keine klassischen Stiftungen mit Sitz im

Kanton Thurgau. In einem Fall verfügte die Aufsichtsbehörde aufsichtsrechtliche Massnahmen.

#### **Frage 4 und 5**

Wie bereits dargelegt, besteht die stiftungsrechtliche Aufsichtstätigkeit in einer vertieften Rechtskontrolle, die gesetzlich verankert ist. Inhaltlich hat sich mit der neuen Organisation daher nichts geändert. Insbesondere wurden die Prozessabläufe und Prüftools weitgehend vom Kanton Thurgau übernommen. Ebenso sind die Personen, welche die klassischen Stiftungen im Kanton Thurgau beaufsichtigen, schon vor der Regionalisierung für deren Aufsicht zuständig gewesen. Somit konnten die Kontinuität und das Sachwissen optimal erhalten bleiben. Verbessert haben sich wegen des grösseren Personalbestandes insbesondere die Kapazität sowie der interne Informationsaustausch. Auch kann das Spezialwissen Einzelner durch die grössere Organisation einfacher abgerufen werden.

Zur weiteren Verbesserung der Prozessabläufe wurde eine neue Geschäftsdatenbank aufgebaut, welche auch die aktualisierten Prüftools enthält. Dieses Programm ist seit 1. Januar 2010 in Betrieb.

Zusammenfassend hat sich die neue Aufsichtsorganisation sehr gut bewährt. Es sind keine Massnahmen notwendig oder ersichtlich, die Aufsichtsorganisation zu verbessern.

### **III. Beurteilung der Stiftung Komturei Tobel aus Sicht der Aufsichtsbehörde**

Wie die Geschäftsleitung der IVB mitteilt, sind bis heute gegen die Stiftung Komturei Tobel und deren Organe keine Anzeigen eingegangen. Die Aufsichtsbehörde sah sich auch nicht veranlasst, von sich aus aufsichtsrechtliche Massnahmen zu ergreifen, zumal keine Anzeichen bestehen, dass die Stiftungsorgane bei der Ausführung des Stifterwillens ihr Ermessen überschritten oder missbraucht haben oder Stiftungsvermögen zweckwidrig verwendet worden ist. Dementsprechend nahm sie von den Berichterstattungen der Geschäftsjahre 2006 bis 2009 nach deren Prüfung lediglich Kenntnis. Allerdings erkannte die Behörde bereits Mitte 2008 die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Stiftung und verlangte vom Stiftungsrat Stellungnahmen, so am 30. Juni 2008 wegen des Rückzugs der Finanzierungszusage einer Bank. Im Rahmen der Einsichtnahme in die Berichterstattung 2008 stellte die Aufsichtsbehörde eine angespannte finanzielle Situation fest und verlangte vom Stiftungsrat ein quartalsweises Reporting. Die Aufsichtsbehörde vertritt die Auffassung, dass das Stiftungskapital gegenwärtig nicht ausreicht, um den Stiftungszweck vollumfänglich erfüllen zu können. Eine umfassende Zweckerfüllung hängt damit wesentlich von der Mittelbeschaffung der Stiftung ab. Die Mittelbeschaffung – das „fundraising“ – ist aber nicht Gegenstand aufsichtsbehördlicher Tätigkeit. Vielmehr hat die Aufsichtsbehörde - wie dargelegt - darüber zu wachen, dass das Vermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird. Dass ein gewidmetes, auch erhebliches Vermögen nicht zur schnellen und vollständigen Erfüllung des Stiftungszweckes genügt, ist bedauerlich, kann und darf aber nicht durch aufsichtsbehördliches Einschreiten geheilt werden. Dies wäre - wie unter Frage 1 aufgezeigt - ein unzulässiger Eingriff

in den Autonomiebereich einer Stiftung. In diesem Sinn ist das Vorgehen der Aufsichtsbehörde in Bezug auf die Stiftung „Komturei Tobel“ sachgerecht und angemessen. Für weitergehende Aufsichtsmaßnahmen fehlt im Übrigen die rechtliche Grundlage.

#### **IV. Schlussbemerkungen**

Mit der Neuorganisation der Stiftungsaufsicht in Form der gemeinsamen Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht sollte gemäss den Erwartungen der Trägerkantone den wachsenden Anforderungen an die Aufsichtstätigkeit Rechnung getragen und das hochspezialisierte betriebswirtschaftliche, juristische und vorsorgespezifische Fachwissen optimal gebündelt und stärker professionalisiert werden. Diese Erwartungen haben sich bisher vollumfänglich erfüllt. Aus thurgauischer Sicht konnte zudem das vor der Restrukturierung bestehende Fachwissen optimal erhalten und die Kontinuität somit gewahrt werden. Verbessert haben sich wegen des grösseren Personalbestandes insbesondere die Leistungsfähigkeit der Aufsicht sowie der interne Informationsaustausch. Auch kann das Spezialwissen Einzelner durch die grössere Organisation einfacher abgerufen werden. Weiter lässt sich in einem grösseren Verbund der Einsatz neuer Informatikmittel (so die seit 1. Januar 2010 in Betrieb stehende neue Geschäftsdatenbank) wirtschaftlicher realisieren und betreiben.

Zusammenfassend hat sich die neue Aufsichtsorganisation sowohl in organisatorischer wie in fachlicher Hinsicht sehr gut bewährt und gibt zu keinerlei Beanstandungen Anlass.

#### **V. Antrag**

Der Regierungsrat hat mit dem vorliegenden Bericht den Antrag bereits erfüllt. Wir beantragen Ihnen deshalb, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und das Geschäft als erledigt am Protokoll abzusprechen.

Der Präsident des Regierungsrates

*Dr. Jakob Stark*

Der Staatsschreiber

*Dr. Rainer Gonzenbach*