

Interpellation Götte-Tübach (18 Mitunterzeichnende) vom 19. April 2022

Was sind die Konsequenzen des Wegzugs der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht nach Zürich für den Standort St.Gallen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 16. August 2022

Michael Götte-Tübach erkundigt sich in seiner Interpellation vom 19. April 2022 nach den Konsequenzen des Wegzugs der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht nach Zürich für den Kanton St.Gallen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (nachfolgend OSTA) ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, die ihre Rechtsgrundlage in der Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 26. September 2005 (sGS 355.01) hat. Träger der OSTA sind die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, St.Gallen und Thurgau. Zudem ist die OSTA durch einen Zusammenarbeitsvertrag mit dem Kanton Tessin auch mit einer Filiale in Muralto präsent und für die Aufsicht über die dortigen Vorsorgeeinrichtungen und klassischen Stiftungen zuständig. Das strategische Organ der OSTA ist die Verwaltungskommission, die aus je einem Regierungsmitglied der Vereinbarungskantone (ohne Tessin) besteht. Für den Kanton St.Gallen ist der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes Mitglied der Verwaltungskommission.

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) und die OSTA planen die Bildung einer gemeinsamen Aufsichtsregion. Im Zuge des fortschreitenden Strukturwandels in der beruflichen Vorsorge haben der Verwaltungsrat der BVS und die Verwaltungskommission der OSTA eine entsprechende Absichtserklärung unterzeichnet. Die neue Aufsichtsregion umfasst die neun Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Thurgau, St.Gallen und Tessin sowie Zürich und Schaffhausen. Als Rechtsgrundlage der neuen Anstalt ist eine interkantonale Vereinbarung (Konkordat) geplant.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die einleitend erwähnte Verwaltungskommission der OSTA und der Verwaltungsrat der BVS haben im Dezember 2021 eine Absichtserklärung zur Schaffung einer gemeinsamen Aufsichtsregion für die Beaufsichtigung der bisher unter der BVS und der OSTA stehenden Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und der klassischen Stiftungen unterzeichnet. Darin verpflichten sich die Parteien, die nötigen Schritte zu unternehmen und die entsprechenden Ressourcen bereitzustellen, um eine gemeinsame Aufsichtsregion zu realisieren. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes informierte die Regierung über die beabsichtigte Bildung einer gemeinsamen Aufsichtsregion und hat die Interessen des Kantons St.Gallen zweckdienlich eingebracht.
2. Es wurden keine Beschlüsse gefällt, die OSTA im Zug der Bildung der neuen Anstalt in Zürich aufzulösen. In der Absichtserklärung wurde definiert, dass die Aufsichtsleistungen künftig mit lokaler Präsenz in Zürich, St.Gallen und Muralto (TI) erbracht werden sollen, während die übergreifenden Funktionen Finance & Risikomanagement, Recht, Informatik und Operations zentral am Standort Zürich sichergestellt werden. Als Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit dient, wie einleitend erwähnt, eine zu erarbeitende zwischenstaatliche Vereinbarung (Konkordat).

Zurzeit werden die zukünftige Ausgestaltung des Organisationsmodells und dessen rechtliche Ausgestaltung vertieft geklärt. Dies hat vor dem Hintergrund zweier wesentlicher Entwicklungen zu geschehen: Zum einen findet in der beruflichen Vorsorge seit längerem ein starker Konsolidierungsprozess statt. Immer weniger Vorsorgeeinrichtungen sind zu beaufsichtigen, deren Komplexität und damit die fachlichen Anforderungen an die Aufsichtsbehörden nehmen gleichzeitig zu. Auch nehmen die regulatorischen Anforderungen an die Aufsichtsbehörden zu. So arbeitet z.B. die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge zurzeit daran, Mindestanforderungen an die Aufsichtsbehörden zu definieren. Namentlich bei der Dokumentation der Prüfprozesse und der Gesamtbeurteilung der Vermögensanlage der Vorsorgeeinrichtungen zeichnet sich für die OSTA Investitionsbedarf ab. Die OSTA wird aufgrund des relativ kleinen Bestands an zu beaufsichtigenden Vorsorgeeinrichtungen in absehbarer Zukunft nicht mehr mit vertretbarem Aufwand in der Lage sein, ihre gesetzlichen Aufgaben adäquat und kosteneffizient wahrzunehmen. Denn auch eine Aufsichtsbehörde muss sich an wirtschaftlichen Kriterien orientieren. Als strategisch beste Option hat die Verwaltungskommission daher entschieden, einen Zusammenschluss mit der BVS vorzubereiten. Diese Lösung dient im Übrigen auch dazu, das System eines föderalen Aufsichtssystems zu stärken.

Mit der angedachten Lösung kann die Aufsicht in der Ostschweiz zukunftsgerichtet weiterentwickelt werden, ohne dass die Aufsichtspräsenz in St.Gallen aufgegeben werden muss. Die gemeinsame Nutzung von hochspezialisiertem Fachwissen in Finance, Risikomanagement und Operations (namentlich IT) ermöglicht der OSTA Zugang zu Kompetenzen, den sie bei einem Alleingang aufgrund ihrer finanziellen und personellen Möglichkeiten nicht hätte. Gleichzeitig ist absehbar, dass die genannten Fähigkeiten zentral für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben sein werden.

3. Die neue interkantonale selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit den Standorten Zürich, St.Gallen und Muralto erlaubt es, einerseits den regionalen Bedürfnissen gerecht zu werden und andererseits die Fachkompetenz für alle diese Regionen nachhaltig zu sichern. Damit kann der Auftrag der Ausübung einer professionellen Stiftungsaufsicht unter Berücksichtigung der lokalen Eigenheiten optimal sichergestellt werden. Die Führung der neuen Anstalt soll über ein zeitgemässes Public-Corporate-Governance-Modell erfolgen, das ebenfalls die Interessen der Regionen berücksichtigt. Der Konkordatsrat als oberstes Organ stellt die angemessene politische Vertretung der einzelnen Vereinbarungskantone sicher. Dieser Konkordatsrat würde den Verwaltungsrat, der über fachspezifische Fähigkeiten verfügt und die strategische Führung der Anstalt ausübt, wählen und z.B. verfahrensrechtliche Bestimmungen, Gebührentarif und allenfalls weitere Erlasse beschliessen. Die Aufsichtspraxis wird weisungsungebunden durch die operative Leitung der Anstalt bestimmt. Die Aufsichtstätigkeit würde weiterhin von Mitarbeitenden in St.Gallen wahrgenommen werden. Es ist deshalb nicht von entscheidender Bedeutung, dass der Hauptsitz der Anstalt in Zürich sein soll, sondern vielmehr, dass die regionalen Bedürfnisse mit dem geplanten Governance- und Organisationsmodell in bestmöglicher Art und Weise berücksichtigt werden.
4. Die OSTA beaufsichtigt die Vorsorgeeinrichtungen sämtlicher Vereinbarungskantone und die klassischen Stiftungen der Kantone St.Gallen und Thurgau. Dafür stehen der OSTA rund zehn Vollzeitstellen, davon 730 Stellenprozente am Standort St.Gallen zur Verfügung.

Die BVS beaufsichtigt die Vorsorgeeinrichtungen der Kantone Zürich und Schaffhausen sowie die klassischen Stiftungen im Kanton Zürich mit kommunalem und kantonalem Bestimmungszweck. Sie verfügt dafür über 26,5 Vollzeitstellen.

Interne Vergleiche zeigen, dass die Mitarbeitenden von OSTA und der BVS vergleichbar grosse Kundenportfolios betreuen. Eine Zusammenlegung der beiden Anstalten und damit eine einhergehende Vereinheitlichung der Aufsichtstätigkeit wird daher initial keinen Personalabbau mit sich bringen. Längerfristig sind Synergien zu nutzen, die jedoch den Standort

St.Gallen nicht infrage stellen. Die OSTA würde bei einem Alleingang bald unter eine kritische Grösse fallen und könnte ihren gesetzlichen Auftrag nicht mehr in der erforderlichen Qualität erbringen, sollte sich die Konsolidierung bei den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen fortsetzen.

5. Die OSTA wie auch die BVS als selbständige Anstalten müssen ihren Haushalt durch einen kostendeckenden Gebührentarif vollständig selbst decken und über ein entsprechendes Eigenkapital verfügen, das als Haftungssubstrat dient und die Finanzierung von Investitionen ermöglicht. Hierzu werden von den Beaufsichtigten Gebühren verlangt, die sich zum grössten Teil nach der Bilanzsumme der Vorsorgeeinrichtungen und klassischen Stiftungen bemessen. Im Detail unterscheiden sich die beiden bestehenden Gebührentarife jedoch. Ein einheitlicher, weiterhin kostendeckender Gebührentarif wird durch den Konkordatsrat zu erlassen sein, wobei die Grundlagen in der zu erlassenden interkantonalen Vereinbarung zu regeln sein werden.