



Die Stiftungsaufsicht

Evaluation der Wirksamkeit der Aufsicht
über die «klassischen» Stiftungen



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Ordering address	
Bestellnummer	1.15570.301.00080.013
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch («Das Wesentliche in Kürze»)
Résumé	Français («L'essentiel en bref»)
Riassunto	Italiano («L'essenziale in breve»)
Summary	English («Key facts»)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Die Stiftungsaufsicht

Evaluation der Wirksamkeit der Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen

Das Wesentliche in Kürze

Die Schweiz gilt traditionell als attraktiver Stiftungsstandort. Die rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen sind liberal und günstig. Täglich wird eine neue Stiftung gegründet und alle zwei Tage wird eine liquidiert. Per Ende 2015 sind 13 075 gemeinnützige Stiftungen mit einem geschätzten Gesamtvermögen von rund 100 Milliarden Franken registriert. Die Ausschüttungen dieser Stiftungen im In- und Ausland belaufen sich jährlich auf geschätzte 2 Milliarden Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Evaluation zum Thema «Wirksamkeit der Stiftungsaufsicht» durchgeführt. Zuständig für die Aufsicht über die «klassischen»¹ Stiftungen ist je nach geografischer Zweckausrichtung der Stiftung die Gemeinde, der Bezirk, der Kanton oder der Bund.

Die heterogene Stiftungsaufsicht in der Schweiz ist kritisch zu beurteilen

Neben der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESA) und den 19 kantonalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigen weitere rund 360 staatliche Organe – meist Gemeinden und vereinzelt Bezirke – «klassische» Stiftungen. Gemäss Hochrechnung der EFK beschäftigen sich schweizweit 56 Vollzeitstellen mit dieser Aufsicht.

Die fragmentierte Aufsicht ist kritisch zu beurteilen. Es ist fraglich, ob auf Gemeindeebene mit der Aufsicht über eine oder zwei Stiftungen die erforderliche Fachkompetenz sichergestellt ist. Weiter ist bei vielen Stiftungen unter lokaler Aufsicht eine enge Verbindung der Organe unumgänglich, was zu Interessenkonflikten führen kann. Zudem besteht eine organisatorisch bedingte Ineffizienz. Die Ausgliederung der kantonalen Aufsichtsbehörden in öffentlich-rechtliche Anstalten sowie die teilweisen kantonalen Zusammenschlüsse sind zu begrüßen. Die EFK ist der Ansicht, dass mit einer kantonalen Zentralisierung und der Befreiung der lokalen Aufsicht vermehrt den Anforderungen an die Professionalisierung und die Unabhängigkeit entsprochen wird. Die Befreiung der lokalen Aufsicht liegt in der Kompetenz der Kantone.

Die gesetzliche Regelung der Aufsichtstätigkeit ist im Zivilgesetzbuch sehr allgemein gehalten. Die Aufsicht ist in erster Linie eine Rechtskontrolle. Die EFK schliesst sich der Schlussfolgerung des in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens an, dass eine konkretere gesetzliche Regelung der Aufsichtstätigkeit im Zivilgesetzbuch vor dem Hintergrund der langjährigen erprobten Praxis der Aufsichtsbehörden und der diesbezüglichen bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht erforderlich ist. Zudem haben Kantone für ihre Aufsicht eigene Gesetze erlassen. Die Aufsichtsbehörden verfügen über die erforderlichen gesetzlichen Mittel und die Kompetenzen, um allfällige Probleme zu lösen.

Die Ausgliederung der ESA aus der Bundesverwaltung wird unterstützt

Die ESA, angegliedert beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), ist für die Aufsicht über über 4000 gesamtschweizerisch und international tätigen «klassischen» Stiftungen zuständig. Mit dem neuen Bundesgesetz über die Organisation der ESA und im Hinblick auf eine Professionalisierung unterstützt die EFK die geplante Ausgliederung der ESA aus der zentralen

¹ Verbreitete Bezeichnung für alle gemeinnützigen Stiftungen.



Bundesverwaltung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt. Damit wird sichergestellt, dass die Aufsicht fachlich, organisatorisch und finanziell unabhängiger von der Bundesverwaltung ausgeübt werden kann. Es ist auch nichts dagegen einzuwenden, dass die Aufgaben und Aufsichtsmittel in Analogie zu den BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden, soweit notwendig, erwähnt bzw. präzisiert werden.

Arbeitsrückstand und keine systematische risikoorientierte Aufsicht

Für die Kernaufgaben verfügt die ESA über eine Palette an Hilfs- und Arbeitsmitteln. Die Kontrolle der jährlichen Rechenschaftsablage ist die Haupttätigkeit der ESA. Bei dieser Kontrolle besteht ein Arbeitsrückstand von rund 30 Prozent. Die EFK ist der Ansicht, dass die Geschäftsgrundlagen und die Strategie, das Konzept für die Aufsicht sowie wichtigste Prozesse klar zu definieren und schriftlich festzuhalten sind. Ausserdem ist der aktuelle Arbeitsrückstand bei der Rechenschaftsablage anzugehen.

Im Rahmen des Projektes «ESA SAP-Erweiterungen» werden ab 2017 bei der ESA zusätzliche Stiftungswerte erfasst. Diese Daten sollen unter anderem dazu dienen, die Stiftungen nach bestimmten Risikokriterien einzustufen. Damit das stetig wachsende Volumen bei der Rechenschaftsablage künftig effizient bearbeitet werden kann, ist die rasche Einführung der systematischen risikoorientierten Aufsicht unumgänglich. Folglich unterstützt die EFK die ESA in ihren Bestrebungen zu einer risikoorientierteren Stiftungsaufsicht.

Keine Informationen zur Praxis der Steuerbefreiung in den Kantonen

Juristische Personen – dazu gehören auch die gemeinnützigen Stiftungen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen – können, gestützt auf die Gesetze des Bundes bzw. des Kantons, von den direkten Steuern befreit werden. Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) hat der EFK den Zugang zu Informationen bei den kantonalen Steuerbehörden verwehrt. Die EFK kann somit nicht beurteilen, inwieweit die kantonalen Steuerverwaltungen die gesetzlichen Vorgaben korrekt und einheitlich vollziehen.

Insgesamt besteht in der Schweiz eine geringe Transparenz sowie eine schlecht entwickelte Datenbasis im Stiftungswesen. Es steht kein zentrales Stiftungsregister zur Verfügung. Mangels gesetzlicher Grundlagen kann gemäss der Eidgenössischen Steuerverwaltung keine nationale Liste der steuerbefreiten Institutionen geführt werden. Die SSK hat die Führung einer solchen Liste ebenfalls abgelehnt. Es stehen keine Schätzwerte zu den Auswirkungen der Steuerbefreiung zur Verfügung.

EXKURS

Bei der laufenden Diskussion um das neue ESA-Gesetz wurde die Möglichkeit der Dezentralisierung der ESA thematisiert. Das würde bedeuten, die Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen nach dem Sitzprinzip der Stiftung an die Kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden zu übertragen. Allfällige Zuständigkeitsfragen wären damit überflüssig. Mit einer solchen Lösung stünde die Frage der Oberaufsicht – analog zur 2. Säule – sicher wieder zur Diskussion. Der Bundesrat hat im Jahr 2011 entschieden, das «Oberaufsichtsmodell» für «klassische» Stiftungen nicht weiterzuverfolgen. Gemäss Bundesrat würde die Aufsichtstätigkeit damit unnötig verkompliziert und verteuert.

Surveillance des fondations

Évaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations «classiques»

L'essentiel en bref

Traditionnellement, la Suisse est considérée comme attrayante pour les fondations. Le cadre juridique et fiscal est libéral et favorable. Une nouvelle fondation est créée quotidiennement en Suisse, tandis qu'une liquidation survient tous les deux jours. À fin 2015, 13 075 fondations d'utilité publique, disposant d'un patrimoine global évalué à quelque 100 milliards de francs, étaient enregistrées. Les montants distribués par ces fondations en Suisse et à l'étranger s'élèvent approximativement à deux milliards de francs par an.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené une évaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations. En fonction de la portée géographique de leur but, l'organe compétent pour surveiller les fondations dites «classiques»¹ est la commune, le district, le canton ou la Confédération.

La surveillance des fondations, hétérogène en Suisse, est jugée problématique

Outre l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF) et les 19 autorités cantonales de surveillance, quelque 360 autres organes – des communes et plus rarement des districts – exercent une surveillance sur les fondations «classiques». Selon l'extrapolation du CDF, 56 postes à plein temps sont consacrés à cette surveillance à l'échelle nationale.

Cette surveillance fragmentée est jugée problématique. On peut se demander si la surveillance d'une ou deux fondations au niveau communal est assurée avec les compétences requises. De plus, dans le cas de nombreuses fondations soumises à une surveillance locale, des liens étroits entre les organes sont inévitables, ce qui peut engendrer des conflits d'intérêts. En outre, on note une inefficacité organisationnelle. Il faut saluer la transformation des autorités cantonales de surveillance en institutions de droit public ainsi que les regroupements partiels intercantonaux. Le CDF est d'avis qu'une centralisation au niveau cantonal et une suppression de la surveillance locale répondent mieux aux exigences de professionnalisme et d'indépendance. Une telle suppression de la surveillance locale relève de la compétence des cantons.

Les dispositions légales sur l'activité de surveillance sont formulées en termes très généraux dans le code civil suisse (CC). Cette surveillance vise avant tout à contrôler la conformité au droit. Le CDF partage la conclusion de l'expert mandaté, à savoir qu'une réglementation légale plus concrète dans le CC ne se justifie pas au vu de la pratique des autorités de surveillance qui fait ses preuves depuis des années et de la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière. Par ailleurs, certains cantons ont édicté leurs propres lois à ce propos. Les autorités de surveillance disposent des moyens légaux requis et des compétences pour résoudre les problèmes qui peuvent se poser.

L'externalisation de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations est soutenue

Rattachée au Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (DFI), l'ASF est responsable de la surveillance des plus de 4000 fondations «classiques» œuvrant aux échelons national et international. Avec la nouvelle loi sur l'organisation de l'ASF et dans une perspective de professionnalisation, le CDF soutient le fait que cette dernière se détache de l'administration fédérale

¹ Désignation répandue s'appliquant à toutes les fondations d'utilité publique



centrale pour devenir un établissement de droit public. Cela permettra d'assurer que l'autorité fédérale bénéficie d'une plus grande autonomie sur les plans technique, organisationnel et financier. Rien ne s'oppose non plus à ce que les tâches et moyens de surveillance soient, si nécessaire, mentionnés ou détaillés dans la loi par analogie aux autorités cantonales de surveillance LPP et aux fondations.

Retards accumulés et pas de surveillance systématiquement axée sur les risques

Pour mener à bien ses tâches centrales, l'ASF dispose d'une palette d'outils. Son activité principale est le contrôle annuel des rapports de gestion, une activité dans laquelle elle enregistre un retard d'environ 30 %. Le CDF est d'avis que la base opérationnelle, la stratégie, la conception de la surveillance et les principaux processus doivent être clairement définis et consignés par écrit. En outre, il convient de s'attaquer au retard pris dans le contrôle des rapports de gestion.

Dès 2017, l'ASF pourra saisir des valeurs supplémentaires concernant les fondations grâce au projet «ASF SAP Extensions». Ces données permettront notamment de classer les fondations selon des critères de risques déterminés. À l'avenir, pour traiter efficacement le volume croissant des rapports de gestion, l'introduction rapide d'une surveillance systématiquement axée sur les risques est indispensable. Par conséquent, le CDF soutient l'ASF dans ses efforts pour mettre en place une surveillance orientée sur les risques.

Aucune information sur la pratique d'exonération fiscale dans les cantons

Les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique – comme c'est le cas des fondations d'utilité publique – peuvent être exonérées des impôts directs en vertu de la législation fédérale ou cantonale. La Conférence suisse des impôts (CSI) a refusé au CDF l'accès aux informations des autorités fiscales cantonales. Celui-ci ne peut donc pas évaluer si les administrations cantonales des contributions appliquent les prescriptions légales de façon correcte et homogène.

Globalement, la transparence est faible et la base de données développée mauvaise en Suisse dans le domaine des fondations. Il n'existe aucun registre des fondations centralisé. L'Administration fédérale des contributions estime qu'il n'est pas possible de tenir une liste nationale des institutions exonérées, faute de base légale. La CSI a également refusé de tenir une telle liste. Il n'existe aucune estimation sur les effets de cette exonération fiscale.

DIGRESSION

La possibilité de décentraliser l'ASF a été abordée dans le cadre des débats actuels sur le nouveau projet de loi. Cela signifierait que la surveillance des fondations «classiques» devrait être transférée aux autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations, selon le principe du siège de la fondation. Toute question de compétence serait ainsi rendue superflue. Une telle solution relancerait certainement le débat sur la question de la haute surveillance, à l'image du 2^e pilier. En 2011, le Conseil fédéral a décidé de ne pas poursuivre le «modèle de la haute surveillance» pour les fondations «classiques», estimant que cela compliquerait inutilement l'activité de surveillance et augmenterait ses coûts.

Texte original en allemand

Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni

Valutazione dell'efficacia della vigilanza sulle fondazioni di tipo «classico»

L'essenziale in breve

La Svizzera è tradizionalmente considerata una piazza attrattiva per le fondazioni. Le condizioni quadro giuridiche e fiscali sono considerate liberali e convenienti. Giornalmente viene costituita una nuova fondazione e ogni due giorni ne viene soppressa una. Alla fine del 2015 erano registrate 13 075 fondazioni di interesse collettivo con un patrimonio complessivo stimato di circa 100 miliardi di franchi. I dividendi distribuiti da queste fondazioni in Svizzera e all'estero ammontano a un importo stimato di 2 miliardi di franchi all'anno.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato l'efficacia della vigilanza sulle fondazioni. A seconda dell'area geografica di intervento, la vigilanza sulle fondazioni di tipo «classico»¹ compete al Comune, al distretto, al Cantone o alla Confederazione.

La vigilanza eterogenea delle fondazioni in Svizzera deve essere valutata con cautela

Oltre all'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (AVF) e le 19 autorità cantonali di vigilanza, esistono circa 360 altri organi statali – prevalentemente Comuni e singoli distretti – che sorvegliano le fondazioni di tipo «classico». Secondo un'estrapolazione del CDF, i posti a tempo pieno occupati in questo settore sono 56.

Questo sistema frammentato della vigilanza deve essere valutato con cautela. Non è chiaro se a livello comunale sia garantita la necessaria competenza specialistica per la vigilanza su una o più fondazioni. Inoltre, per molte fondazioni sottoposte alla vigilanza delle autorità locali è indispensabile che gli organi siano in stretto contatto tra loro. Questo aspetto può causare conflitti d'interesse. Si rileva, inoltre, un'inefficienza organizzativa. Lo scorporo delle autorità cantonali di vigilanza in istituti di diritto pubblico e, in parte, le fusioni in associazioni cantonali sono invece accolti favorevolmente. Il CDF ritiene che una centralizzazione cantonale e l'esenzione dalla vigilanza locale soddisfino maggiormente le esigenze di professionalizzazione e d'indipendenza. La decisione in merito all'esonero dalla vigilanza locale è di competenza dei Cantoni.

Nel Codice civile le disposizioni sull'attività di vigilanza sono formulate in modo molto generico. La vigilanza è innanzitutto un controllo della legalità. Il CDF condivide la conclusione tratta nella perizia giuridica commissionata, secondo la quale non è necessario prevedere nel Codice civile una normativa più concreta per l'attività di vigilanza, alla luce della prassi consolidata da molti anni delle autorità di vigilanza e della relativa giurisprudenza del Tribunale federale. Inoltre, i Cantoni hanno emanato proprie leggi per la loro vigilanza. Le autorità di vigilanza hanno gli strumenti legali necessari e le competenze per risolvere i problemi che insorgono.

Lo scorporo dell'AVF dall'Amministrazione federale viene sostenuto

L'AVF, integrata nella Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (DFI), è responsabile della vigilanza su oltre 4000 fondazioni di tipo «classico» che operano in Svizzera e all'estero. Con la nuova legge sui compiti, l'organizzazione e il finanziamento dell'AVF e in vista di una professionalizzazione, il CDF appoggia lo scorporo dell'AVF dall'Amministrazione federale centrale e

¹ Designazione generica per tutte le fondazioni di interesse collettivo



la trasformazione in un istituto di diritto pubblico. In questo modo si garantisce che la vigilanza sia svolta in maniera più indipendente dall'Amministrazione federale sotto il profilo tecnico, organizzativo e finanziario. Non vi è nulla da obiettare nemmeno sul fatto che, analogamente alle autorità di vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni, i compiti e gli strumenti di vigilanza siano menzionati o precisati solo se necessario.

Arretrati di lavoro e mancanza di una vigilanza sistematica in funzione dei rischi

L'AVF dispone di vari ausili e strumenti di lavoro per svolgere i compiti principali. L'attività principale dell'AVF consiste nella verifica del rendiconto annuale. Tuttavia si deve constatare che gli arretrati di lavoro sono pari a circa il 30 per cento. Secondo il CDF si devono definire chiaramente e stabilire per iscritto le basi operative, la strategia, il concetto di vigilanza e i processi principali. Inoltre, occorre far fronte agli arretrati nella verifica del rendiconto annuale.

Nell'ambito del progetto concernente l'ampliamento di SAP per l'AVF, dal 2017 vengono rilevati dati aggiuntivi relativi alle fondazioni che servono, tra l'altro, a classificarle secondo determinati criteri di rischio. Affinché in futuro sia possibile elaborare efficientemente il volume in costante aumento del rendiconto, è indispensabile introdurre rapidamente una vigilanza sistematica orientata ai rischi. Il CDF è pertanto favorevole a una vigilanza sulle fondazioni orientata ai rischi, come auspicato dall'AVF.

Nessuna informazione sulla prassi dell'esenzione dall'imposta nei Cantoni

In virtù delle leggi della Confederazione e dei Cantoni, le persone giuridiche, in cui rientrano anche le fondazioni di utilità pubblica, che perseguono uno scopo pubblico o di utilità pubblica sono esonerate dalle imposte dirette. La Conferenza svizzera delle imposte (CSI) ha negato al CDF l'accesso alle informazioni delle autorità fiscali cantonali. Di conseguenza, esso non è in grado di valutare se le Amministrazioni cantonali delle contribuzioni applicano le disposizioni legali in modo corretto e uniforme.

In generale, in Svizzera vi è poca trasparenza e una banca dati carente nel settore delle fondazioni. Manca un registro centrale delle fondazioni e, pertanto, stando a quanto dichiarato dall'Amministrazione federale delle contribuzioni, in assenza di basi legali non è possibile tenere un elenco nazionale degli istituti esenti dall'imposta. Anche la CSI ha respinto questo elenco. Non sono disponibili stime sulle ripercussioni dell'esenzione dall'imposta.

NOTA

In occasione dei dibattiti in corso sulla nuova legge dell'AVF è stata discussa la possibilità di decentralizzare l'AVF. Ciò significherebbe che la competenza per la vigilanza sulle fondazioni di tipo «classico» sarebbe trasferita alle autorità cantonali di vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni secondo il principio della sede della fondazione. Eventuali questioni di competenza diventerebbero quindi superflue. Una simile soluzione solleverebbe nuovamente la questione concernente l'alta vigilanza, analogamente al secondo pilastro. Nel 2011 il Consiglio federale aveva deciso di non entrare nel merito del «modello dell'alta vigilanza» per le fondazioni di tipo «classico». L'Esecutivo ritiene che in questo modo l'attività di vigilanza si complicherebbe inutilmente e diventerebbe più onerosa.

Testo originale in tedesco

Supervision of foundations

Evaluating the effectiveness of the supervision of “classic” foundations

Key facts

Switzerland is traditionally regarded as an attractive location for foundations. The legal and tax framework is liberal and favourable. A new foundation is set up every day while one other one is wound up every two days. At the end of 2015, there were 13,075 registered charitable foundations with estimated total assets of around CHF 100 billion. These foundations disburse an estimated CHF 2 billion annually in Switzerland and abroad.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has conducted a study to assess the effectiveness of the supervision of foundations. The supervision of “classic”¹ foundations is the responsibility of the municipal communal, district, cantonal or federal government, depending on the geographical focus of the foundation’s purpose.

The inconsistent supervision of foundations in Switzerland needs to be examined critically

In addition to the Federal Supervisory Board for Foundations (FSBF) and the 19 cantonal supervisory authorities, a further 360 or so public bodies – mostly communes, plus some districts – supervise “classic” foundations. According to an extrapolation by the SFAO, this supervision is performed by some 56 full-time-equivalent positions throughout Switzerland.

This fragmented supervision needs to be examined critically. It is doubtful that the necessary level of expertise can be provided at communal level where just one or two foundations are supervised. Furthermore, close links between the various bodies is inevitable where many foundations are subject to local supervision, and this may lead to conflicts of interest. Moreover, organisational factors give rise to inefficiency. Transforming the cantonal supervisory authorities into public-law entities and merging some of them at cantonal level would be welcome measures. The SFAO takes the view that centralisation at cantonal level and the removal of local supervision will satisfy the requirements of professional practice and independence more effectively. The cantons are empowered to remove the requirement for local supervision.

The legal regulation of supervisory activity is set forth in very general terms in the Swiss Civil Code. Supervision is primarily a judicial safeguard. The SFAO concurs with the conclusions of the legal opinion that was commissioned; these state that it is unnecessary to regulate supervisory activity more precisely in the Swiss Civil Code in view of the long-standing, proven practice of the supervisory authorities and the Swiss Federal Supreme Court’s rulings on this topic. Moreover, cantons have enacted their own laws on supervision. The supervisory authorities have the necessary legal means and powers to deal with any problems that arise.

Support for removing the FSBF from the federal administration

The FSBF, which is attached to the General Secretariat of the Federal Department of Home Affairs (FDHA), is responsible for supervising the 4000-plus “classic” foundations active throughout Switzerland and internationally. In light of the new Federal Act on the Organisation of the FSBF, and with the aim of promoting a more professional approach, the SFAO supports plans to remove the

¹ General term for charitable foundations



FSBF from the central federal administration and transform it into a public-law entity. This will ensure that supervision can be exercised more independently of the federal administration in professional, organisational and financial terms. Nor is there any objection, where necessary, to stating and specifying the required tasks and supervisory measures – as is already the case for the authorities which supervise the Occupational Old Age, Survivors' and Invalidity Pension Provision (BVG) and foundations.

Work backlog and lack of systematic risk-oriented supervision

The FSBF has a range of resources and tools at its disposal for dealing with its core tasks. Checking the annual financial statements is the FSBF's principal activity. There is a backlog amounting to around 30 percent of these checks. The SFAO takes the view that the business principles and strategy, supervision concept and key processes should be clearly defined and recorded in writing. Furthermore, the current backlog of work relating to financial statements must be tackled.

As part of the "FSBF SAP enhancement" project, the FSBF is to record additional figures regarding foundations as of 2017. Among other things, this data will be used to rank the foundations according to specific risk criteria. The rapid introduction of systematic, risk-oriented supervision is crucial so that the steadily increasing volume of accounting records can be processed efficiently in the future. Consequently, the SFAO supports the FSBF in its efforts to achieve risk-oriented supervision of foundations.

No information on current practice regarding tax exemption in the cantons

Legal entities, which include charitable foundations that pursue public or charitable purposes, may be exempted from direct taxation under federal or cantonal law. The Swiss Tax Conference (STC) has denied the SFAO access to information held by the cantonal tax authorities. The SFAO is therefore unable to judge the extent to which the cantonal tax authorities are implementing the legal requirements correctly and consistently.

Overall, there is low transparency in Switzerland and a poorly developed data pool regarding foundations. No central register of foundations is available. According to the Federal Tax Administration, a lack of relevant statutory measures makes it impossible for a national list of tax-exempt institutions to be maintained. The STC has also declined to maintain such a list. No estimated figures regarding the impact of tax exemption are available.

BACKGROUND

During the current debate about the new Federal Act on the Tasks, Organisation and Financing of the Federal Supervisory Board for Foundations (FSBF), the possibility of decentralising the FSBF was one of the topics considered. This would mean transferring the supervision of "classic" foundations to the cantonal supervisory authorities for the BVG and foundations, according to where the foundation is registered. Any questions regarding responsibility would thus become redundant. If this solution were chosen, the question of supreme supervision – as applied to the second pillar of the BVG – would no doubt still be a matter for debate. In 2011 the Federal Council decided not to continue with the "supreme supervision model" for "classic" foundations. The Federal Council took the view that this would make supervision unnecessarily complicated and expensive.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departments des Innern

Das GS-EDI dankt der EFK für die wertvolle Auslegeordnung. Namentlich nimmt es die Unterstützung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Umwandlung der ESA in eine öffentlich-rechtliche Anstalt durch die EFK zur Kenntnis. Das GS-EDI wird zudem die Empfehlungen 1 und 2 umsetzen.

Die EFK empfiehlt überdies zu Handen der Rechtskommissionen, die Gemeinden von der Stiftungsaufsicht zu entbinden und diese Aufsicht den Kantonen zu übertragen. Diese Änderung bedinge eine Anpassung des ZGB. Wenn keine Änderung des ZGB erfolge, sei die Zentralisierung der Stiftungsaufsicht in den Kantonen, die aufgrund von Artikel 84 Absatz 1bis ZGB bereits möglich sei, von den Kantonen voranzutreiben. Nach Auffassung des EDI sind indes – aufgrund von Artikel 84 Absatz 1bis ZGB (*Die Kantone können die ihren Gemeinden angehörenden Stiftungen der kantonalen Aufsichtsbehörden unterstellen*) – primär die Kantone angesprochen, zumal diese Bestimmung erst im Jahre 2004 ins ZGB aufgenommen worden ist (AS 2005 2005 4545).

Generelle Stellungnahme der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden

Namens der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden können wir Ihnen bestätigen, dass unsere Haltung bezüglich der Wirksamkeit der Aufsicht und auch die Rückmeldungen der einzelnen Aufsichtsbehörden korrekt wiedergegeben sind. Auch sonst haben wir keine Fehler feststellen können.

Festhalten möchten wir indessen, dass bei einer allfälligen Dezentralisierung eine Oberaufsicht – aus unserer Sicht – keineswegs zwingend erforderlich wäre, handelt es sich doch bei der Sicherstellung einer einheitlichen Aufsichtspraxis um eine wichtige, statutarische – und seit vielen Jahren auch wahrgenommene – Kernaufgabe der Konferenz.

Insgesamt betrachten wir den Bericht als eine interessante und gute Arbeitsgrundlage für die Weiterentwicklung der Aufsicht über die klassischen Stiftungen.



Inhalt

1	Einleitung	14
1.1	Warum dieses Thema?	14
1.2	Vorgehen	15
2	Das schweizerische Stiftungswesen	18
2.1	Das Stiftungswesen bewegt sich	18
2.2	Die massgebende Rechtsgrundlage ist das Zivilgesetzbuch	19
2.3	Es besteht eine Vielfalt von Stiftungsformen	20
2.4	Täglich eine Stiftungsgründung und alle zwei Tage eine Liquidation	21
2.5	Die zentralen Akteure im Stiftungswesen	23
3	Die Organisation der Stiftungsaufsicht	25
3.1	Die Stiftungsaufsicht ist heterogen organisiert	25
3.1.1	Die Eidgenössische Stiftungsaufsicht ESA	27
3.1.2	Kantonale BVG- und Stiftungsaufsichtsorgane	31
3.1.3	Bezirke und Gemeinden	32
3.2	Ein neues Organisationsgesetz für die ESA ist in der Pipeline	34
4	Die Aufgaben der Stiftungsaufsicht	36
4.1	Der Auftrag ist seit Einführung des Zivilgesetzbuches unverändert	36
4.2	Es sind keine Aufgabenprazisierungen im Zivilgesetzbuch erforderlich	37
4.3	Gewisse systembedingte Ineffizienz beim Ressourceneinsatz	39
4.4	Häufigste Beanstandungen und eingesetzte Aufsichtsmittel	40
4.5	Kaum Fälle von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bekannt	42
5	Die Steuerbefreiung von gemeinnützigen Organisationen	44
5.1	Fehlendes Verzeichnis steuerbefreiter Organisationen	44
5.2	Keine Informationen zur Praxis bei der Steuerbefreiung von Stiftungen	45
5.3	Der Steuerausfall infolge Steuerbefreiung von Stiftungen ist unbekannt	46
6	Antwort auf die Fragen der Evaluation	47
	Anhang 1: Auszug aus dem EFK-Bericht «Wirtschaftskriminalität»	47
	Anhang 2: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	49
	Anhang 3: Bibliographie	50
	Anhang 4: Gesprächspartner	52
	Anhang 5: Fragebogen Umfrage bei den Stiftungsaufsichtsbehörden	53
	Anhang 6: Beschreibung der Module der Untersuchung	60

Anhang 7: Avenir suisse – Reformvorschläge im Stiftungswesen	61
Anhang 8: Gebräuchliche Stiftungstypen	62
Anhang 9: Wichtigsten Akteure im Stiftungswesen	63
Anhang 10: Rechtsgutachten – Antwort auf die drei untersuchten Fragen	65
Anhang 11: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen	67

Abbildungen

Abbildung 1: Anzahl von Stiftungen und Neugründungen seit 1990	21
Abbildung 2: Gemeinnützige Stiftungen in der Schweiz 2015 nach Standort	22
Abbildung 3: Das gemeinnützige Stiftungswesen	23
Abbildung 4: Die Verteilung der Stiftungen auf die Aufsichtsbehörden	26
Abbildung 5: Organigramm der ESA (1.11.2016)	27
Abbildung 6: Übersicht über die kantonalen Stiftungsaufsichten	32
Abbildung 7: Einsatz der personellen Ressourcen für die Aufsicht	39

Zusatzdokumente

Der nachfolgend erwähnte Teilbericht wurde im Rahmen der vorliegenden Evaluation in Auftrag gegeben und wird als separates Dokument publiziert:

[Peter Erich (2016): Gutachten betreffend die Wirksamkeit der Stiftungsaufsicht, im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle, 21. Juni 2016, VIALEX Rechtsanwälte AG, Zürich]

1 Einleitung

1.1 Warum dieses Thema?

Gestützt auf ihr Jahresprogramm 2015 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Evaluation zum Thema «Wirksamkeit der Stiftungsaufsicht» durchgeführt.

Die Anzahl der Stiftungen in der Schweiz ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. In den letzten fünf Jahren wurde täglich eine neue sogenannte klassische⁵ Stiftung gegründet. Per Ende 2015 sind 13 075 solche Stiftungen mit einem geschätzten Gesamtvermögen von 100 Mrd. Franken registriert. Die Ausschüttungen dieser Stiftungen im In- und Ausland belaufen sich jährlich auf geschätzte 2 Mrd. Franken.⁶

Zuständig für die Aufsicht über diese Stiftungen ist das Gemeinwesen⁷. Je nach geografischer Zweckausrichtung der Stiftung (lokal, kantonal, gesamtschweizerisch oder international) ist dafür die Gemeinde, der Bezirk, der Kanton oder der Bund zuständig. Das Ziel der Untersuchung ist, eine Bestandsaufnahme des heutigen Systems vorzunehmen und dieses einer kritischen Analyse zu unterziehen. Der Nutzen besteht darin, dass die Ergebnisse Hinweise für die künftige Ausgestaltung der Aufsicht liefern können. Die Öffentlichkeit ist daran interessiert, ob die selber gespendeten Gelder ordnungsgemäss eingesetzt werden. Der Staat ist primär an einem attraktiven und nachhaltigen Stiftungsstandort Schweiz interessiert.

In Zentrum steht die Frage, ob mit der heutigen Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen der gesetzliche Auftrag wirksam erfüllt werden kann. Dabei werden die Erkenntnisse aus dem EFK-Bericht «Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität in der Schweiz»⁸ berücksichtigt (*siehe Anhang 1*). Der Aufsichtsbereich über die Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule (BVG-Aufsicht) ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Im Zuge der genannten Zielsetzung für die vorliegende Untersuchung wurden die folgenden vier Hauptfragen untersucht:

Hauptfragestellung 1: Inwieweit erlauben die gesetzlichen Bestimmungen eine wirksame Stiftungsaufsicht?

Die Ergebnisse dieser Fragestellung sollen Antworten liefern, ob Artikel 84 Absatz 2 ZGB⁹ sowie die Praxis des Bundesgerichts genügen, um eine wirksame Stiftungsaufsicht auszuüben oder ob allenfalls Präzisierungen notwendig sind.

⁵ Verbreitete Bezeichnung für alle gemeinnützigen Stiftungen.

⁶ Der Schweizer Stiftungsreport 2015, SwissFoundations, Zentrum für Stiftungsrecht, Universität Zürich, Center for Philanthropy Studies (CEPS), Universität Basel.

⁷ Zivilgesetzbuch Art. 84, Abs. 1.

⁸ CDF (2015), La lutte contre la criminalité économique en Suisse. Perspectives d'audit et d'explorations de thèmes pour le Contrôle fédéral des finances, Chapitre 2.1 Quelle est l'efficacité de la surveillance des fondations ?

⁹ Die Aufsichtsbehörde hat dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird.

Hauptfragestellung 2: Wie effizient wird die Stiftungsaufsicht vorgenommen?

Die Ergebnisse dieser Fragestellung sollen darüber Auskunft geben, welche Ressourcen für die einzelnen Aufsichtstätigkeiten eingesetzt werden. Zudem soll geklärt werden, welche Instrumente und Methoden dafür zur Verfügung stehen und welche Ergebnisse daraus resultieren.

Hauptfragestellung 3: Wie wirksam erfüllt die Aufsicht den gesetzlichen Auftrag?

Die Untersuchung dieser Fragestellung soll Antworten zur Wirksamkeit der Umsetzung des gesetzlichen Auftrages geben. Im Zentrum steht der Auftrag sicherzustellen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird (ZGB Art. 84). Zudem soll geklärt werden, ob das aktuelle Aufsichtssystem eine vollumfängliche Auftragsbefriedigung sicherstellen kann.

Hauptfragestellung 4: Wie funktioniert die Zusammenarbeit innerhalb und ausserhalb der Aufsichtsorgane?

Die Analyse dieser Fragestellung soll Antworten liefern, inwieweit zwischen den verschiedenen Aufsichtsorganen und anderen Akteuren Informationen national oder international ausgetauscht werden oder sogar eine Zusammenarbeit stattfindet.

1.2 Vorgehen

Die vier Hauptfragestellungen werden mit verschiedenen Methoden bearbeitet.

Die Dokumentenanalyse (*Rechtsgrundlagen und Bibliographie siehe Anhänge 2 und 3*) und die Interviews (*Gesprächspartner siehe Anhang 4*) dienen der Beschaffung und Auswertung von vorwiegend qualitativen Informationen. Mittels einer schriftlichen Umfrage werden Daten und Informationen bei den 19 kantonalen und bei 5 städtischen Stiftungsaufsichten wie auch bei der ESA erhoben (*Fragebogen mit Ergebnissen siehe Anhang 5*). Weiter hat der Verband der bernischen Gemeinden für die EFK bei 12 Gemeinden Einschätzungen und Erfahrungen zur Stiftungsaufsicht eingeholt.¹⁰ Bei der ESA werden die Prozesslandschaft sowie konkrete Fallbeispiele untersucht. Mittels eines Rechtsgutachtens¹¹ werden die gesetzlichen Bestimmungen für die Aufsicht geklärt.

Für weitere Erläuterungen zu den einzelnen Modulen wird auf *Anhang 6* verwiesen.

Die EFK hatte die Absicht sich mit einigen Fragen via die Arbeitsgruppe Steuerbefreiung der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) über die Praxis der Steuerbefreiung in den Kantonen bei gemeinnützigen Stiftungen informieren zu lassen. Der SSK-Vorstand hat am 22. März 2016 entschieden nicht auf das EFK-Anliegen einzutreten. Die SSK gelangte zur Erkenntnis, dass diese Kompetenz der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und nicht der EFK zusteht. Die EFK kann

¹⁰ Den Gemeinden wurden Fragen betreffend die Herausforderungen, die Fachkompetenz sowie die möglichen Interessenkonflikte bei der Stiftungsaufsicht unterbreitet.

¹¹ Gutachten die Wirksamkeit der Stiftungsaufsicht (2016), Dr. jur. Erich Peter, VIALEX Rechtsanwälte AG, Zürich.



somit im Rahmen dieser Untersuchung keine Ergebnisse zur Praxis der kantonalen Steuerbefreiung von gemeinnützigen Stiftungen präsentieren.

Nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bei der ESA sind die finanzrelevanten Prozesse sowie das Interne Kontrollsystem (IKS). Ebenso hat die EFK keine Informatikprüfung bei der ESA vorgenommen. Die Ergebnisse sowie Empfehlungen der letzten EFK-Prüfung bei der ESA aus dem Jahr 2010 wurden berücksichtigt.

Die Vereinigung der Förderstiftungen SwissFoundations hat Ende 2013 bei den Stiftungen eine Befragung zur Zufriedenheit der Aufsichtsbehörden¹² durchgeführt. Die EFK hat daher auf eine schriftliche Umfrage bei Stiftungen verzichtet. Die Stiftungen vergeben der Aufsichtsbehörde bei der genannten Umfrage insgesamt sehr gute Noten. Der Aufsicht wird eine hohe Professionalität zugesprochen. Vornehmliche Kritik wird an der zu hohen Preisgestaltung (Gebühren) geübt. Dies betrifft insbesondere die kantonalen Aufsichtsbehörden im Zusammenhang mit kleinen Stiftungen. Weiter scheinen die Aufsichtsbehörden bei der Vermarktung und Kommunikation ihrer Dienstleistungen und Beratungsangebote noch ein Verbesserungspotenzial zu haben. Mit einer zielgerichteten Beratung bei der Stiftungsgründung könnten viele Fehler vermieden werden, die in der Folge zu aufwendigen Korrekturen und Anpassungen führen. Der zum Teil bestehende Trend von der Rechtsaufsicht hin zur Fachaufsicht wird von den Stiftungen nicht goutiert.

Weiter verzichtete die EFK auf einen internationalen Vergleich von Stiftungsaufsichten. Bei der Erarbeitung des Grundlagenberichts zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht (2011) hat das EJPD gewisse Organisationsvergleiche vorgenommen.

Die Evaluation wurde in der Zeit von Februar bis Oktober 2016 durchgeführt und zeigt die Situation per Ende 2015. Sie wurde gemäss den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) und den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung (ISSAI 300 International Standards of Supreme Audit Institutions) erarbeitet¹³.

Die Verantwortung für die Evaluation trägt die EFK. Mit der Umsetzung hat sie ihren Fachbereich «Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation» beauftragt. Das Projektteam setzte sich aus Ueli Luginbühl (Projektleitung) und Mikäel Rédin (Projektmitarbeiter) zusammen. Es arbeitete unter der Supervision des Mandatsleiters Walter Risler.

Die Kosten der Evaluation sind von der EFK übernommen worden. Es sind dafür 136 Arbeitstage und für das externe Mandat 38 000 Franken eingesetzt worden.

Die EFK dankt Herrn Erich Peter, VIALEX Rechtsanwälte AG, Zürich, für die professionelle und gute Arbeit sowie allen interviewten Personen für die gewährte wertvolle Unterstützung. Dank gilt ausserdem der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden sowie der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht für die gute und konstruktive Zusammenarbeit. Besten Dank auch dem Center for

¹² Der Schweizer Stiftungsreport 2014, CEPS Forschung und Praxis – Band 12, Wie zufrieden sind Stiftungen mit ihrer Aufsicht? 800 Stiftungen wurden angeschrieben. 156 Stiftungen (Rücklauf 19,5 %) haben sich an der Umfrage beteiligt. 127 Fragebogen wurden vollständig ausgefüllt. Von den teilnehmenden Stiftungen stehen 52 % unter eidgenössischer Aufsicht.

¹³ siehe <http://www.seval.ch/de/standards/> und <http://de.issai.org/media/69907/issai-300-g-new.pdf>

Philanthropy Studies Universität Basel CEPS für die Zurverfügungstellung der Stiftungsdatenbanken 2014 und 2015¹⁴.

Die EFK erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

Insgesamt besteht in der Schweiz eine geringe Transparenz sowie eine schlecht entwickelte Datenbasis im Stiftungswesen. Der Sektor ist stark fragmentiert, mit vielen kleinen und teils inaktiven Stiftungen. Es gibt keine spezielle Publikationspflicht für Förderstiftungen, die über die Anforderungen des Handelsregistereintrages hinausreichen. Die Schweiz verfügt über kein umfassendes bzw. nationales Stiftungsregister. Es existiert auch kein zentrales Register mit allen gemeinnützigen Organisationen. Es ist primär die Stiftungsbranche selber, insbesondere das CEPS¹⁵ der Universität Basel, die sich durch Datenaufbereitungen, Untersuchungen oder Forschungsberichte im Bereich der Stiftungslandschaft auszeichnet.

Im Handelsregister ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, welche Stiftung als gemeinnützig anerkannt ist und welche nicht. Für den Schweizer Stiftungsreport erfasst das CEPS jährlich alle registrierten Stiftungen und wertet sie nach dem eingetragenen Zweck aus. Aufgrund gewisser Ungenauigkeiten der Erfassung (z. B. Liquidationen, Art der Erfassung) ist eine vollständige chronologische Dokumentation nicht möglich und die Bewertungen der Stiftungen Einschätzungen unterworfen.

Die EFK bezieht sich in diesem Bericht häufig auf Daten und Analysen des CEPS.

¹⁴ In der Schweiz gibt es kein Register für gemeinnützige Organisationen. Für den Schweizerischen Stiftungsreport werden jährlich alle im Handelsregister registrierten Stiftungen erfasst und anhand des Zwecks selektioniert.

¹⁵ Das CEPS ist ein interdisziplinäres Forschungs- und Weiterbildungsinstitut für das Schweizer Stiftungswesen. Das CEPS wurde 2008 auf Initiative von SwissFoundations, dem Verband der Schweizer Förderstiftungen, gegründet und ist ein universitärer Think Tank zum vielfältigen Themenbereich Philanthropie.

2 Das schweizerische Stiftungswesen

2.1 Das Stiftungswesen bewegt sich

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen, dass es in letzter Zeit verschiedene Initiativen zur Stärkung und Förderung des Stiftungswesens in der Schweiz gab. Auch gesetzgeberische und behördliche Entwicklungen fanden statt oder stehen noch an.

- Avenir suisse hat 2014 eine Studie mit Empfehlungen zur Entwicklung des Sektors vorgestellt¹⁶. Die Studie setzt sich mit den Stärken und den Defiziten des Schweizer Stiftungswesens auseinander. Zu den Mängeln zählen eine starke Fragmentierung des Sektors, mangelnde Transparenz, eine schwache Datenbasis und die geringe Wahrnehmung und Wertschätzung in der Öffentlichkeit. Avenir suisse hat verschiedene Reformvorschläge skizziert, welche als Beitrag zur laufenden Debatte im gemeinnützigen Stiftungswesen zu verstehen sind (*siehe dazu Anhang 7*).
- Ständerat Werner Luginbühl hat eine parlamentarische Initiative zur Stärkung der Stiftungslandschaft eingereicht¹⁷. Ziel der Initiative ist «eine weitere Stärkung der bereits guten Rahmenbedingungen für ein wirksames und liberales Schweizer Stiftungswesen durch entsprechende Gesetzesänderungen im Zivilgesetzbuch (ZGB) sowie im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer». Die Schwerpunkte der Forderungen liegen dabei auf mehr Branchentransparenz, einer erhöhten Wirksamkeit der Stiftungstätigkeit und einer Optimierung der stiftungs- und steuerrechtlichen Bestimmungen. Die Initiative ist noch pendent.
- Im Hinblick auf die Professionalisierung des Stiftungswesens auf die Verbreitung von Best Practice bestehen ebenfalls zahlreiche Aktivitäten. So wurden Plattformen für den fachlichen Austausch gegründet und spezialisierte Berater sind entstanden (z. B. Philanthropie-Abteilungen bei Banken). Zudem gibt es neuerdings Governance-Kodexe für gemeinnützige Stiftungen (Swiss Foundation Code¹⁸ und Swiss NPO-Code¹⁹). Weitere Massstäbe sind das Gütesiegel der Stiftung Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spendensammelnde Organisationen (ZEWO) sowie der Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER 21.
- Die Revisionspflicht für Stiftungen bezieht sich auf das Obligationenrechts (OR)²⁰. Ab dem Jahr 2015 gelten auch für Stiftungen die neuen Buchführungs- und Rechnungslegungsvorschriften gemäss Art. 957 ff. des OR.
- Die Bundesaufsicht über Stiftungen soll künftig von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ausgeübt werden. Die Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESA), welche heute dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) unterstellt ist, soll

¹⁶ avenir suisse (2014), Schweizer Stiftungswesen im Aufbruch, Impulse für ein zeitgemässes Mäzenatentum, Diskussionspapier.

¹⁷ 14.470 Stärkung Schweizer Stiftungsstandort (2014). Parlamentarische Initiative eingereicht von Luginbühl Werner, Ständerat.

¹⁸ Der Swiss Foundation Code wurde im Auftrag von SwissFoundations erarbeitet, dem Verband der Schweizer Förderstiftungen. Er beinhaltet drei Grundsätze und 22 Empfehlungen zur Stiftungsgründung und -führung – insbesondere von Förderstiftungen.

¹⁹ Der Swiss NPO-Code wurde durch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten grosser Hilfswerke der Schweiz geschaffen. Der Code regelt Grundsätze für eine verantwortungsvolle, transparente und zeitgemässe Corporate Governance im NPO-Bereich.

²⁰ Art. 727, Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Obligationenrecht) 30. März 1911, SR 220.

aus der zentralen Bundesverwaltung ausgegliedert und in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit eigener Rechnung umgewandelt werden (*Ausführungen siehe Kapitel 3.2*). Im 2. Quartal 2016 fand die Ämterkonsultation zum Vorentwurf zum neuen Bundesgesetz über die Organisation der ESA statt. Das Geschäft wurde dem Parlament zusammen mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 in einer Botschaft vorgelegt. Im August 2016 hat die Finanzkommission des Ständerats das Geschäft sistiert. Die Kommission für Rechtsfragen hat das Geschäft am 14. November 2016 vertagt und will u. a. den vorliegenden Bericht abwarten.

- Das ZGB wurde dahingehend angepasst, dass ab 1. Januar 2016 alle privatrechtlichen Stiftungen verpflichtet werden, sich im Handelsregister einzutragen²¹. Davon betroffen sind neu auch die kirchlichen Stiftungen und die Familienstiftungen, die bisher davon ausgenommen waren. Stiftungen, die nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist nicht im Handelsregister eingetragen sind, verlieren ihre Rechtspersönlichkeit nicht. Es drohen ihnen jedoch ein Verfahren zur Eintragung von Amtes wegen und eventuell strafrechtliche Sanktionen. Diese Anpassung ist eine Auswirkung des Bundesgesetzes zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF)²².

2.2 Die massgebende Rechtsgrundlage ist das Zivilgesetzbuch

Das Stiftungsrecht ist in den Artikeln 80–89^{bis} im Personenrecht des Schweizer Zivilgesetzbuchs geregelt. Eine Stiftung entsteht – mit Ausnahme der Errichtung durch letztwillige Verfügung – durch Eintragung im Handelsregister. Darüber hinaus muss keine zusätzliche behördliche Genehmigung eingeholt werden. Für die Vollziehung des Stifterwillens sorgt grundsätzlich der Stiftungsrat, der die Stiftung verwaltet.

Die letzte Revision des Schweizer Stiftungsrechts trat am 1. Januar 2006 in Kraft. Dabei wurde der liberale Charakter des Gesetzes gestärkt und die steuerlichen Anreize – Erhöhung der Abzugsfähigkeit von Spenden – erhöht. Die wichtigsten Änderungen betrafen die Einführung einer Buchführungs- und Revisionspflicht, die Möglichkeit einer Anbringung in der Stiftungsurkunde eines Zweckänderungsvorbehalts durch die Stiftenden sowie die Eintragung aller gemeinnützigen Stiftungen in das Handelsregister. Zudem wurde beim Bundessteuerrecht die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden von 10 auf 20 % des Reineinkommens bzw. der Reingewinne des Spenders erhöht und auf andere Vermögenswerte als Geld ausgeweitet. Die kantonalen Gesetzgeber sind frei in der Festsetzung der Höhe des Spendenabzugs.

Der Bundesrat vertritt die Meinung, dass das Schweizer Stiftungsrecht nicht weiter revidiert werden muss (*Ausführungen siehe Kapitel 4.2*)²³.

Nach schweizerischem Recht sind für Stiftungen zwei Rechtsformen vorgesehen, die öffentlich-rechtliche und die privat-rechtliche. Stiftungen des öffentlichen Rechts unterstehen nicht den Normen gemäss ZGB. Für jede öffentlich-rechtliche Stiftung besteht ein individuelles Gesetz. Die öffentlich-rechtliche Stiftung kann im Gesetzgebungsverfahren jederzeit abgeändert und angepasst werden.

²¹ ZGB Art. 52 Abs. 2, Änderung vom 12. Dezember 2014.

²² Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Financial Action Task Force vom 12.12.2014.

²³ Bundesrat (2013), Bericht Steigerung der Attraktivität der Stiftungsstandorte Schweiz, Abschreibung der Motion 09.3344 Luginbühl (13.021).



Auf Bundesebene existieren beispielsweise die Stiftung Schweizerischer Nationalpark²⁴ oder die Schweizer Kulturstiftung Pro Helvetia²⁵. Sie untersteht keiner Aufsichtsbehörde, sondern verfügt über eigene Aufsichtsgremien. Pro Helvetia untersteht der Aufsicht des Bundesrats und der Nationalpark steht unter Aufsicht des EDI.

Gemäss dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer sind juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, für den Gewinn, der ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet ist, von der Steuer befreit²⁶. Die Voraussetzungen für die steuerliche Abzugsfähigkeit sind in den Artikeln 33a und 59 des Gesetzes über die direkten Bundessteuern festgehalten. Die ESTV hat dazu ein entsprechendes Kreisschreiben²⁷ publiziert.

2.3 Es besteht eine Vielfalt von Stiftungsformen

Die Gründung einer Stiftung kostet im Minimum rund 10 000 Franken (Anwalts- und Beratungshonorar, Handelsregistereintrag, Notariatskosten, Übernahme Stiftungsaufsicht). Der Stifter bestimmt bei der Gründung den Stiftungsrat. Dieser bildet das oberste Organ der Stiftung, vergleichbar mit dem Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft. Er arbeitet häufig ehrenamtlich. Die Stiftung unterliegt der Buchführungspflicht und der jährlichen Prüfung einer Revisionsstelle sowie der Aufsichtsbehörde. Die Auflösung einer Stiftung ist nur durch Beschluss der Aufsichtsbehörde möglich. Im Vergleich zum Verein sind die Gründung und Betreibung einer Stiftung an mehr Anforderungen gebunden und den Behörden stehen folglich mehr öffentlich zugängliche Informationen zur Verfügung.

Bei der Stiftung handelt es sich um ein Vermögen, das einem bestimmten Zweck gewidmet ist. Der Stiftungszweck definiert die Aufgaben und Ziele der Stiftung. Ist diese gegründet, kann der Zweck nur unter bestimmten Umständen geändert werden. Der Stiftungsrat oder der Stifter können bei der Aufsichtsbehörde einen begründeten Antrag auf Zweckanpassung oder Zweckänderung stellen. Die Aufsichtsbehörde ändert im Falle der Gutheissung die Statuten mit entsprechender Änderungsverfügung.

Die Stiftungen können als ein Instrument zur Mobilisierung privaten Kapitals für gemeinnützige Zwecke betrachtet werden. Ist der Zweck einer Stiftung gemeinnützig («zum Wohl der Gesellschaft»), so kann die Stiftung von der kantonalen Steuerbehörde in Anwendung der gesetzlichen Regelung von der Steuer befreit werden. Dabei entfallen die Gewinn- und die Kapitalsteuer sowie je nach Kanton die Erbschafts- und Schenkungssteuer. Aufgrund des Periodizitätsprinzips der direkten Steuer ist die Steuerbefreiung regelmässig von den kantonalen Steuerbehörden zu überprüfen (*Ausführungen siehe Kapitel 5.2*).

Etliche Stiftungen finanzieren ihre Aktivitäten nicht durch eine Reduktion des Stiftungsvermögens, sondern mit dessen Erträgen. Im Gegensatz zu anderen Ländern gibt es in der Schweiz keine Minimalanforderung an die Ausschüttungshöhe (z. B. USA: 5 % des Stiftungsvermögens).

²⁴ Nationalparkgesetz vom 19. Dezember 1980, SR 454.

²⁵ Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG) vom 11. Dezember 2009, SR 442.1.

²⁶ Art 56 Bst. g Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer DBG, SR 642.11.

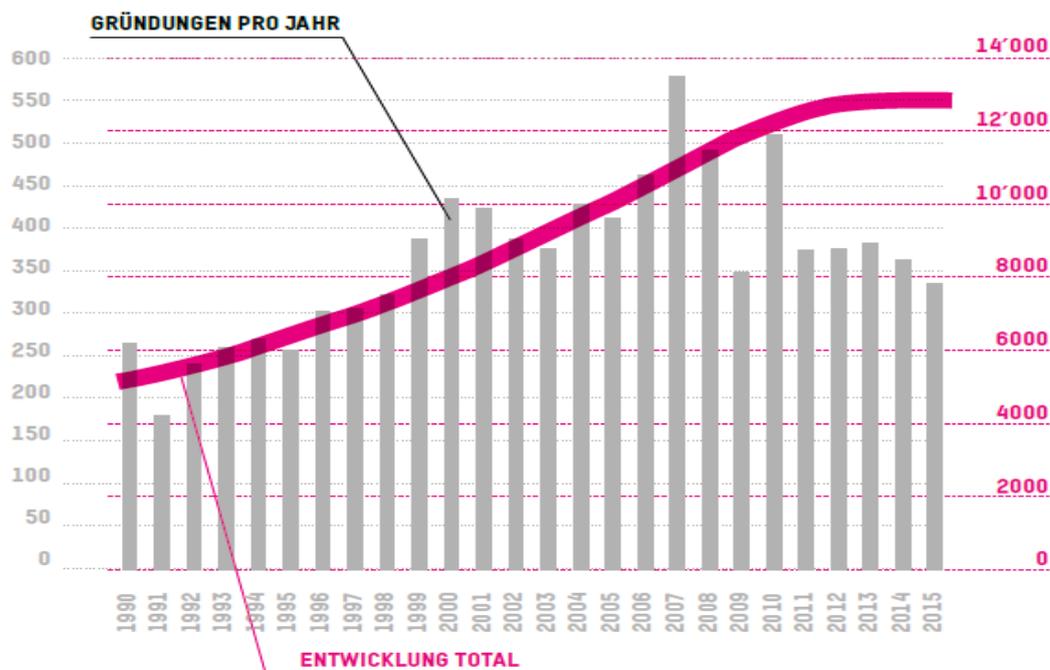
²⁷ Kreisschreiben 12 der ESTV über die Steuerbefreiung bei gemeinnützigen Zwecken (1994). Im Kreisschreiben 12 der ESTV sind die Voraussetzungen und die Abzugsmöglichkeiten festgehalten.

Die schweizerische Stiftungslandschaft ist sehr heterogen und es herrscht eine bunte Vielfalt von Stiftungsformen (*Gebräuchliche Stiftungstypen siehe Anhang 8*). Im Vordergrund steht die gemeinnützige sogenannte klassische Stiftung. Darunter fallen Förderstiftungen, Kunststiftungen, Stiftungen, die Schulen oder Heime betreiben oder auch solche die einzig dem Erhalt von Kunstwerken dienen. Weder Familienstiftungen noch kirchliche Stiftungen werden durch die öffentliche Hand beaufsichtigt. Daran wird auch der obligatorische Handelsregistereintrag ab 2016 nichts ändern.

2.4 Täglich eine Stiftungsgründung und alle zwei Tage eine Liquidation

In den letzten 20 Jahren hat sich die Zahl der Stiftungen von 6600 auf heute über 13 000 verdoppelt. Seit 2010 ist das Wachstum insgesamt etwas verhaltener als vorher. Die Gründe dafür sind nicht bekannt. Ende 2015 waren im Handelsregister mehr als 17 000 Stiftungen eingetragen. Nach der Aussonderung der Stiftungen ohne gemeinnützigen Zweck (u. a. BVG-Stiftungen, Unternehmensstiftungen, Familienstiftungen) verblieben 13 075 gemeinnützige Stiftungen. Knapp die Hälfte davon ist in den Kantonen Zürich (2261), Waadt (1403), Bern (1368) und Genf (1143) registriert.

Abbildung 1: Anzahl von Stiftungen und Neugründungen seit 1990



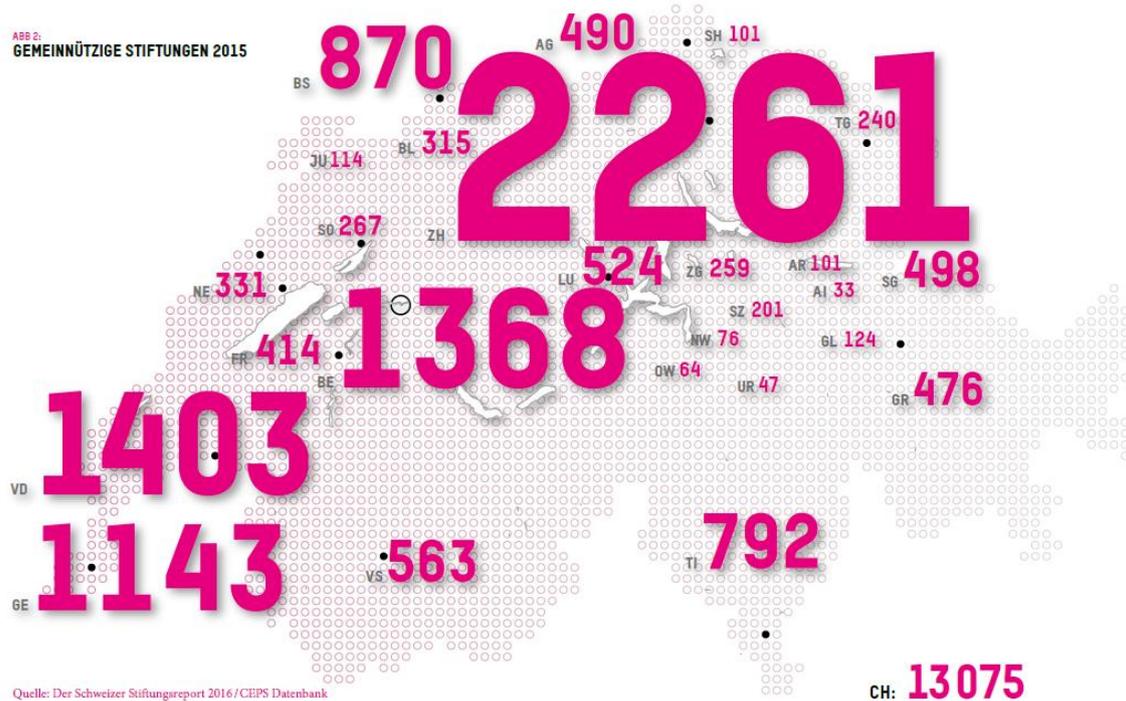
Quelle: CEPS Datenbank, total 13 075 Stiftungen sowie 1046 seit 2009 liquidierte Stiftungen

2015 wurden in der Schweiz 335 gemeinnützige Stiftungen gegründet und 160 vor allem kleinere Stiftungen liquidiert bzw. fusioniert. Das Spitzenjahr mit 576 Neugründungen war das Jahr 2007. Wie bereits in den Vorjahren gab es die meisten Neugründungen in den Kantonen Genf (50) und Zürich (61). Bei der Stiftungsdichte liegt Basel Stadt mit 46 Stiftungen auf 10 000 Einwohner gefolgt von Glarus (31) und Genf (24) an der Spitze. Der Durchschnitt für die Schweiz beträgt 16 Stiftungen pro 10 000 Einwohner²⁸.

²⁸ CEPS, Stiftungsreport 2015.

Die Liquidationen und Fusionen haben in den letzten Jahren zugenommen. Für diese Entwicklung gibt es verschiedene Gründe. Als Hauptgrund wird die Ausschöpfung des Vermögens bzw. die Abnahme der Erträge genannt. Dieser Grund steht im direkten Zusammenhang mit den steigenden Verwaltungskosten einer Stiftung. Dies betrifft u. a. die Vermögensverwaltungs-, Aufsichts- und Revisionskosten. Zudem können nicht mehr alle Stiftungen die stetig wachsenden Anforderungen erfüllen.

Abbildung 2: Gemeinnützige Stiftungen in der Schweiz 2015 nach Standort



Quelle: Der Schweizer Stiftungsreport 2016 / CEPS-Datenbank

Das Gesamtvermögen gemeinnütziger Stiftungen wird auf 100 Mrd. Franken geschätzt. Rund 85 % der Stiftungen haben ein Vermögen von unter 5 Mio. Franken und 80 % verfügen über kein festes Personal. Die jährlichen Ausschüttungen für gemeinnützige Projekte belaufen sich auf geschätzte 1,5 bis 2 Mrd. Franken. Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der in der Schweiz und im Ausland getätigten Ausschüttungen bestehen keine Informationen.

Die Zweckausrichtungen der Stiftungen sind vielfältig. Knapp 80 Prozent der gemeinnützigen Stiftungen sind in den vier Tätigkeitsfeldern Sozialwesen (30 %), Kunst und Kultur (27 %), Ausbildung (13 %) und Gesundheitswesen (6 %) aktiv.²⁹ Die grösste Schweizer Stiftung ist die Jacobs Foundation. Sie verfügt über ein Vermögen von 4,5 Mrd. Franken.

Gemäss Motion Luginbühl³⁰ sind geschätzte 3000 gemeinnützige Stiftungen inaktiv. Sie schütten keine Mittel im Sinne ihres Stiftungszwecks aus. Der Zustand der Gemeinnützigkeit wäre somit nicht mehr gegeben und der unmittelbare Grund einer Steuerbefreiung gegebenenfalls nicht mehr erfüllt.

²⁹ Irene Reynolds Schier, Neue Erkenntnisse zur Topographie der Stiftungslandschaft Schweiz, Schweizer Stiftungsreport 2015.

³⁰ Motion Luginbühl 09.3344.

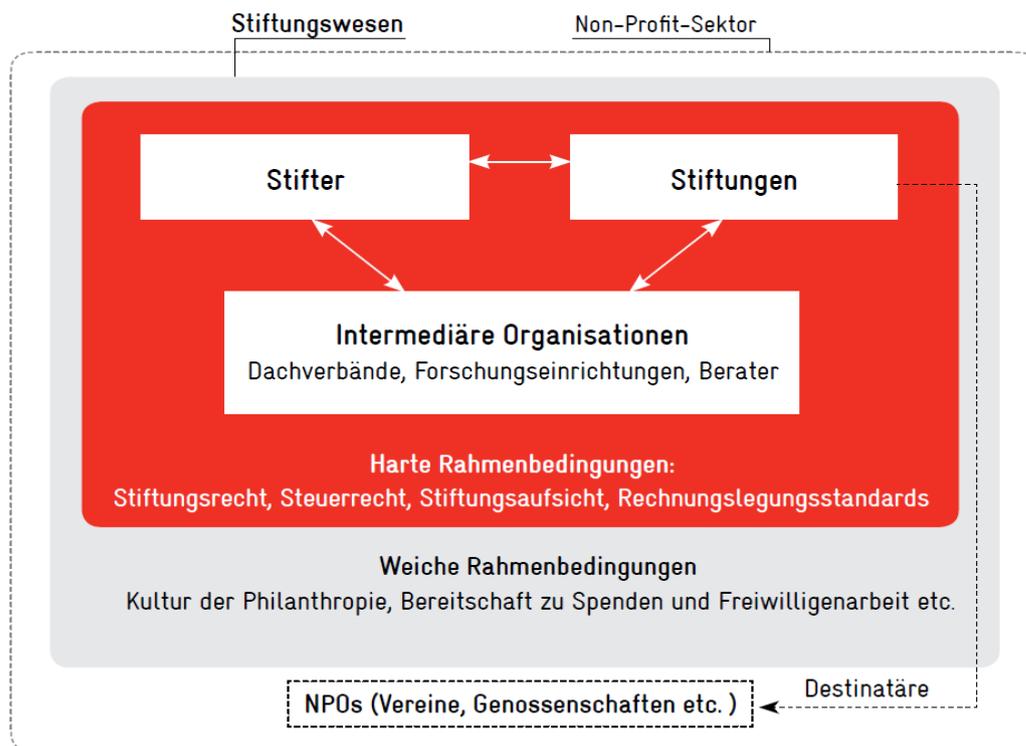
Die Inaktivität einer Stiftung ist jedoch schwierig zu definieren. Es gibt Stiftungen, die keine Mittel ausgeben, aber trotzdem aktiv sind. Bei solchen Stiftungen besteht die Zweckbestimmung nicht in geldwerten Leistungen. Zum Beispiel Stiftungen zur Verwaltung von Kunstgegenständen oder von Immobilien.

Fundierte Zahlen stehen auch nach der Umfrage bei den kantonalen Aufsichtsbehörden nicht zur Verfügung, da die Inaktivität nicht überall erfasst wird. Eine Hochrechnung der EFK auf der Basis der Umfrageergebnisse zeigt, dass im Jahr 2015 rund fünf Prozent aller Stiftungen inaktiv waren. Gemäss der Angaben der ESA, gibt es nur wenige Stiftungen, die über zwei oder drei Jahre keine Tätigkeit ausüben. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Anteil beim aktuellen Tiefzinsumfeld erhöhen wird.

2.5 Die zentralen Akteure im Stiftungswesen

Die nachfolgende Abbildung zeigt den Stiftungssektor in seinem «philanthropischen³¹ System» mit seinen Akteuren. Der Kern bilden die Stifter und die gemeinnützigen Stiftungen. Die wichtigsten Akteure sind in *Anhang 9* näher umschrieben.

Abbildung 3: Das gemeinnützige Stiftungswesen



Quelle: *avenir suisse* 2014

Weitere Akteure sind die Berater und Notare, die vor allem bei der Gründung einer Stiftung konsultiert werden.

³¹ Menschenfreundliches Denken und Verhalten.



Die Branche hat eher einen niedrigen Organisationsgrad. Als Hauptgründe dafür werden die Vielfalt der Stiftungstypen, die Dominanz der Stiftungslandschaft durch Klein- und Kleinststiftungen sowie die enge Bindung vieler Stiftungen an Anwaltskanzleien und Banken genannt. Es gibt zwei Verbände, die Stiftungen für eine Mitgliedschaft offenstehen. Beide Verbände unterstützen die Professionalisierung des Schweizer Stiftungswesens (ProFonds und SwissFoundations).

3 Die Organisation der Stiftungsaufsicht

3.1 Die Stiftungsaufsicht ist heterogen organisiert

Gemäss ZGB Artikel 84 Absatz 1 ist für die Aufsicht über die Stiftungen das Gemeinwesen zuständig. Je nach geografischer Zweckausrichtung der Stiftung ist die Gemeinde, ein Gemeindebezirk, der Kanton oder der Bund für die Aufsicht zuständig. Gemäss der grossen Mehrheit der Aufsichtsbehörden genügt diese sehr allgemein gehaltene gesetzliche Regelung. Es gibt nur in wenigen Fällen Unsicherheiten bei der Zuständigkeit. Eine gewisse «Grauzone» bei der Zuständigkeit besteht zum Beispiel bei Stiftungen, welche schwerpunktmässig in einem Kanton und periodisch in Nachbarkantonen aktiv sind. Solche Stiftungen stehen meist unter kantonaler Aufsicht. Einzelne Aufsichtsbehörden erwähnten, dass eine Zuständigkeitsregelung nach dem Sitz der Stiftung – analog zum BVG – klarer wäre.

Schweizer Stiftungen mit internationalem oder nationalem Tätigkeitsgebiet fallen unter die Aufsicht des Bundes. Stiftungen mit Wirkungsbereich in einem Kanton oder wenigen Kantonen werden von den betreffenden kantonalen Verwaltungseinheiten beaufsichtigt. Zudem ist es möglich, dass regional bzw. kommunal tätige Stiftungen auf Stufe Bezirk oder Gemeinde beaufsichtigt werden. Die Stiftungsaufsicht ist somit sehr heterogen organisiert. Neben der ESA und den 19 kantonalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigen weitere rund 360 staatliche Organe – meist Gemeinden – «klassische» Stiftungen. Seit der letzten Revision des Stiftungsrechts 2006 können Kantone die ihren Gemeinden angehörenden Stiftungen der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellen und so die Stiftungsaufsicht zentralisieren. Gemäss Hochrechnung der EFK werden für die «klassische» Stiftungsaufsicht gesamtschweizerisch rund **56 Personenstellen**³² eingesetzt.

Die Ende 2015 im Handelsregister eingetragenen 13 075 «klassischen» Stiftungen teilen sich wie folgt auf die Aufsichtsorgane auf:

- 7580 Kanton
- 4140 Bund
- 1165 Bezirk/Gemeinden
- 45 andere Aufsichtsbehörde (z. B. Synodalrat oder Bischof)
- 145 keine Aufsichtsbehörde

Rund ein Drittel der 145 Stiftungen ohne Aufsichtsbehörde sind Kirchen- und Familienstiftungen, welche keine Aufsicht benötigen. Bei den übrigen rund 100 Stiftungen ist nicht ersichtlich, warum keine Aufsichtsbehörde eingetragen ist. Das Eidgenössische Amt für das Handelsregister (EHRA) hat die kantonalen Handelsregister aufgefordert, die pendenten Fälle abzuklären. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass die EFK beim EHRA zurzeit eine Prüfung der Datenzuverlässigkeit durchführt (PA 16615).

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Verteilung der Stiftungen auf die verschiedenen Aufsichtsbehörden gesamtschweizerisch und je Kanton.

³² ESA 13, Kantonale Aufsicht 34, Gemeinden und andere Behörden 9.

Abbildung 4: Die Verteilung der Stiftungen auf die Aufsichtsbehörden

ABB 3:
VERTEILUNG DER STIFTUNGEN AUF AUFSICHTSBEHÖRDEN

	EIDGENÖSSISCHE AUFSICHTSBEHÖRDE	KANTONALE UND REGIONALE AUFSICHTSBEHÖRDEN	LOKALE AUFSICHTSBEHÖRDEN	ANDERE BEHÖRDEN	vakant
ZG	63.8		28.9		4.9 0.8 1.6
GE	56.0		41.9		2.1
ZH	51.3		29.0	18.4	0.3 1.0
NW	42.5	39.7		15.1	2.7
SZ	39.3		38.8	17.9	1.0 3.1
BE	35.2	54.3		9.5	0.1 0.8
FR	34.9	63.6			1.5
OW	29.0	41.9		22.6	3.2 3.2
TI	24.5	73.2			0.1 0.5 1.7
LU	24.4	35.4	39.0		0.6 0.6
AG	23.8	74.2			0.2 1.9
VD	21.3	76.3			0.1 0.7 1.7
BS	20.6	77.8			1.2 0.4
UR	19.6	78.3			2.2
SO	19.1	79.0			0.7 1.1
GR	18.6	80.3			0.2 0.9
VS	17.4	43.4	35.8		0.4 3.0
NE	16.9	81.4			1.7
SG	16.2	83.0			0.2 0.6
BL	15.5	70.6		12.9	1.0
TG	15.0	69.2		10.7	2.1 3.0
AR	14.4	71.1			14.4
SH	13.1	55.6	31.3		
JU	9.8	86.6			0.9 2.7
GL	4.9	86.2		4.9	2.4 1.6
AI	3.0	90.9			3.0 3.0
GESAMT	31.7	57.7		8.9	0.4 1.4

Quelle: Eigene Darstellung; Stand Ende 2014

Quelle: CEPS, Stiftungsreport 2016

Die Abbildung zeigt, dass die Präsenz der lokalen Aufsichtsbehörden je nach Kanton sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Die Kantone mit dem grössten Anteil an Stiftungen unter lokaler Aufsicht sind Luzern (39 %), das Wallis (36 %) und Schaffhausen (31 %). Die Hälfte der Kantone kennt keine lokale Aufsicht. Der Schweizer Durchschnitt liegt bei 9 %. Die Auswertung von CEPS³³ zeigt, dass es sich zum Teil um ein historisch gewachsenes Problem handelt: Die Stiftungen unter lokaler Aufsicht sind im Vergleich zur Gesamtheit der gemeinnützigen Stiftungen deutlich älter. 60 % dieser Stiftungen wurden bereits vor 1990 gegründet. Bei der Gesamtheit aller Stiftungen sind es 36 %.

Ebenso ist erkennbar, dass der Anteil der unter ESA stehenden Stiftungen je nach Kanton variiert. So liegen die sieben Kantone Zug, Genf, Zürich, Nidwalden, Schwyz, Bern und Freiburg über den gesamtschweizerischen Durchschnitt von 31,7 %. Die Kantone vereinigen knapp zwei Drittel der national und international ausgerichteten Stiftungen unter der Aufsicht der ESA. Im Vergleich dazu weisen die Kantone Basel, Waadt und Tessin, mit ebenfalls vielen Stiftungen, eine deutlich höhere Quote an regional tätigen Stiftungen unter kantonaler Aufsicht auf. Über die Gründe dieser unterschiedlichen Verteilung liegen keine genauen Informationen vor.

2011 hat der Bundesrat dem EDI unter Einbezug des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden den Auftrag erteilt zu überprüfen, ob die aktuell geteilte Aufsicht zwischen Bund und Kantone durch ein Modell der Oberaufsicht ersetzt werden sollte³⁴. Bei einer solchen Lösung würde die direkte Stiftungsaufsicht an die kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden übertragen. Die Oberaufsicht könnte – analog zur 2. Säule – durch eine Einheit des Bundes oder einer externen Kommission wahrgenommen werden. Der Bericht

³³ CEPS Forschung und Praxis, Band 14, Stiftungsreport 2015.

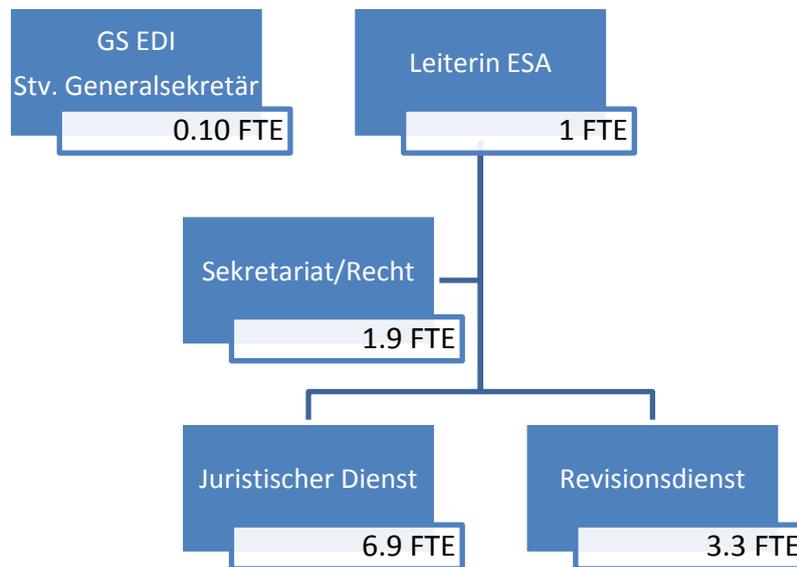
³⁴ EDI (2012), BERICHT zum Modell einer Oberaufsicht bei klassischen Stiftungen.

kommt zum Schluss, auf die Einführung eines Oberaufsichtsmodells zu verzichten. Aufgrund der Vielfalt der Stiftungszwecke und der -tätigkeiten wäre es nicht möglich, einer Oberaufsichtsbehörde sinnvolle Aufgaben zu übertragen. Zudem würde ein solches Modell keinen Mehrwert bringen. Die Aufsichtstätigkeit würde unnötig verkompliziert und verteuert. Der Bundesrat hat in der Folge entschieden das Oberaufsichtsmodell nicht weiter zu verfolgen.

3.1.1 Die Eidgenössische Stiftungsaufsicht ESA

Gemäss der Organisationsverordnung für das EDI³⁵ übt das Generalsekretariat des EDI die Aufsicht über die dem Bund unterstehenden klassischen Stiftungen aus. Dies sind Stiftungen, die gesamtschweizerisch und international tätig sind. Innerhalb des GS-EDI nimmt der Bereich ESA seit dem 1. Juni 2014 mit einer eigenen Leitung diese Aufgabe wahr. Das Personal beschäftigt sich heute – im Gegensatz zu früher – ausschliesslich mit ESA-Tätigkeiten. Die ESA verfügt per 1.11.2016 über **13.2 Vollzeitpersonenstellen** und wird durch Gebührenerträge der Stiftungen gedeckt (2015: 2,1 Mio. Franken). Die Mitarbeitenden der ESA sind Juristen und Revisoren. Die ESA beaufsichtigt Ende 2015 insgesamt 4140 Stiftungen mit einer Bilanzsumme von 40 Mrd. Franken. Umgerechnet auf eine Personenstelle (Juristischer Dienst und Revisionsdienst) ergibt dies im Durchschnitt 405 Stiftungen. Aus Sicht der ESA sind diese Ressourcen zu knapp bemessen, um die Aufsichtstätigkeiten wie gewünscht vornehmen zu können.

Abbildung 5: Organigramm der ESA (1.11.2016)



Quelle: ESA, Darstellung EFK

Die von der ESA beaufsichtigten Stiftungen sind in einem öffentlichen Stiftungsverzeichnis zugänglich. Seit dem 1. Juli 2006 werden sämtliche «klassischen» Stiftungen unter Bundesaufsicht im elektronischen Stiftungsverzeichnis eingetragen. Bei neu übernommenen Stiftungen erfolgt die Aufschaltung des Eintrags innert zwei Tagen seit Erlass der Übernahmeverfügung.

³⁵ Art. 3 Abs. 2 a, Organisationsverordnung für das EDI, SR 172.212.1.



In den letzten 15 Jahren hat sich die Anzahl an Stiftungen im Zuständigkeitsbereich der ESA von 2000 auf heute über 4000 Stiftungen verdoppelt. Diese Zunahme ist wesentlich höher als das Wachstum der Stiftungen unter Aufsicht der übrigen Behörden mit rund 40 %. Dies zeigt, dass der Anteil der neu gegründeten national und international tätigen Stiftungen stark zugenommen hat. Der Anteil beträgt heute knapp 32 % im Vergleich zum Jahr 2011 mit rund 23 %.

Damit die ESA ihren Aufgaben auch mit der stetig wachsenden Anzahl an Stiftungen nachkommen kann, hat der Bundesrat 2013 entschieden, das Personaletat der ESA von 6,5 auf 13 Stellenprozent auszubauen. Im Rahmen der Personalaufstockung wurde neu ein Revisionsdienst mit der Anstellung von Finanzfachkräften geschaffen.

Für ihre Kernaufgaben verfügt die ESA über eine Palette an Hilfs- und Arbeitsmitteln. Die immer noch gültigen Prozessdarstellungen sowie die internen Arbeitsbeschreibungen stammen von 2008 bzw. 2010.

Die Kontrolle der jährlichen Rechenschaftsablage der Stiftungen ist die Haupttätigkeit der ESA. Drei Viertel der Unterlagen wird von den Stiftungen zurzeit in Papierform eingereicht. Die Bearbeitungszeiten zwischen dem Eingang der Unterlagen der Jahresberichterstattung und den entsprechenden Prüftätigkeiten kann mehrere Monate dauern. Die interne Zielvorgabe ist es, die Verfügung über die Prüfung der Jahresberichterstattung innerhalb von spätestens sechs Monaten nach Empfang zu verarbeiten. Per Mitte 2016 waren rund 30 Prozent der Jahresberichterstattungen 2014 noch nicht erledigt. Dieser Rückstand ist seit Jahren konstant. Gemäss den SAP-Daten gibt es noch Fälle, die seit mehreren Jahren pendent sind. Gründe dafür sind unvollständige Unterlagen seitens der Stiftungen sowie eine erschwerte Erreichbarkeit und Kooperation der Stiftungsorgane.

Der seit Jahren bestehende Arbeitsrückstand ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen (u. a. stetige Personalfluktuationen, starkes Wachstum des Aufsichtsportfolios, langjähriger Arbeitsrückstand, Zunahme von arbeitsintensiveren Tätigkeiten wie zum Beispiel Fusionen und Liquidationen). Zudem hat die ESA bis anhin keine systematische risikoorientierte Aufsicht praktiziert.

Im Rahmen des Projektes «ESA SAP Anpassungen und Erweiterungen» sollen ab 2017 weitere Stiftungswerte erfasst werden. Damit soll es künftig möglich sein, zusätzliche Systemabfragen und -auswertungen vorzunehmen. Zudem sollen die erfassten Daten neu dazu dienen, die Stiftungen nach bestimmten Risikokriterien zu bewerten. Die ESA hat vor diesem Hintergrund einen Kriterienkatalog erarbeitet. Die ESA erhofft sich durch den künftigen risikoorientierten Prüfungsansatz eine effizientere Planung und Ressourcenzuteilung sowie effektivere Prüfungsurteile im Einzelfall.

Beurteilung der EFK zur ESA

Bisher hat die ESA keine systematische risikoorientierte Aufsicht praktiziert. Die EFK unterstützt die ESA in ihren Bestrebungen zu einer professionelleren und risikoorientierteren Stiftungsaufsicht. Im Hinblick auf die geplante Auslagerung der Stiftungsaufsicht aus der Bundesverwaltung ist es an der Zeit, verschiedene Massnahmen an die Hand zu nehmen und entsprechende Managemententscheide zu treffen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Aktualisierung der Geschäftsgrundlagen und der SAP-Stiftungsdaten bei der ESA

Die EFK empfiehlt dem GS-EDI, die Stiftungsdaten im SAP zu vervollständigen und die Geschäftsgrundlagen zu überarbeiten bzw. neu zu erstellen.

Erläuterung

Damit die von der ESA anvisierten Ziele erreicht werden können, braucht es eine aktualisierte und vollständige Datenbasis für die über 4000 zu beaufsichtigenden Stiftungen. Dies beinhaltet u. a. die systematische Risikoerfassung und -bewertung aller Stiftungen. Diese Aufarbeitung bedingt zusätzlichen Ressourceneinsatz. Zudem vertritt die EFK die Meinung, dass gerade im Hinblick auf die geplante Auslagerung die Geschäftsgrundlagen zu überarbeiten bzw. neu zu erstellen sind. Dies beinhaltet unter anderem die klare Definition und das schriftliche Festhalten der Strategie und des Konzepts für die Aufsicht sowie eine Aktualisierung der Kernprozesse.

Stellungnahme des Generalsekretariats EDI:

a. Datenbasis; systematische Risikoerfassung und -bewertung

Die ESA hat ihr Geschäftsverwaltungssystem (SAP) im Jahre 2016 im Hinblick auf eine IT-gestützte und risikoorientierte Aufsicht ausgebaut. In diesem Zusammenhang hat sie auch einen allgemeinen Risikokatalog für alle Stiftungen erstellt. Der Ausbau des Systems wurde Ende 2016 abgeschlossen. Die ESA nimmt die vorgenommene Systemerweiterung zum Anlass, die vorhandenen Stammdaten der Stiftungen zu überprüfen und die vereinzelt noch nicht erfassten Daten zu ergänzen. Ebenso wird es nun in einen ersten Schritt darum gehen, für die einzelnen Stiftungen dem Risikokatalog entsprechend die konkreten Risiken mit Einschluss ihrer Gewichtung zu bestimmen und systematisch zu verfolgen. Dies soll jeweils anlässlich der üblichen Aufsichtstätigkeit erfolgen, also in erster Linie anlässlich der jeweiligen Prüfung der von den Stiftungen im Rahmen der jährlichen Berichterstattung unterbreiteten Unterlagen, aber auch etwa anlässlich der Prüfung von beantragten Statutenänderungen. Dadurch lässt sich der vorübergehende zusätzliche Aufwand der ESA zur Erweiterung der Datenbasis etwas verringern.

Die Arbeiten zur systematischen Risikoerfassung und -bewertung sollen spätestens Ende 2018 abgeschlossen sein. Bereits in diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass der ESA ab März 2017 zusätzlich 80 Stellenprozente zur Verfügung stehen werden.

b. Geschäftsgrundlagen

Die Geschäftsgrundlagen der ESA müssen nicht nur aber insbesondere im Hinblick auf die geplante Ausgliederung überarbeitet bzw. und ergänzt werden. In diesem Zusammenhang ist auch das aktuell im Aufbau befindliche Projekt «E-ESA» zu erwähnen. Danach soll namentlich auch der Verkehr mit den Stiftungen und weiteren externen Stellen, soweit möglich elektronisch abgewickelt werden.

Grundsätzlich sollen die Arbeiten zu den Geschäftsgrundlagen an die Hand genommen, wenn sich abzeichnet, ob die ESA aus dem GS-EDI ausgegliedert und in eine öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt wird oder nicht. Dies wird gegebenenfalls im Rahmen des Projekts zur Umsetzung des ESAG geschehen. Die Aktualisierung der operativen Kernprozesse im Besonderen soll zudem auf die Projektarbeiten zur «E-ESA» abgestimmt werden.



Das GS-EDI wird das Projekt «E-ESA» in jedem Fall bereits im ersten Quartal 2017 lancieren. Im Rahmen des Projekts soll eine externe IT-Firma beigezogen werden.

Das Ende der Umsetzungsarbeiten hängt vom weiteren Verlauf der parlamentarischen Beratungen des ESAG ab. Der Zeitpunkt entspricht jenem, in dem die ESA die Aufgaben als Anstalt aufnehmen würde (ca. ein Jahr nach der Verabschiedung des ESAG durch die Eidg. Räte).

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Abbau der Arbeitsrückstände bei der Rechenschaftsablage

Die EFK empfiehlt dem GS-EDI, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um bei der ESA einerseits die bestehenden Arbeitsrückstände bei der Rechenschaftsablage rasch möglichst zu beseitigen und andererseits mittelfristig eine nachhaltige Erledigung der zunehmenden Arbeitslast sicherzustellen.

Erläuterung

Die Kontrolle der jährlichen Rechenschaftsablage der Stiftungen ist die Haupttätigkeit der ESA. Per Mitte 2016 waren rund 30 Prozent der Jahresberichterstattungen 2014 noch nicht erledigt. Es sind vorübergehende Massnahmen zu treffen, damit dieser Rückstand abgearbeitet werden kann.

Das Wachstum der Stiftungen im Zuständigkeitsbereich der ESA war in den letzten Jahren wesentlich höher bei den Stiftungen unter Aufsicht der übrigen Behörden. Es ist davon auszugehen, dass dieser Trend anhalten wird. Damit das stetig wachsende Volumen bei der Rechenschaftsablage künftig effizient bearbeitet werden kann, ist die rasche Einführung der systematischen risikoorientierten Aufsicht unumgänglich.

Stellungnahme des Generalsekretariats EDI:

a. Einführung der systematischen risikoorientierten Aufsicht

Es sei auf die zur Empfehlung 1 erwähnten, laufenden Arbeiten (Eingabe der massgebenden Daten) zur Einführung der systematischen risikoorientierten Aufsicht verwiesen. Die Aufsicht kann erst systematisch risikoorientiert wahrgenommen werden, wenn die Risiken und deren Gewichtung für die einzelnen Stiftungen gestützt auf die erweiterte Datenbasis feststeht. Dementsprechend werden die jährlichen Berichterstattungsunterlagen der einzelnen Stiftungen in aller Regel ab dem Folgejahr der Dateneingabe risikoorientiert geprüft. Je mehr Stiftungen mit den entsprechenden Daten versehen sein werden (laufender Prozess), desto positiver wird sich die systematische risikoorientierte Stiftungsaufsicht auch auf die Effizienz der Stiftungsaufsicht auswirken.

Ab Anfang 2019 sollen sämtliche Stiftungen systematisch risikoorientiert beaufsichtigt werden.

b. Vorübergehende Massnahmen zur Abarbeitung des Rückstandes bei der Prüfung der Jahresberichterstattungen

Die Stiftungen sind grundsätzlich verpflichtet, der ESA bis Mitte des dem Geschäftsjahr folgenden Jahres über das Geschäftsjahr Bericht zu erstatten. Der Rückstand ist zu einem grossen Teil darauf zurückzuführen, dass die Stiftungen der ESA die Unterlagen im Rahmen der Berichterstattung nicht oder nicht vollständig unterbreitet haben. Dank dem erweiterten SAP-System können nun die

eingegangenen Jahresberichterstattungen der Stiftungen und namentlich auch die diesbezüglichen Ausstände übersichtlich erfasst werden. Die ESA wird denn auch den Fokus umgehend darauf legen, die fehlenden oder mangelhaften Unterlagen bei den betroffenen Stiftungen einzufordern.

Bis Ende 2017 sollen die Jahresberichterstattungen 2015 und älter abgearbeitet sein.

3.1.2 Kantonale BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden

Aktuell gibt es 19 kantonale bzw. regionale Stiftungsaufsichtsbehörden. Verschiedene Kantone haben sich zu insgesamt neun überregionalen BVG- und Stiftungsaufsichten zusammengeschlossen. So wurden kantonale Konkordate für die Ostschweiz (St. Gallen, Tessin, Thurgau), die Zentralschweiz (Luzern, Nidwalden, Luzern, Schwyz), beide Basel sowie die Suisse occidentale (Waadt, Neuenburg) geschaffen. Die neun öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit beaufsichtigen per Ende 2015 6260 «klassische» Stiftungen für insgesamt 16 Kantone. In zehn Kantonen wird die Aufsicht über 1320 «klassische» Stiftungen weiterhin von einer kantonalen Amtsstelle vorgenommen.

Gemäss Umfrage der EFK setzen die Kantonalen Aufsichtsorgane insgesamt **34 Vollzeitpersonenstellen** für die Aufsicht der insgesamt 7580 «klassischen» Stiftungen ein. Umgerechnet auf eine Personenstelle ergibt dies im Durchschnitt 230 Stiftungen. Dieser Durchschnittswert unterscheidet sich kaum von den neun BVG- und Stiftungsaufsichten sowie den zehn kantonalen Amtsstellen. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen schätzen die Aufsichtsbehörden im Durchschnitt als genügend ein. Die BVG- und Stiftungsaufsichtsorgane beurteilen die verfügbaren Ressourcen im Durchschnitt etwas besser als die kantonalen Amtsstellen.

Die kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsorgane³⁶ verfügen über einen Aufsichts- oder Verwaltungsrat, eine Geschäftsstelle und eine meist externe Revisionsstelle. Sie unterstehen der Oberaufsicht des kantonalen Parlaments, arbeiten meistens mit einem Leistungsauftrag der Kantonsregierungen und sollten finanziell selbsttragend sein. Konkret heisst dies, dass sich die Aufsichtsorgane über Gebühren finanzieren müssen. So wird z. B. je nach Bilanzsumme der Stiftungen für die jährliche Aufsicht eine Grundgebühr erhoben. Die zehn übrigen kantonalen Amtsstellen erheben nicht alle eine Gebühr. Periodisch überprüft werden diese Aufsichtsbehörden meist durch die Kantonale Finanzkontrolle. Massgebend sind je nach Kanton Gesetze, Verordnungen oder Vereinbarungen.

Die Umfrage der EFK zeigt, dass die neun öffentlich-rechtliche BVG- und Stiftungsaufsichtsanstalten die gebündelte BVG- und Stiftungsaufsicht unter einem Dach als eine sehr sinnvolle Lösung erachten. Die zehn anderen kantonalen Aufsichtsbehörden vertreten diesbezüglich eine unterschiedliche Meinung.

³⁶ Kanton Solothurn: Die Loslösung aus der kantonalen Verwaltung und Integration in die BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörde ist noch nicht vollständig abgeschlossen.

Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die 19 Aufsichtsbehörden sowie die Anzahl der zu beaufsichtigenden «klassischen» Stiftungen.

Abbildung 6: Übersicht über die kantonalen Stiftungsaufsichten

Aufsichtsbehörde (*Öffentlich-rechtliche Anstalt, **Kantonale Amtsstelle)	Kanton(e)	Stiftungen Ende 2015
BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau BVSA*	Aargau	376
Stiftungsaufsicht Appenzell Ausserrhoden**	Appenzell AR	70
Stiftungsaufsicht Appenzell Innerrhoden**	Appenzell IR	33
BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel BSABB*	Basel-Landschaft Basel-Stadt	949
Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht BBSA*	Bern	759
Service de la justice – Autorité de surveillance des fondations**	Freiburg	266
Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance ASFIP*	Genf	508
Stiftungsaufsichtsbehörde Glarus**	Glarus	110
Finanzverwaltung Graubünden – Stiftungsaufsicht**	Graubünden	382
Autorité de surveillance des fondations de la République et Canton du Jura**	Jura	98
Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht*	Luzern Nidwalden Schwyz Zug	387
Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale AS-SO*	Neuenburg Waadt	1292
Handelsregister und Stiftungsaufsicht Obwalden**	Obwalden	27
Amt für Justiz und Gemeinden**	Schaffhausen	62
BVG- und Stiftungsaufsicht Solothurn*	Solothurn	221
Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht*	St. Gallen Tessin Thurgau	1144
Justizdirektion Uri – Abteilung Bürgerrecht und Zivilstand**	Uri	40
Service juridique de la sécurité et de la justice**	Wallis	233
BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörde des Kantons Zürich*	Zürich	626

Quelle: Konferenz der Kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden, Darstellung EFK

3.1.3 Bezirke und Gemeinden

Neben der ESA und den 19 kantonalen Aufsichtsbehörden sind weitere 365 unterschiedliche staatliche Aufsichtsorgane im Handelsregister eingetragen. Diese können je nach Kanton ein Bezirksrat, ein Stadtrat oder ein Gemeinderat sein. Insgesamt beaufsichtigen diese Behörden knapp 1200 «klassische» Stiftungen.

Exemplarisch sei nachfolgend ein Beispiel aus dem Kanton Zürich erwähnt. Der Bezirksrat Winterthur beaufsichtigt 46 Stiftungen, die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur im Auftrag des Stadtrates Winterthur 12 Stiftungen und der Gemeinderat Turbenthal eine Stiftung. Gewisse lokale Aufsichtsbehörden – insbesondere kleinere Gemeinden – erheben keine Gebühren bei den Stiftungen.

Gemäss EFK-Hochrechnung auf der Basis von Informationen von fünf grösseren Bezirk- und Gemeindeaufsichten³⁷ sind insgesamt **neun Personenstellen** bei der Aufsicht für die 1200 Stiftungen involviert. Umgerechnet auf eine Personenstelle ergibt dies im Durchschnitt 135 Stiftungen. Gemäss Rückmeldung dieser vier Stiftungsaufsichten genügen die vorhandenen personellen Ressourcen für die Aufsichtstätigkeit. Die vier Organe beurteilen die heutige Aufteilung der Aufsichtszuständigkeit im Grundsatz als zweckdienlich. Abgesehen von einer Ausnahme vertreten sie die Meinung, dass es trotzdem sinnvoll ist die BVG und die «klassischen» Stiftungen von der gleichen Organisationseinheit beaufsichtigen zu lassen.

Die Antworten zur Stiftungsaufsicht der 12 bernischen Gemeinden auf die Fragen der EFK sind unterschiedlich ausgefallen. Die Fragen bezogen sich auf die Herausforderungen, die Fachkompetenz sowie die möglichen Interessenkonflikte bei der Stiftungsaufsicht. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

Grössere Gemeinden stehen einer allfälligen Übertragung der Stiftungsaufsicht z. B. an die kantonale Stiftungsaufsicht in der Tendenz offener gegenüber. Kleinere Gemeinden mit nur wenigen Stiftungen sehen keine grösseren Knacknüsse, diese Aufgabe auch weiterhin wahrzunehmen und unterstreichen, dass die unmittelbare Nähe für die Aufsicht von Vorteil ist, da allenfalls auftretende Probleme innerhalb der Stiftung sehr rasch festgestellt werden können. Die Gemeinden sind der Meinung, dass genügend Fachkompetenz im Finanz- und Rechnungswesen zur Beurteilung der Jahresrechnung vorhanden sind. Sobald es aber über das «Routinemässige» hinausgeht, fehlt es teilweise jedoch an notwendigen Fachkenntnissen. Gemäss den Umfrageergebnissen erfolgen regelmässig fachliche Rückfragen bei den kantonalen Stiftungsaufsichten. Die Gemeinden sehen aber – von Ausnahmen abgesehen – keine funktionalen Interessenkonflikte (etwa zwischen Aufsicht und Geschäftsführung). Als Vorteil der kommunalen Aufsicht werden ausserdem die dezidiert tieferen Kosten gegenüber der kantonalen Stiftungsaufsicht sowie die Nähe zur Aufsichtsstelle gewichtet.

Die Problematik von Interessenkonflikten und Funktionstrennung in den Gemeinden zeigen die folgenden zwei Aussagen von Gemeindevertretern:

«Gemäss den Stiftungsurkunden wählt jeweils der Gemeinderat die Stiftungsräte und hat auch Anspruch auf einen Sitz. Dieser Sitz wird durch ein Gemeinderatsmitglied wahrgenommen. Die Aufsicht über die Stiftungen nimmt ebenfalls der Gemeinderat wahr.»

«Die Umsetzung allfälliger repressiver Massnahmen (Mahnungen, Verwarnungen, Verweise, Weisungen etc.) stellt keine leichte Aufgabe für die Aufsicht auf Gemeindeebene dar. Insbesondere, da solche Stiftungen oft durch Leute besetzt werden, die auf Gemeindeebene bekannt sind und eine Funktion innehaben. Die Aufsichtsbehörde möchte die Stiftungsorgane nicht vergraulen und drückt vielleicht eher ein Auge zu.»

³⁷ Städte Luzern, Winterthur und Zürich, Bezirksräte Winterthur und Zürich.



Beurteilung der EFK zum Aufsichtssystem

Die Ausgliederung der kantonalen Aufsichtsbehörden in öffentlich-rechtliche Anstalten sowie die teilweisen kantonalen Zusammenschlüsse sind als positive Entwicklung auch im Hinblick einer Professionalisierung der Aufsicht zu begrüssen.

Im Gesetz ist die Aufsicht gemeinnütziger Stiftungen auf lokaler Ebene vorgesehen. Diese Tatsache führt dazu, dass heute eine «vierstufige» unübersichtliche Aufsicht besteht. Diese fragmentierte Aufsicht ist kritisch zu beurteilen. Es stellt sich die Frage, ob damit die erforderliche Fachkompetenz der Aufsichtsorgane und die von vielen Seiten gewünschte Transparenz sichergestellt werden können. Bei vielen Stiftungen unter lokaler Aufsicht ist eine enge Verbindung der Organe unumgänglich, was zu Interessenkonflikten führen kann. Diese Tatsache stellt die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde infrage. Zudem ist nachvollziehbar, dass die Kompetenz einer Aufsichtsbehörde, die sich jährlich mit einer Vielzahl von Stiftungen beschäftigt, höher ist als bei der Beaufsichtigung von nur einer oder wenigen Stiftungen.

Das von der EFK in Auftrag gegebene Rechtsgutachten beurteilt die durch die Gemeinden ausgeübte Stiftungsaufsicht ebenfalls kritisch (Stichworte Fachkompetenz und Interessenkonflikte). Der Gutachter kommt zum Schluss, dass die Anstrengungen bezüglich der innerkantonalen Zentralisierung der Stiftungsaufsicht bzw. der Aufhebung der Zuständigkeit von Gemeindebehörden zu verstärken sind. Aufgrund des meist sehr geringen Aufsichtsvolumens und des gerade auf Gemeindeebene gesteigerten Potenzials für Interessenkonflikte würde dies nicht nur die Rechtssicherheit erhöhen, sondern auch die verantwortlichen Gemeindebehörden entlasten.

Die EFK empfiehlt, die Aufsicht für Stiftungen zu kantonalisieren und die Gemeinden von der Aufsicht zu befreien. Diese Änderung bedingt eine Anpassung des Zivilgesetzbuches. Die EFK wird diese Empfehlung an die Kommissionen für Rechtsfragen des Parlaments (RK) weiterleiten.

Erläuterung

Die EFK ist der Ansicht, dass mit einer innerkantonalen Zentralisierung und der Befreiung der lokalen Aufsicht den Anforderungen an die Professionalisierung und die Unabhängigkeit vermehrt entsprochen wird. Aufgrund des meist sehr geringen Aufsichtsvolumens und des insbesondere auf Gemeindeebene gesteigerten Potenzials für Interessenkonflikte würde dies nicht nur die Rechtssicherheit erhöhen, sondern auch die Gemeindebehörden entlasten. Eine solche Lösung hätte für die betroffenen Stiftungen nachteilig zur Folge, dass neu alle Stiftungen mit Gebühren belastet würden. Die Umsetzung dieser Empfehlung ist mit einer Anpassung des Artikels 84 Abs. 1 und 1bis des ZGB verbunden.

Wenn keine Änderung des ZGB erfolgt, so ist die EFK der Ansicht, dass die Zentralisierung der Stiftungsaufsicht in den Kantonen, die aufgrund von Art. 84 Abs. 1bis ZGB bereits möglich ist, von den Kantonen voranzutreiben ist.

3.2 Ein neues Organisationsgesetz für die ESA ist in der Pipeline

Im Kern des neuen Gesetzes geht es darum, die ESA aus der zentralen Bundesverwaltung auszugliedern und zu verselbständigen. Konkret soll die ESA analog zu kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung gewandelt werden. Es handelt sich somit um eine rein organisatorische Massnahme. Die

Aufgaben der Aufsicht sind von der geplanten rechtlichen Ausgliederung der ESA aus der Bundesverwaltung nicht betroffen. Die damit verbundenen Merkkosten pro Stiftung werden im Durchschnitt und Jahr auf knapp 300 Franken geschätzt. Diese Mehrkosten sind damit zu begründen, dass sich die ESA neu vollumfänglich über Gebühren zu finanzieren hat. Bis anhin wurden grundsätzlich nur die Personalkosten über die Gebühren finanziert.

Die Ausgliederung der ESA aus der Bundesverwaltung wurde im Rahmen der Vernehmlassung insgesamt begrüsst. Auch die beiden Stiftungsverbände begrüssen grundsätzlich diese Auslagerung. Damit verbunden wird eine Professionalisierung, erhöhte Governance und verbesserte Transparenz. Hingegen hat sich ein Stiftungsverband kritisch zur gesetzlichen Festschreibung der Aufgaben, der Pflichten für Stiftungen und der Aufsichtsmittel geäussert³⁸. Der zum Teil bestehende Trend von der Rechtsaufsicht hin zur Fachaufsicht wird von den Stiftungen nicht goutiert. «Die vorgeschlagenen Normen gehen in Richtung einer umfassenden Kontrolle von starren Regelungen. Diese Bestrebungen werden als klarer Rückschnitt im bisherigen Verständnis der gemeinnützigen Arbeit in der Schweiz angesehen. Die vorgeschlagenen Formulierungen sind nicht notwendig sondern würden neue Unklarheiten und Unsicherheiten schaffen. Das ESAG sollte sich weiterhin und ausschliesslich auf eine Rechtsaufsicht beschränken.»

Beurteilung der EFK

Im Hinblick auf eine Professionalisierung unterstützt die EFK die Ausgliederung der ESA aus der zentralen Bundesverwaltung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt. Damit wird sichergestellt, dass die Aufsicht fachlich, organisatorisch und finanziell unabhängiger von der Bundesverwaltung ausgeübt werden kann. Zudem können mit der neuen organisatorischen Ausrichtung Governance-Anforderungen vermehrt berücksichtigt werden. Es ist auch nichts dagegen einzuwenden, dass die Aufgaben und Aufsichtsmittel in Analogie zu den BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden soweit notwendig erwähnt bzw. präzisiert werden. Zu den einzelnen Artikeln wird sich die EFK nicht äussern.

Die EFK hat im Rahmen der Ämterkonsultation zuhanden des GS-EDI im Februar 2016 darauf hingewiesen, das Gesetz auf die Grösse der ESA anzupassen. Die Empfehlungen betrafen Vereinfachungen zu den Artikeln zur Revisionsstelle sowie der Rechnungslegung. Diese Anpassungen wurden vorgenommen.

³⁸ Stellungnahme zum Entwurf des ESAG (2016), SwissFoundations, Zürich.



4 Die Aufgaben der Stiftungsaufsicht

4.1 Der Auftrag ist seit Einführung des Zivilgesetzbuches unverändert

Der Grundauftrag der Aufsicht über die gemeinnützigen Stiftungen ist in Art. 84 Abs. 2 ZGB geregelt und hat sich seit Einführung des ZGB im Jahr 1907 nicht verändert:

«Die Aufsichtsbehörde hat dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird.»

Das Stiftungsrecht weist auf weitere Aufgaben und Kompetenzen der Aufsichtsbehörde im Bereich der finanziellen Führung, der Organisation und der Zweckänderung hin. Die Aufsichtsbehörde hat insbesondere darüber zu wachen, dass die Organe der Stiftung keine Verfügung treffen, die der Stiftungsurkunde oder dem Gesetz widersprechen oder unsittlich sind. Die Stiftungsaufsicht greift nur dann ein, wenn die rechtmässige Erfüllung des Stiftungszwecks gefährdet ist. Konkret umfassen die Aufgaben die fakultative Beratung und Vorprüfung von Stiftungsprojekten, die Übernahme von Stiftungen, die jährliche Kontrolle der Rechenschaftsablage, Änderungen von Statuten und Reglementen sowie Vermögensübertragungen, Fusionen und Auflösungen. Die Aufsicht ist in erster Linie eine Rechtskontrolle, die die Zweckkonformität des Stifterwillens überprüft.

Die sparsame Mittelverwendung ist im Zivilgesetzbuch nicht erwähnt. Für die Aufsicht ist es primär bei der Höhe von Entschädigungen ein Thema. Der Swiss Foundation Code hält fest, dass der Einsatz der Stiftungsmittel effizient und wirksam zu erfolgen hat. Dabei ist ein optimales Verhältnis der administrativen Kosten zu den Förderleistungen anzustreben. Das Sparen als solches ist jedoch keine Förderstrategie.

Fallbeispiel: Überhöhte Honorarentschädigung

Eine Stiftung X zur «Unterstützung wohlthätiger Institutionen» im Bereich von Invaliden- und Kinderhilfe hat eine Bilanzsumme von rund 200 000 Franken. Die Stiftung tätigt Vergabungen in der Höhe von 0,8 % der Bilanzsumme. Das Honorar des Stiftungsrates beträgt 2,2 % der Bilanzsumme. Es ist somit mehr als doppelt so hoch wie die Vergabungen. Im Rahmen der Prüfung der Jahresberichterstattung hat die Aufsichtsbehörde diesen Umstand aufgegriffen. Sie hat dieses Missverhältnis bemängelt und um Erläuterung ersucht. Die Stiftung hat in der Folge die Mittelvergabe erheblich angehoben. Bezüglich des weiteren Vorgehens ist der Fall aktuell noch in Prüfung.

Die Aufsichtsbehörde kann bei Mängeln in der Organisation oder Führung der Stiftung verwaltungsrechtliche Massnahmen mit repressiver Wirkung ergreifen. Die repressiven Instrumente reichen von Mahnungen über Kontosperrungen bis hin zur Absetzung des Stiftungsorgans, zur Einsetzung eines Sachwalters oder der Auflösung der Stiftung.

Die Stiftungsaufsicht ist auch Beurteilungs- und Entscheidungsinstanz bei Eingaben oder förmlichen Aufsichtsbeschwerden. Sie hat indes keine polizeilichen Kompetenzen. Hausdurchsuchungen, Beschlagnahmungen usw. können nur von den Strafverfolgungsorganen im Rahmen von Strafuntersuchungen durchgeführt werden.

4.2 Es sind keine Aufgabenpräzisierungen im Zivilgesetzbuch erforderlich

Die EFK hat ein Rechtsgutachten in Auftrag geben. Es soll den Willen des Gesetzgebers betreffend Art. 84 Abs. 2 ZGB sowie die Rechtsprechung dazu hinsichtlich der konkreten Aufgaben für die Aufsicht darlegen. Insbesondere soll geklärt werden, ob Art. 84 Abs. 2 ZGB sowie die Praxis des Bundesgerichts genügen, um eine wirksame Stiftungsaufsicht auszuüben, oder ob allenfalls Präzisierungen auf gesetzlicher Stufe oder die Einführung einer Aufsichtsverordnung angebracht sind.

Gemäss dem Gutachter liegen die Herausforderungen der Aufsicht über gemeinnützige Stiftungen nicht in einer Unsicherheit über die aufsichtsrechtlichen Kompetenzen, einem Ungenügen der Aufsichtsmittel oder einer Rechtsunsicherheit der Aufsichtsbehörden im Umgang mit den beaufsichtigten Stiftungen. Die Behörden verfügen über die erforderlichen gesetzlichen Mittel und die Kompetenzen, alle sich ihnen stellenden Probleme zu lösen. Zusammenfassend kommt das Gutachten zu folgenden sieben Schlussfolgerungen:

1. Die materielle gesetzliche Regelung der Aufsichtstätigkeit ist wenig ausführlich gehalten. Seit über hundert Jahren hat sich an den gesetzlichen Aufgaben der Aufsicht nicht viel geändert. Die Umschreibung der Hauptaufgabe der Aufsichtsbehörde blieb unverändert.
2. Das Bundesgericht hat die Aufsichtstätigkeit, die zulässigen Inhalte und Mittel oft beurteilt und dabei eine bemerkenswerte Konstanz an den Tag gelegt.
3. Für eine kompetente Stiftungsaufsichtsbehörde gibt es heute kaum Unsicherheiten betreffend die zu leistende Aufgabe und die zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel. Allerdings können nicht alle Stiftungsaufsichtsbehörden als kompetent bezeichnet werden. Insbesondere auf Gemeindeebene fehlt den meisten Aufsichtsbehörden das erforderliche Volumen, um die erforderliche Fachkompetenz aufzubauen.
4. Eine konkretere gesetzliche Regelung der Aufsichtstätigkeit ist vor dem Hintergrund der langjährigen erprobten Praxis der Aufsichtsbehörden und der diesbezüglichen bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht erforderlich.
5. Mit einer gesetzlichen Verankerung der bisher in Praxis und Rechtsprechung festgehaltenen Konkretisierungen der Stiftungsaufsicht würde die Rechtssicherheit nicht steigen, sondern für viele Jahre sinken, da sich die bisherigen Grundlagen für die Rechtsprechung ändern und eine noch zu erfolgende, bestätigende Rechtsprechung bedingen würden.
6. Die rechtliche Erfassung der überaus diversifizierten Stiftungswelt, gelingt mit einer offenen gesetzlichen Formulierung viel besser als mit detaillierten Normierungen, die in konkreten Fällen wiederum zu Unsicherheiten und Auslegungsschwierigkeiten führen würden. In diesem Punkt unterscheiden sich die Bereiche der gemeinnützigen Stiftungen und der Personalvorsorgeeinrichtungen fundamental.
7. Eine Normierung der bisherigen Praxis hätte in der Konsequenz genau das Gegenteil dessen zur Folge, was damit beabsichtigt ist. Sie würde nicht mehr Rechtssicherheit für die Aufsichtsbehörden, die Destinatäre und die Stiftungen schaffen, sondern mehr Rechtsunsicherheit. Die Nachteile einer ausführlicheren Normierung der Aufsichtstätigkeit liegen auf der Hand, tatsächliche Vorteile bezüglich der Rechtssicherheit sind nicht ersichtlich.

Die Antworten auf die drei zu untersuchenden Fragen sind in einer Kurzversion wie folgt zu beantworten (*Ausführlichere Antworten siehe Anhang 10*).

1. *Was versteht der Gesetzgeber unter Art. 84 Abs. 2 ZGB, «die Aufsichtsbehörde hat dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird»?*

Materiell verstand der Gesetzgeber unter dem Begriff der Sorge für die zweckkonforme Verwendung des Stiftungsvermögens eine umfassende Aufsicht mit dem Ziel, dem Stifterwillen Nachachtung zu verschaffen. Lehre und Rechtsprechung sowie die diversen Revisionsbestrebungen zum Stiftungsrecht zeigen, dass sich die Aufsichtstätigkeit einerseits auf eine Rechtskontrolle – mit geringen Aspekten der Fachaufsicht – beschränkt. Andererseits verstehen sie die Aufsicht als umfassend in dem Sinne, dass die Verantwortung der Stiftungsaufsicht eben gerade nicht durch ausführende Regulierungen beschränkt werden soll.

2. *Welche Vor- und Nachteile ergeben sich gemäss den Erfahrungen des Gutachters aus der aktuellen Formulierung von Art. 84 Abs. 2 ZGB?*

Für die Stiftungsaufsicht hat eine umfassende Aufgabenformulierung ohne ausführende Bestimmungen zu Art und Mittel der Aufgabenausführung den Vorteil, dass sie in ihrem Bestimmungszweck, die zweckkonforme Verwendung der Stiftungsmittel sicherzustellen, nicht beschränkt wird. Der Nachteil für die Stiftungsaufsicht liegt darin, dass diese offene Ausgangslage einen enormen Druck erzeugen kann, die Aufsichtsbehörde eine tatsächlich umfassende Verantwortung wahrzunehmen hat und sie sich nicht hinter dem Buchstaben einer konkretisierend ausformulierten gesetzlichen Bestimmung verstecken kann.

3. *Genügen die gesetzlichen Grundlagen (ZGB) für die Aufgaben und Befugnisse der Aufsicht oder sind für die Klarstellung Präzisierungen notwendig?*

Aufgrund der sehr langen Geschichte des kodifizierten Stiftungsrechts und der reichhaltigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Stiftungsaufsicht besteht keine Rechtsunsicherheit betreffend die Aufgaben, Mittel und Kompetenzen der Stiftungsaufsicht. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen sind vollauf genügend, damit die Aufsichtsbehörde ihrem Auftrag korrekt und kompetent nachkommen kann. Es ist weder ein Bedarf an Präzisierungen auf Gesetzesstufe noch ein Bedarf für eine ausführende Aufsichtsverordnung ersichtlich.

Als sinnvoll, wenn nicht gar zwingend, erscheint es hingegen, die Anstrengungen bezüglich der innerkantonalen Zentralisierung der Stiftungsaufsicht bzw. der Aufhebung der Zuständigkeit von Gemeindebehörden zu verstärken.

Die Rückmeldungen der befragten Aufsichtsbehörden ergaben, dass die Mehrheit die gesetzlichen Bestimmungen für die Aufsichtstätigkeiten für eine wirkungsvolle Aufsicht als genügend beurteilen. Grossmehrheitlich vertreten sie weiter die Meinung, dass die Aufgaben der Aufsichtstätigkeit klar geregelt sind. Dieser Standpunkt wird von den BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden, welche über eigene gesetzliche Aufsichtspräzisierungen verfügen, stärker getragen als von den kantonalen Amtsstellen.

Der Bundesrat hat vor einigen Jahren dem EJPD den Auftrag gegeben, das System der Stiftungsaufsicht zu untersuchen. Insbesondere wurde geprüft, ob Art. 84 Abs. 2 ZGB konkretisiert werden soll. Der Bericht³⁹ kommt zum Schluss, dass kein dringlicher Handlungsbedarf besteht. Zusammen mit der Beantwortung der Motion Luginbühl 09.334⁴⁰ hat der Bundesrat 2013 entschieden, auf eine Revision des Stiftungsrechts und der Stiftungsaufsicht zu verzichten.

Beurteilung der EFK

Auch wenn die gesetzliche Regelung der Aufsichtstätigkeit sehr allgemein gehalten ist, schliesst sich die EFK der Schlussfolgerung des Gutachters an, dass eine konkretere gesetzliche Regelung der Aufsichtstätigkeit vor dem Hintergrund der langjährigen erprobten Praxis der Aufsichtsbehörden und der diesbezüglichen bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht erforderlich ist. Die Aufsichtsbehörden verfügen über zum Teil eigene, gesetzliche Mittel und Kompetenzen, die sich stellenden Probleme zu lösen.

Allerdings kann nicht allen Stiftungsaufsichtsbehörden die fachliche Kompetenz zugesprochen werden. Insbesondere auf Gemeindeebene fehlt den meisten Aufsichtsbehörden das erforderliche Volumen, um die erforderliche Fachkompetenz aufzubauen.

4.3 Gewisse systembedingte Ineffizienz beim Ressourceneinsatz

Gemäss Hochrechnungen der EFK werden gesamtschweizerisch rund **56 Personenstellen** für die Aufsicht der 13 075 «klassischen» Stiftungen eingesetzt (Durchschnitt 233 pro Stelle). Gemäss Umfrage werden die personellen Ressourcen bei den kantonalen Aufsichtsorganen sowie der ESA im Durchschnitt – meist Schätzwerte – gewichtet nach Prozenten wie folgt eingesetzt:

Abbildung 7: Einsatz der personellen Ressourcen für die Aufsicht

Tätigkeit	Aufsichtsorgan				
	Kantonale Aufsichten	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Kantonale Amtsstelle	Stadt / Bezirk	ESA
Rechtliche Aufsichtstätigkeiten (u. a. Beratung, Vorprüfung, Änderung Stiftungsurkunde)	33 % (9–90)	33 % (15–47)	30 % (9–90)	26 % (10–50)	30 %
Finanzielle Aufsichtstätigkeiten (u. a. Prüfung jährliche Berichterstattung)	49 % (5–90)	46 % (27–80)	65 % (5–90)	60 % (40–80)	65 %
Administration und Übriges (u. a. Allgemeines, Personal, IT)	18 % (1–40)	21 % (5–40)	5 % (1–30)	14 % (10–20)	5 %

Quelle: Umfrage EFK

³⁹ EJPD (2010). Grundlagenbericht zu künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht

⁴⁰ Bundesrat (2013). Bericht zur Abschreibung der Motion 09.3344 Luginbühl vom 20. März 2009.



Auffallend ist die grosse Spannbreite der von den Kantonen angegebenen Schätzwerte. Die Gründe für die unterschiedliche Ausrichtung der Aktivitäten sind der EFK nicht bekannt. Es zeigt sich jedoch, dass der Ressourceneinsatz im Durchschnitt in etwa gleich eingeschätzt wird. Die Anteilsunterschiede der administrativen Kosten zwischen den BVG- und Stiftungsaufsichten und den kantonalen Amtsstellen sind u. a. damit zu begründen, dass bei den Amtsstellen wie auch bei der ESA gewisse administrative Supportleistungen von anderen Stellen erbracht werden.

Wie bereits erwähnt genügt aus Sicht der Mehrheit der Befragten der aktuelle Personalbestand für eine ordnungsgemässe Aufsicht.

Die jährlichen Berichterstattungen der einzelnen Stiftungen werden jährlich für alle Stiftungen kontrolliert. Die Zweckmässigkeit bei «risikoarmen» Stiftungen die jährliche Berichterstattung nur alle zwei Jahre zu kontrollieren, wird klar verneint. Die Stiftungen haben gegenüber der Aufsicht jährlich Rechenschaft abzulegen. Somit kann auch erwartet werden, dass sie jährlich darüber informiert werden, ob alles in Ordnung ist. Es gibt einzelne Kantone, die nicht alle Stiftungen im gleichen Ausmass kontrollieren. Die Intensität der Prüfung ist etwa von der Grösse, der Bedeutung, der Risikoeinteilung oder früheren Feststellungen abhängig. Etwas mehr als die Hälfte der Aufsichtsbehörden, vermehrt die BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden, teilt die Stiftungen nach Risikokriterien ein. Die wichtigsten Kriterien sind die Bilanzsumme und der Stiftungstyp.

Die Mehrheit der Aufsichtsbehörden pflegt einen Informationsaustausch mit den Steuerbehörden und den Handelsregisterämtern. Die Steuerbehörde wird zum Beispiel informiert, wenn die Aufsicht feststellt, dass die Mittel nicht für steuerbefreite Zwecke eingesetzt werden. Mit dem Handelsregisteramt besteht Kontakt bei Neueintragungen, Änderungen oder Löschungen von Stiftungsdaten.

Beurteilung der EFK

Trotz der grossen Spannbreite der geschätzten Ressourceneinsätze zeigt sich, dass die verschiedenen Aufsichtsbehörden ihre Tätigkeiten vergleichbar einsetzen.

Die für die Aufsicht eingesetzten Ressourcen betragen geschätzte 56 Personenstellen. Das fragmentierte Aufsichtssystem führt dazu, dass sich in der Schweiz mehrere hundert Einzelpersonen mit Tätigkeiten der «klassischen» Stiftungsaufsicht beschäftigen. Dadurch ergibt sich eine gewisse organisatorisch bedingte Ineffizienz beim Ressourceneinsatz.

4.4 Häufigste Beanstandungen und eingesetzte Aufsichtsmittel

Die häufigsten im Rahmen der Prüfung der **jährlichen Berichterstattung** getroffenen **Beanstandungen** sind (Reihenfolge nach Häufigkeit):

- Unvollständige Dokumentation der erforderlichen Unterlagen
- Unklare und unpräzise Angaben
- Überhöhte Honorare und Abgeltungen für Stiftungsräte
- Inaktivität der Stiftung und
- Verletzung der Rechnungslegungsnormen.

Einforderung von zusätzlichen Unterlagen im Rahmen der Jahresberichterstattung

Im April 2015 hat die Stiftung X die Unterlagen zur Rechenschaftsablegung 2014 eingereicht. Anfangs September 2015 bat die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Prüfung der Rechenschaftsablegung 2014 die Stiftung X um die Einreichung zusätzlicher Unterlagen (z. B. Kopie des Mietvertrags der Geschäftsstelle, Kopie des Wertschriftenverzeichnisses, Liste der Förderbeiträge, das Spesenreglement). Ende September 2015 hat die Stiftung X die angeforderten Unterlagen eingereicht. Im Februar 2016 wurde die Rechenschaftsablegung 2014 genehmigt. Die Gebühren betragen 1000 Franken.

Die Aufsichtsbehörden können verschiedene **Aufsichtsmittel** einsetzen. Die drei häufigsten angewandten Aufsichtsmittel sind (Reihenfolge nach Häufigkeit):

- Erteilung von Weisungen an die Stiftungsorgane
- Ermahnung, Verwarnung oder Abberufung von Stiftungsorganen
- Strafandrohung.

Provisorische Suspendierung des Stiftungsrats und Ernennung eines Sachwalters

Im Oktober 2015 wurde die Stiftung X gegründet. Im Frühjahr 2016 war der erste Stiftungsrat zurückgetreten. Der neue Stiftungsratspräsident kontaktierte die Aufsichtsbehörde und informierte über den Wunsch des neuen Gesamstiftungsrats, infolge erheblicher Probleme mit dem Stifter, auch wiederum zu demissionieren. Es sei unmöglich, die Stiftung ordentlich zu führen. Der Stifter war nicht Mitglied des Stiftungsrats. Im April 2016 haben zwei von drei Stiftungsratsmitgliedern den Rücktritt aus dem Stiftungsrat erklärt. In der Folge hatte die Aufsichtsbehörde im Mai 2016 per Verfügung einen Sachwalter eingesetzt. Das noch verbleibende Stiftungsratsmitglied wurde bis zu neuem Entscheid im Amt suspendiert. Zudem wurde den Stiftungsräten, da noch im Handelsregister eingetragen, bis zu neuem Entscheid, das Zeichnungsrecht entzogen. Einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Der Sachwalter erhielt das Mandat, das Tagesgeschäft der Stiftung zu führen und die Aktivitäten der Stiftung und die Rolle des Stifters zu untersuchen. Letzteres insbesondere in Bezug auf allfällige Kompetenzüberschreitungen. Die Gebühr betrug 800 Franken.

2015 haben die kantonalen Aufsichtsbehörden nur in ganz wenigen Einzelfällen strafrechtliche Tatbestände (z. B. Betrug, Veruntreuung, Selbstbegünstigung, untreue Geschäftsführung) beanstandet. Die ESA hatte 2015 keinen strafrechtlichen Tatbestand beanstandet.

Die häufigsten auftretenden Geschäftsfälle nach den Bestimmungen des ZGB sind:

- Urkundenänderungen (Art. 85, 86, 86a, und 86b)
- Übernahme der Aufsicht (Art. 84) Aufhebungen von Stiftungen (Art. 88 Abs. 1)
- Befreiungen von der Revisionspflicht (Art. 83b Abs. 2).

Absorptionsfusion sowie Aufhebung einer Stiftung

Ende 2014 wurde das Fusionsprojekt der Stiftungen A und B zur Vorprüfung der ESA unterbreitet. Die Stiftung A wird in die Stiftung B überführt. Mit der Fusion werden eine Rationalisierung und eine effizientere Mittelverwendung angestrebt. Die Aufsichtsbehörde machte im Vorprüfungsentscheid gewisse Auflagen, die in der Folge berücksichtigt wurden. Die Stiftungsräte der Stiftungen A und B reichten Anfang Juni 2015 den Antrag zur Genehmigung der Fusion beider Stiftungen ein. Gleichzeitig reichten sie den Fusionsvertrag, die Beschlüsse der Stiftungsräte, die Fusionsbilanzen und die Revisionsberichte sowie den Bericht des Fusionsprüfers ein. Gemäss Aufsichtsbehörde ist die Fusion sachlich gerechtfertigt und der Stiftungszweck wird weiterhin gewahrt. Ende Juni 2015 genehmigt die Aufsichtsbehörde die Fusion. Die Stiftung A wird aufgehoben und die Löschung im Handelsregister wird verfügt. Die Gebühren von 4800 Franken hat die Stiftung B zu tragen.

4.5 Kaum Fälle von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bekannt

Eine interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) erstellte 2015 erstmals einen Bericht über die Risiken der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung für die Schweiz⁴¹. Die Analyse ergab, dass in den Bereichen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung nur wenige Fälle von kriminellen Handlungen durch Non-Profit-Organisationen (NPO) bekannt sind. Risikomindernd wirkt die Tatsache, dass bei Stiftungen – im Gegensatz zu Vereinen⁴² – die Einhaltung der Stiftungszwecke von der Stiftungsaufsicht überprüft wird.

Die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) selber schätzt das Risiko für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bei Stiftungen ebenfalls als eher gering ein. Eine Auswertung der bei MROS eingegangenen «Verdachtsmeldungen» der letzten zehn Jahre zeigt, dass pro Jahr rund vier Meldungen eine gemeinnützige Stiftung mit Domizil in der Schweiz betreffen. In der Folge wird jede dritte Meldung an die Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet. Insgesamt sind im Jahr 2015 2367 Meldungen mit Verdacht auf Geldwäscherei bei MROS eingegangen.

Auch die Aufsichtsbehörden vertreten die Meinung, dass die Risiken bei Stiftungen für Geldwäschereiaktivitäten und kriminelle Aktivitäten (z. B. Terrorismusfinanzierungen) eher als gering einzustufen sind. Beide Risiken werden im Durchschnitt gleich eingestuft. Die kantonalen Amtsstellen schätzen die Risiken etwas höher ein als die BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden. Die acht kantonalen Aufsichtsbehörden, bei welchen die Herkunft der finanziellen Mittel ein Prüfthema ist, schätzen die obengenannten Risiken durchschnittlich tiefer ein als die übrigen Kantone. Über alle kantonalen Aufsichtsbehörden gesehen wird die Herkunft der finanziellen Mittel einer Stiftung nur am Rande überprüft. Dies gilt ebenso für die ESA. Für die Aufsichtsbehörden besteht keine gesetzliche Regelung dies zu tun. Zuständig für eine solche Prüfung sind die Finanzintermediäre gemäss Geldwäschereigesetz oder die bei einer Gründung beigezogenen Notare. Gesetzlich ist auch nicht vorgesehen bzw. geregelt, dass die Stiftungsaufsichtsbehörden in Verdachtsfällen die MROS informieren können. Wenn trotzdem eine Meldung erfolgt, verfügt MROS über keine gesetzliche Grundlage diese Informationen zu analysieren.

⁴¹ KGGT (2015), Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken.

⁴² In der Schweiz gibt es geschätzte 76 438 Vereine (Helmig et al., 2010).

Die bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angesiedelte Financial Action Task Force (FATF) gibt Empfehlungen zu verschiedenen Einzelthemen heraus, um der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung entgegenzuwirken. Die FATF führt regelmässig Länderexamen durch. Beim Länderbericht 2009 bemängelte die FATF die fehlende Transparenz im Schweizer Vereinswesen, während gemeinnützige Stiftungen als genügend bekannt und überwacht beurteilt wurden. Wie bereits erwähnt, ist die künftige Eintragungspflicht von Familien- und Kirchenstiftungen ins Handelsregister eine Folge des FATF-Berichts. Die letzte Prüfung hat im Jahr 2016 stattgefunden. Der Bericht wurde im Dezember 2016 publiziert⁴³.

Beurteilung der EFK

Die EFK teilt die Feststellung, dass die Risiken insbesondere bei klassischen Stiftungen für Geldwäschereiaktivitäten und kriminelle Aktivitäten (etwa Terrorismusfinanzierungen) eher als gering einzustufen sind. Risikomindernd wirken verschiedene Tatbestände. Es sind dies u. a. der obligatorische Eintrag ins Handelsregister sowie die gesetzliche Aufsichts- und Revisionspflicht. Höher ist das Risiko bei Vereinen einzuschätzen. Diese unterstehen keiner behördlichen Aufsicht, welche die Herkunft und die zweckmässige Mittelverwendung überprüft.

⁴³ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Switzerland, Mutual Evaluation Report, Dezember 2016.

5 Die Steuerbefreiung von gemeinnützigen Organisationen

5.1 Verschiedene Datenquellen, aber kein nationales Stiftungsverzeichnis

Insgesamt besteht in der Schweiz eine geringe Transparenz sowie eine schlecht entwickelte Datenbasis im Stiftungswesen. So gibt es keine spezielle Publikationspflicht für klassische Stiftungen, die über die Anforderungen des Handelsregistereintrages hinausreichen. Es existiert kein nationales Stiftungsregister. Somit fehlt ein Gesamtüberblick. Diese Tatsache wurde bereits von verschiedenen Seiten moniert. Dabei wurde argumentiert, dass ein umfassendes Stiftungsregister Transparenz des Gemeinnützigkeitssektors schaffen und eine effizientere Mittelverteilung fördern würde. In den letzten Jahren gab es mehrere erfolglose Versuche, ein solches Register aufzubauen.

Aktuell sind Informationen über Stiftungen u. a. aus folgenden Quellen zugänglich:

- Zefix (Eidgenössisches Amt für das Handelsregister)
- Stiftungsregister der ESA
- Kantonale Stiftungsregister (für rund die Hälfte der Kantone steht ein öffentliches Verzeichnis der beaufsichtigten «klassischen» Stiftungen online zur Verfügung)
- SwissFoundations
- ProFonds
- Webseiten von Stiftungen
- Plattform stiftungschweiz.ch (gebührenpflichtig).

Im Auftrag von SwissFoundations hat das CEPS eine Untersuchung zum Nutzen von Stiftungsregistern durchgeführt⁴⁴. In einem ersten Schritt wurde eine Bestandsaufnahme in anderen Ländern, insbesondere in Europa und den Vereinigten Staaten, durchgeführt. Anschliessend folgte eine Erhebung in der Schweiz, die Einschätzungen bei Stiftungen, Destinatären und Fundraising-Experten einholte.

Der Vergleich von Stiftungsregistern aus sieben Ländern ergibt ein differenziertes Bild. In puncto Trägerschaft, Finanzierung, Zielgruppe (Gesuchsteller, Fundraiser, Stiftungen, Behörden, Medien, Öffentlichkeit) oder Inhalte (unterschiedlicher Bedarf je nach Zielgruppe) lässt sich kein umfassendes Best-Practice-Beispiel benennen. Vielmehr gibt es erfolgreiche und nutzerorientierte Umsetzungsbeispiele in verschiedenen Konstellationen. Die Studie zeigt, dass gesetzliche Richtlinien zur Publikationspflicht eine zentrale Voraussetzung für ein umfassendes Stiftungsregister darstellen. Ein vollständiges Register ist nur möglich, wenn die zugrunde liegenden Daten verpflichtend erhoben und erfasst werden. CEPS hat drei mögliche Modelle skizziert. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der erfassten Organisationen, der Zielgruppe sowie der Ausgestaltung. Die Befragten sprechen sich mit einer grossen Mehrheit sowohl bei der Trägerschaft als auch der Finanzierung für eine staatliche Lösung aus.

⁴⁴ CEPS (2011), Grundlagenpapier, Handlungsempfehlungen zur Gestaltung eines nationalen Stiftungsregisters in der Schweiz, Georg von Schnurbein, Rafael Wyser, Steffen Bethmann.

Der Mehrwert eines nationalen Stiftungsregisters wird von den Aufsichtsbehörden differenziert beurteilt. Zum Teil wird argumentiert, dass die Basisinformationen bereits im Handelsregister zur Verfügung stehen. Wenn schon müssten neue zusätzliche Informationen erfasst werden. Die kantonalen Aufsichtsbehörden sprechen sich mehrheitlich für die Einführung eines zentralen Registers aus, jedoch nicht nur für Stiftungen sondern für alle gemeinnützigen Organisationen.

Beurteilung der EFK

Im Grundsatz ist kaum jemand gegen vermehrte Transparenz im Stiftungssektor. Die gewünschten Informationen unterscheiden sich aber je nach Zielgruppe. Diverse Informationen können heute schon über verschiedenste Quellen abgefragt werden. Ein zentrales Register steht indes nicht zur Verfügung. Die kantonalen Aufsichtsbehörden befürworten mehrheitlich ein nationales Register mit allen gemeinnützigen Organisationen. Für ihre Aufsichtstätigkeiten würde dies allerdings kaum einen grossen Mehrwert bringen. Die beiden Stiftungsverbände befürworten die Einführung eines aussagekräftigen, öffentlich zugänglichen Verzeichnisses. Eine regelmässige Publikation von Daten zu den infolge Gemeinnützigkeit steuerbefreiten Organisationen fordert ebenfalls die parlamentarische Initiative Luginbühl (14.470).

Der Aufbau eines nationalen Stiftungsregisters für die Aufsicht ist aus Sicht der EFK nicht notwendig. Für alle übrigen Interessierten stehen heute verschiedene Informationsquellen zur Verfügung.

5.2 Keine Informationen zur kantonalen Praxis bei der Steuerbefreiung

Juristische Personen, dazu gehören auch die gemeinnützigen Stiftungen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, können von der Steuer befreit werden⁴⁵. Es sind die kantonalen Steuerbehörden, die auf Gesuch hin über eine Steuerbefreiung entscheiden. Die Prüfung der Steuerbefreiungsgesuche ist eine Prüfung des Einzelfalls. Ebenso sind sie zuständig für eine periodische Überwachung der aktuellen Situation. Wenn in Einzelfällen begründete Kenntnisse vorliegen, so kann die ESTV bei den kantonalen Veranlagungs- und Bezugsbehörden entsprechende Kontrollen durchführen oder Untersuchungsmassnahmen anordnen. Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist ein vom Schweizerischen Nationalfonds mitfinanziertes Projekt⁴⁶, welches in den nächsten zwei Jahren bei drei Kantonen die Praxis von Steuerbefreiungen untersucht.

Die Frage der Steuerbefreiung ist bei mehr als der Hälfte der befragten Aufsichtsbehörden, so auch bei der ESA, kein Thema bei der Aufsicht. Bei den kantonalen Aufsichtsamtstellen ist es weniger ein Thema als bei den BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden. Die Aufgabe der Überprüfung, inwieweit die Kriterien für die Steuerbefreiung noch zutreffen, sehen die Aufsichtsbehörden bei den kantonalen Steuerverwaltungen. Wenn die Aufsichtsbehörden im Rahmen ihrer Tätigkeiten dennoch auf Hinweise stossen, dass eine Stiftung die Kriterien der Steuerbefreiung nicht mehr erfüllt, so wird in der Regel die Stiftung und/oder die kantonale Steuerverwaltung informiert.

⁴⁵ Art 56 Bst. g Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer DBG, SR 642.11.

⁴⁶ Les frontières de l'État social en Suisse (2015). Administrations fiscales, fondations philanthropiques et reconnaissance d'utilité publique. Lambelet Alexandre, Professeur, Haute école de travail social et de la santé, Lausanne, Balsiger Philippe, Professeur assistant, Université de Neuchâtel, Neuchâtel.

Beurteilung der EFK

Da der EFK der Zugang zu Informationen bei den kantonalen Steuerbehörden verwehrt wurde, kann sie im Rahmen dieser Untersuchung keine Ergebnisse zur Praxis der Steuerbefreiung von gemeinnützigen Stiftungen präsentieren. Die EFK kann nicht beurteilen, inwieweit die kantonalen Steuerverwaltungen die gesetzlichen Vorgaben korrekt und einheitlich vollziehen (Erteilung von Steuerbefreiungen und Kontrolle der Einhaltung).

5.3 Der Steuerausfall infolge Steuerbefreiung von Stiftungen ist unbekannt

Über die Auswirkungen der Steuerbefreiung der Stiftungen bzw. aller steuerbefreiten Organisationen selber stehen keine Schätzwerte zur Verfügung.

Die ESTV hält auf Anfrage der EFK fest⁴⁷, dass mangels gesetzlicher Grundlagen keine nationale Liste der steuerbefreiten Institutionen geführt wird. Aus Gründen des Datenschutzes und des Steuergeheimnisses kann die Steuerbefreiung einer Institution nur dann veröffentlicht werden, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht und die betreffende steuerbefreite Institution mit einer Veröffentlichung einverstanden ist. Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) hat die Führung einer solchen Liste ebenfalls abgelehnt.

Gewisse Kantone führen eine Liste von steuerbefreiten Institutionen. Diese Listen sind jedoch unvollständig. Die Auswertung der EFK anhand der Kantone Baselland, Luzern und Uri ergab, dass rund 15 bis 20 Prozent der befreiten Institutionen Stiftungen betreffen. Die übrigen Institutionen sind Vereine⁴⁸ und übrige juristische Personen (z. B. öffentlich-rechtliche und kirchliche Körperschaften). Natürliche und juristische Personen können freiwillige Zuwendungen an solche steuerbefreite Organisationen steuerlich in Abzug bringen⁴⁹. Auf Bundesebene beträgt der Abzug maximal bis zu 20 Prozent vom Reineinkommen bzw. vom Reingewinn. Die kantonalen Steuergesetze sehen dafür abweichende Regelungen und teilweise einen anderen Höchstabzug in Prozenten vor.

Gemäss Studie der ESTV beträgt der Einnahmeausfall für den Bund durch den Abzug der Zuwendungen an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die im Hinblick auf öffentliche oder gemeinnützige Zwecke von der Steuerpflicht befreit sind, pro Jahr geschätzte 180 Mio. Franken⁵⁰. Welcher Anteil davon die Zuwendungen an gemeinnützige Stiftungen betrifft, ist nicht bekannt.

Beurteilung der EFK

Für die kantonalen Steuerbehörden könnte ein Verzeichnis mit allen steuerbefreiten Organisationen einen Mehrwert bei der Prüfung von Steuererklärungen bringen, wenn Spenden an ausserkantonale Organisationen abgezogen werden.

Da der EFK aus bereits genannten Gründen keine Kenntnisse zur Kontrollpraxis bei den kantonalen Steuerbehörden bekannt sind, verzichtet sie auf eine Empfehlung.

⁴⁷ ESTV (2016 und 2013), Mail an EFK sowie Schreiben an EFK zum Thema steuerbefreite Organisationen.

⁴⁸ Bundesrat (2015). In der Schweiz gibt es heute schätzungsweise 150 000 bis 200 000 Vereine. Antwort auf Motion 15.3604.

⁴⁹ Art. 33a DBG und Art. 59 Abs. 1 Bst. c DBG.

⁵⁰ ESTV (2011), Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?

6 Antwort auf die Fragen der Evaluation

Die Hauptfragen sind wie folgt zu beantworten:

Hauptfragestellung 1: Inwieweit erlauben die gesetzlichen Bestimmungen eine wirksame Stiftungsaufsicht?

Artikel 84 Absatz 2 ZGB sowie die Praxis des Bundesgerichts genügen, um eine wirksame Stiftungsaufsicht auszuüben. Es werden keine gesetzlichen Anpassungen auf dieser Gesetzesstufe benötigt. Die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden gibt trotz der allgemein gehaltenen gesetzlichen Regelung kaum zu Problemen Anlass. Für die Stiftungsaufsichtsbehörde gibt es heute kaum Unsicherheiten betreffend die zu leistende Aufgabe und die zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel. Die BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden haben ihre eigenen Aufsichtspräzisierungen vorgenommen.

Hauptfragestellung 2: Wie effizient wird die Stiftungsaufsicht vorgenommen?

Gemäss Berechnung der EFK werden für die «klassische» Stiftungsaufsicht gesamtschweizerisch rund 56 Personenstellen eingesetzt. Das fragmentierte Aufsichtssystem (Bund, Kanton, Bezirk, Gemeinde) hat zur Folge, dass sich in der Schweiz mehrere Hundert Einzelpersonen mit Tätigkeiten der «klassischen» Stiftungsaufsicht beschäftigen. «Systembedingt» ergibt sich somit eine nicht bezifferbare Ineffizienz beim Ressourceneinsatz.

Hauptfragestellung 3: Wie wirksam erfüllt die Aufsicht den gesetzlichen Auftrag?

Die Aufsicht beinhaltet sowohl retrospektive, präventive und repressive Tätigkeiten. Es ist zentral, dass bereits bei der Gründung einer Stiftung die Regelkonformität garantiert wird. Im Zentrum steht der Auftrag sicherzustellen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird. Lehre und Rechtsprechung zeigen, dass sich dieser Auftrag primär auf eine Rechtskontrolle – mit geringen Aspekten der Fachaufsicht – beschränkt. Diese Prüfung erfolgt im Rahmen der jährlichen Berichterstattung. Etwas mehr als die Hälfte der Aufsichtsressourcen werden für die Prüfung der jährlichen Berichterstattung eingesetzt. Gewisse Abstriche bei der Wirksamkeit des gesetzlichen Auftrags ergeben sich auf Gemeindeebene, wo es schwierig sein wird überall die erforderliche Fachkompetenz für die Aufsicht zu gewährleisten.

Hauptfragestellung 4: Wie funktioniert die Zusammenarbeit innerhalb und ausserhalb der Aufsichtsorgane?

Die kantonalen Aufsichtsbehörden sind in einer Vereinigung gesamtschweizerisch organisiert. Sie pflegen einen fachbezogenen Informationsaustausch untereinander. Die Mehrheit der Aufsichtsbehörden tauscht fallbezogenen Informationen mit den Steuerbehörden und den Handelsregisterämtern aus. Kontakte zu den beiden Stiftungsverbänden hat primär die ESA.

Anhang 1: Auszug aus dem EFK-Bericht «Wirtschaftskriminalität»

Audits et évaluations prévus / Quelle est l'efficacité de la surveillance des fondations?

Près de 400 fondations sont créées chaque année dans notre pays. Selon Avenir Suisse⁵¹, près de 12 900 fondations y sont enregistrées avec près de 70 milliards de francs de capital. Par an, elles contribueraient pour près de 2 milliards de francs à des projets publics. La même source relève que les besoins en surveillance au plan cantonal et fédéral apparaissent non négligeables, notamment en raison de son morcellement et du manque de transparence du domaine.

Une partie de ces besoins est déjà identifiée⁵². On pense, par exemple, aux moyens et à la qualité de la surveillance exercée par le Secrétariat général du Département fédéral de l'Intérieur (DFI) face à la hausse du nombre de fondations ces dernières années. Dans quelle mesure ces besoins sont-ils désormais couverts? Cette surveillance est-elle à même de garantir que les projets financés par les fondations respectent leurs buts statutaires? Quelle est l'envergure des moyens concrets de contrôle à disposition? Une analyse de risques permet-elle de cibler les dossiers les plus pertinents? Pratiquement, comment la répartition de la surveillance s'opère-t-elle entre Confédération et cantons? Y a-t-il des cas délicats dans cette répartition et si oui, pourquoi et comment sont-ils réglés?

Il existe aussi pour la Suisse un risque de réputation lié à l'utilisation illicite des fondations, par exemple dans un contexte d'évasion fiscale, de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. A plusieurs reprises, des articles de presse ont fait état de poursuites pénales menées en Suisse ou à l'étranger dans lesquelles des fondations installées dans notre pays se trouvaient mêlées à des flux d'argent présumés illicites. Des questions comme l'origine des fonds et l'identité réelle des ayants droit économiques de ces structures juridiques apparaissent. Quel type de surveillance et quels échanges entre autorités (fiscales, pénales, etc.) doivent-ils être organisés ou renforcés? Dans quelle mesure, comme le suggère Avenir Suisse dans ses travaux, un Registre national des fondations améliorerait-il la surveillance globale des fondations en Suisse?

Le rapport du GCBF sur l'évaluation nationale des risques met l'accent sur les ressources limitées de l'autorité chargée de la surveillance des fondations et propose de remédier à cette difficulté. Il se pose donc la question de l'efficacité de la surveillance avec les moyens et les ressources actuels⁵³.

Ces questions sont apparues en filigrane des auditions menées en été 2014. Avant cela, elles ont été soulevées à plusieurs reprises dans le cadre d'interventions parlementaires ces dix dernières années⁵⁴. Après des premiers travaux exploratoires, la direction du CDF a retenu cette thématique pour une évaluation dans son Programme annuel 2015⁵⁵. Les travaux débiteront en fin d'année.

⁵¹ Avenir Suisse (2015), Le monde des fondations en mouvement, Zurich.

⁵² Département fédéral de justice et police (2010), Grundlagenbericht zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht.

⁵³ GCBF (2015), Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, Berne, recommandation 6, p. 127.

⁵⁴ Interpellation Jacqueline Fehr, Fondation pour l'art, la culture et l'histoire. Rôle de l'autorité fédérale de surveillance des fondations, 15.09.2014; Motion Hans Kaufmann, Fondations. Création d'un registre national et amélioration des bases statistiques, 06.10.2009; Motion Werner Luginbühl, Fondations. Renforcer, 09.12.2014.

⁵⁵ Evaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations (PA 15570). Le Programme annuel 2015 est disponible sur le site Internet du CDF.

Anhang 2: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Juli 2014), SR 210

Obligationenrecht vom 30. März 1911 (Stand am 1. Juli 2015), SR 220

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (Stand am 1. Januar 2014), SR 642.11

Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (GwG) vom 10. Oktober 1997 (Stand am 1. Januar 2015), SR 955.0

Bundesgesetz über die Organisation der ESA (2015), Entwurf 15.10.2015

Verordnung über die Gebühren der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (GebV-ESA) vom 19. November 2014 (Stand am 1. Januar 2015), SR 172.041.18

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Innern (OV-EDI) vom 28. Juni 2000 (Stand am 1. Januar 2014), SR 172.212.1

Verordnung über die Revisionsstelle von Stiftungen vom 24. August 2005 (Stand am 1. Januar 2008), SR 211.121.3

Handelsregisterverordnung (HRegV) vom 17. Oktober 2007, SR 211.411

Verordnung über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (RAV) vom 22. August 2007 (Stand am 1. Januar 2015), SR 221.302.3

Parlamentarische Vorstösse

06.3177 – Verlegung der Stiftungsaufsicht. Motion eingereicht von der Geschäftsprüfungskommission Ständerat, 07.04.2006

09.3344 – Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstandortes Schweiz, Motion eingereicht von Luginbühl Werner, Ständerat, 20.03.2009

11.3484 – Stiftung Helvetia Massilia. Foyer helvétique Les Charmerettes in Marseille. Interpellation eingereicht von Luginbühl Werner, Ständerat, 01.06.2011

12.4063 – Status der Mitglieder von Stiftungsräten. Interpellation eingereicht von Recordon Luc, Ständerat, 06.12.2012

13.3283 – Steuergesetzgebung für Stiftungen. Interpellation eingereicht von Recordon Luc, Ständerat, 22.03.2013

14.3717 – Stiftung für Kunst, Kultur und Geschichte. Rolle der Stiftungsaufsicht. Interpellation eingereicht von Fehr Jacqueline, Nationalrat, 15.09.2014

14.470 – Schweizer Stiftungsstandort. Stärkung. Parlamentarische Initiative eingereicht von Luginbühl Werner, Ständerat, 09.12.2014



Anhang 3: Bibliographie

Avenir suisse (2014), Schweizer Stiftungswesen im Aufbruch, Impulse für ein zeitgemässes Mäzenatentum, Diskussionspapier

BBSA (2015), Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht, Jahresbericht 2014

BSABB (2015), BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel, Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2014

Bundesrat (2013), Steigerung der Attraktivität der Stiftungsstandortes Schweiz, Bericht zur Abschreibung der Motion 09.3344 Luginbühl vom 20. März 2009 (13.021)

Bundesrat (2007), Überprüfung einer Verlegung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht, Bericht in Beantwortung der Motion vom 7. April 2006 der GPK des Ständerats (06.3177)

Bundesrat (2011), Beschluss Grundlagenbericht zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht

BVS (2015), BVG- und Stiftungsaufsicht Zürich, Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2014

CEPS Universität Basel (2012), Die Honorierung der obersten Leitungsorgane von Nonprofit-Organisationen, Forschung und Praxis – Band 05

CEPS Universität Basel (2009), Der Schweizer Stiftungssektor im Überblick, Daten, Tätigkeiten und Recht

CEPS Universität Basel (2012), Handlungsempfehlungen zur Gestaltung eines nationalen Stiftungsregisters in der Schweiz

CEPS, Universität Zürich, SwissFoundations (2013, 2014, 2015), Der Schweizer Stiftungsreport 2013, 2014 und 2015, CEPS Forschung und Praxis

Cour des comptes Genève (2011), Rapport concernant l'audit de légalité et de gestion relatif au Service des surveillances des fondations et des institutions de prévoyance

DEZA (2013), Mandat für die Erhebung von Informationen und Daten über die schweizerische Stiftungen, die in der internationalen Zusammenarbeit tätig sind, Fachstelle Statistik, Jürg Lüdi

EFK (2010), Prüfung der Stiftungsaufsicht und der finanziellen Führung

ESTV (2013), Steuerbefreiung von juristischen Personen, Korrespondenz mit der EFK

ESTV (2011), Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?

ESTV (1994), Kreisschreiben 12, Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke oder Kultuszwecke verfolgen

EDI (2012), Bericht zum Modell einer Oberaufsicht bei klassischen Stiftungen, Bern

EJPD (2011), Grundlagenbericht zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht, Bern

ESA (2015), Diverse Unterlagen: Leitfaden für Stiftungen gemäss Art. 80 ff. ZGB, Deklaration für revisionsbefreite Stiftungen, Fragebogen zum Bericht der Revisionsstelle, Fachempfehlung Rechnungslegung

FATF (2016), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Switzerland, Mutual Evaluation Report

Fondation des fondateurs (2015), Jahresbericht 2014

GPK des Ständerates (2006), Bericht Aspekte der Stiftungsaufsicht am Beispiel der Stiftungen von Dr. Gustav Rau

GS-EDI (2015), Entwurf Erläuternder Bericht, Entwurf des Bundesgesetzes über die Organisation der ESA

Jakob Dominique (2010), Überblick über Stand und Entwicklungen im Stiftungsrecht der Schweiz, Universität Zürich

Kanton Bern (2015), Verzeichnis der Fonds, Stiftungen und anderen finanziellen Hilfsquellen im Kanton Bern

KGGT (2015), Interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung

Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (2015), Geschäftsbericht 2014

ProFonds (2015), Stiftungsland Schweiz 2015

ProFonds (2015), Jahresbericht 2014

Schweizerische Steuerkonferenz (2008), Praxishinweise zuhanden der Kantonalen Steuerverwaltungen, Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke oder Kultuszwecke verfolgen

SwissFoundations (2006), Das Schweizer Stiftungsrecht, Massgebliche Änderungen per 2006

SwissFoundations (2007), Wörterbuch zum Schweizer Stiftungswesen

SwissFoundations (2015), Jahresbericht 2014

SwissFoundations (2016), Stellungnahme zum Entwurf des ESAG, Zürich, 12. April 2016



Anhang 4: Gesprächspartner

Anliker Sandra, Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht BBSA, Bereichsleiterin

Anthonioz Nicole, Eidgenössische Stiftungsaufsicht, Stellvertretende Leiterin

Antonio Helena, Eidgenössische Stiftungsaufsicht, Leiterin

Arn Daniel, Verband Bernischer Gemeinden, Geschäftsführer

Baumann Lorant Roman, proFonds, Recht und Steuern

Berchtold Patrik, Volkswirtschaftsamt Kanton Obwalden, Leiter

Degen Christoph, proFonds, Geschäftsführer

Eckhardt Beate, SwissFoundations, Geschäftsführerin

Egger Philipp, Gebert Rütli Stiftung, Direktor

Favre Dominique, Westschweizer BVG- und Stiftungs-Aufsichtsbehörde LPP, Direktor

Görner Samuel, Eidgenössische Steuerverwaltung, Abteilung Recht

Gurtner Hansjörg, Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht BBSA, Direktor

Imhof Patrick, Eidgenössische Stiftungsaufsicht, Revisor

Jakob Dominique, Uni Zürich Rechtswissenschaftliches Institut, Professor

Lambelet Alexandre, Haute école de travail social et de la santé, EESP Lausanne, Professor

Luginbühl Werner, Ständerat Kanton Bern

Marti Christian, Handelsregisteramt des Kantons Bern, Teamleiter

Matthews-Steck Patricia, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF

Maurer Christine-Lise, Westschweizer BVG- und Stiftungs-Aufsichtsbehörde LPP, Stv. Direktorin

Müller-Jentsch Daniel, avernir suisse, Projektleiter

Ordolli Stiliano, fedpol, Abteilung Meldestelle für Geldwäscherei MROS, Chef

Ruggli-Wüest Christine, BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel, Geschäftsleiterin

Schulte Enzo, BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel, Leiter Fachbereich Recht

Schorno Andreas, Kantons Basel-Landschaft, Steuerverwaltung, Bereichsleiter

Siffert Rino, Eidgenössisches Amt für Handelsregister, Stellvertretender Vorsteher

Theiler Ralph, Eidgenössische Steuerverwaltung, Chef Abteilung Aufsicht Kantone

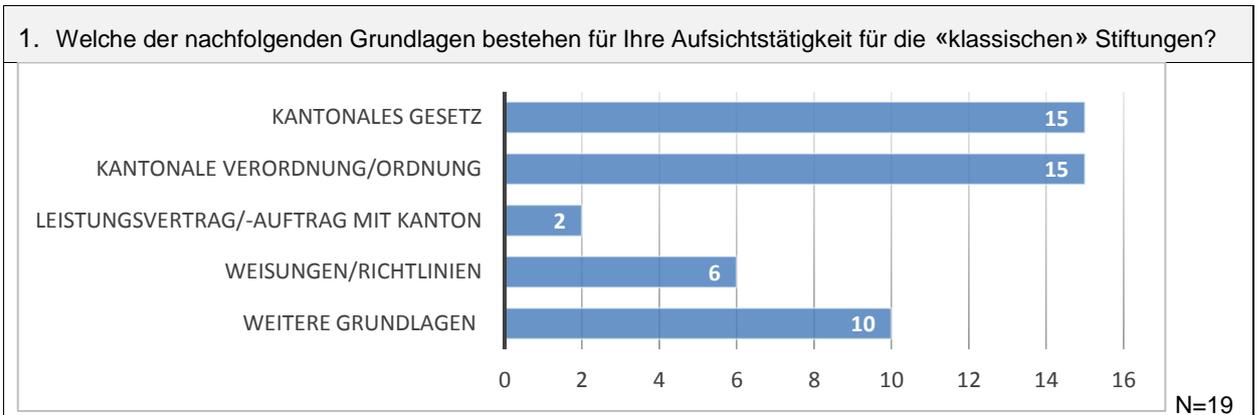
Turin Nicholas, Eidgenössisches Amt für Handelsregister, Vorsteher

Von Schnurbein Georg, Universität Basel, CEPS, Direktor

Von Orelli Lukas, Swiss Foundations, Präsident und Velux Stiftung, Direktor

Ziegerer Martina, ZEWO, Geschäftsleiterin

Anhang 5: Fragebogen Umfrage bei den Stiftungsaufsichtsbehörden



2. Ist die Aufsichtszuständigkeit zwischen Gemeinden, Kantone und Bund klar geregelt (N=19)?

JA	NEIN
15	4

3. Wie häufig haben Sie 2015 die Aufsicht «zuständigkeitshalber» abgelehnt bzw. an die ESA weitergeleitet?

Total Ablehnungen	40
-------------------	----

Teil III Fragen zur Organisation

4. Welche Organisationsform haben Sie (N=19)?

Öffentlich-rechtliche Anstalt	Kantonale Amtsstelle
9	10

5. Welche personellen Ressourcen stehen für die Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen zur Verfügung (Vollzeitstellen) per 1.1.2016 (N=19)?

Total Vollzeitstellen	34
-----------------------	----

6. Wird Ihre Organisation jährlich überprüft (N=19)?

JA	NEIN
12	7

7. Durch wen wird Ihre Organisation überprüft (N=19)?

Externe Revisionsstelle	5
Kantonale Finanzkontrolle	10
Andere	0
Externe Revisionsstelle und Kantonale Finanzkontrolle	1
Externe Revisionsstelle und andere	1
Keine Antwort	2

Teil IV Fragen zum Einsatz der Ressourcen für die Aufsicht der «klassischen» Stiftungen

8. Sind die Aufgaben für Ihre Aufsichtstätigkeiten klar geregelt (N=19)?

JA	NEIN
18	1

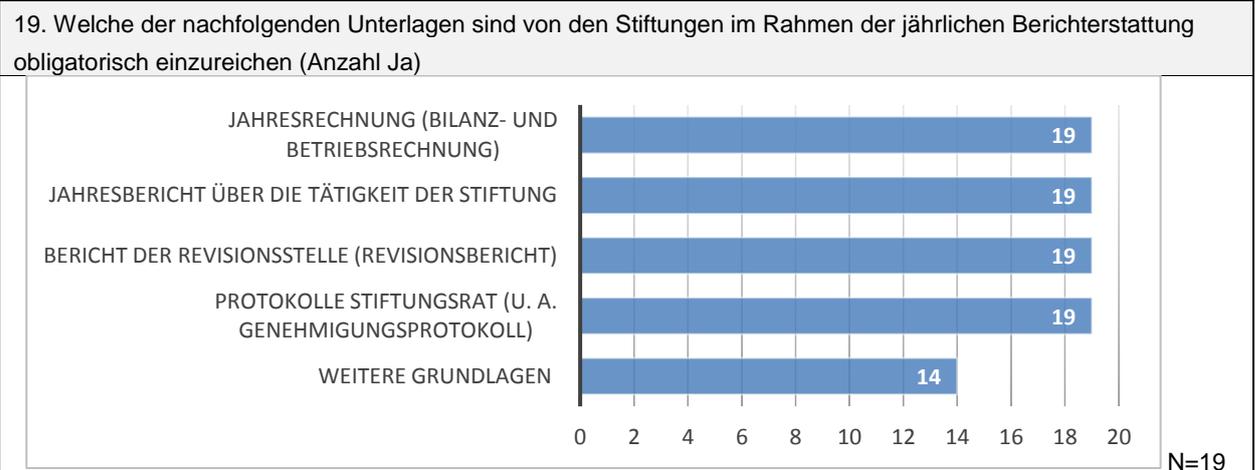
9. Wie wurden die personellen Ressourcen im Jahr 2015 prozentual eingesetzt (wenn keine Zahlen vorhanden, bitte «Schätzwert» angeben) (N=19)?				
Fälle	rechtliche Aufsichtstätigkeit	finanzielle Aufsichtstätigkeit	Administration und Übriges	Summe
Durchschnitt	32.6 %	51.6 %	15.8 %	100 %

10. Genügt der aktuelle Personalbestand, um die Aufsicht ordnungsgemäss durchführen zu können (N=19)?					
JA	14	NEIN	3	KEINE ANTWORT	2

Teil V Statistische Angaben zum Aufsichtsportfolio und Aufsichtstätigkeiten	
11. Anzahl beaufsichtigte «klassische» Stiftungen per 31.12.2015 (N=19)?	7 583
12. Total der Bilanzsumme dieser Stiftungen per 31.12.2015 (N=17)?	55.3 Mrd. CHF
13. Total der eingesetzten finanziellen Mittel dieser Stiftungen 2015?	nicht verfügbar
14. Anzahl inaktive Stiftungen (keine Aktivität bzw. kein Mitteleinsatz) 31.12.2015 (N=11)?	245
15. Total der Bilanzsumme dieser inaktiven Stiftungen per 31.12.2015?	nicht verfügbar
16. Anzahl Neugründungen 2015 (= neue Aufsichtsübernahmen) (N=19)?	156

Teil VI Fragen zu einzelnen Aufsichtstätigkeiten			
17. Führen Sie Kontrollen bei Stiftungen vor Ort durch (N=19)?			
JA	2	NEIN	17
Wenn ja, wie viele solcher Prüfungen werden vor Ort durchgeführt?	1 Fall		
Wenn ja, wann werden solche Prüfungen durchgeführt?	Verdacht auf Unregelmässigkeiten bzw. schwerwiegender Managementfehler		

18. Wird die Herkunft der Finanzmittel (Vermögen) bei der Übernahme der Aufsicht bzw. bei einer ersten Prüfung der Jahresberichterstattung kontrolliert (N=19)?			
JA	8	NEIN	11
<p>Wenn nein, wer ist aus Ihrer Sicht dafür zuständig?</p> <p>Finanzintermediäre gemäss Geldwäschereigesetz. Stiftungsrat. Depotstelle, wie Bank, Notar, Treuhänder. Steuerverwaltung, wenn es um Steuerfragen geht,</p> <p>Aufsichtsrechtlich kann die Herkunft der Mittel nicht geprüft werden. Die Aufsicht interveniert nur, wenn es offensichtliche zweifelhafte Anzeichen gibt.</p>			



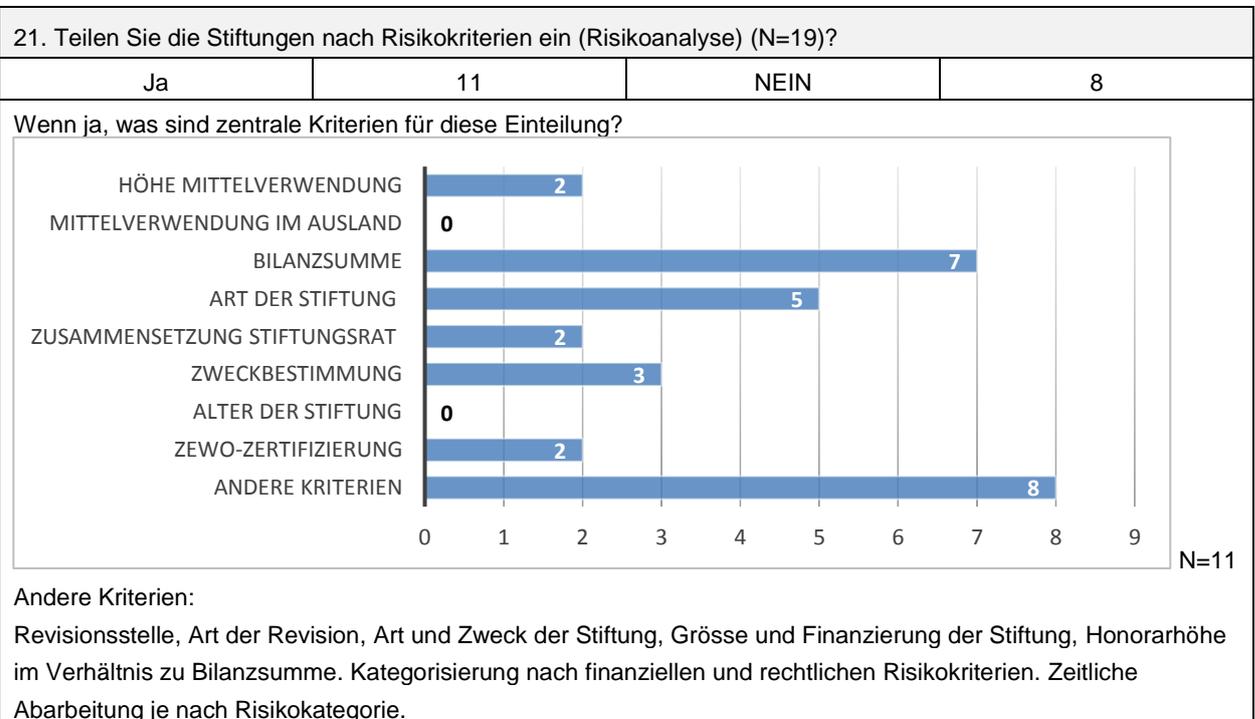
20. Kontrollieren Sie die Unterlagen der jährlichen Berichterstattung bei allen Stiftungen im gleichen Ausmass (N=19)?

JA	14	NEIN	5
----	----	------	---

Wenn nein, welche nicht?
 Intensität der Prüfung anhängig von der Grösse und Bedeutung der Stiftung. Höherer Aufwand, sofern Mängel im Vorjahr. Weniger Aufwand z. B. bei Kleinststiftungen, bei übersichtlicher Jahresrechnung. Unterscheidung bei Stiftungen mit und ohne Revisionsstelle. Risikoorientierte Betrachtung gemäss internen Richtlinien.

Besteht eine Einreichungsfrist für die Jahresberichterstattung (N=19)?	JA	19
--	----	----

Wenn ja, welches Datum (Tag und Monat)?	30. Juni oder sechs Monate nach Jahresabschluss
---	---



22. Ist die «Steuerbefreiung der Stiftung» ein Thema in Ihrer Aufsichtstätigkeit (N=19)?

JA	8	NEIN	11
----	---	------	----

Wenn nein, wer sollte die Einhaltung der Steuerbefreiungskriterien überprüfen?	Kantonale Steuerverwaltung
--	----------------------------

23. Werden Sie aktiv, wenn Sie feststellen, dass eine Stiftung die Kriterien der Steuerbefreiung nicht mehr erfüllt?

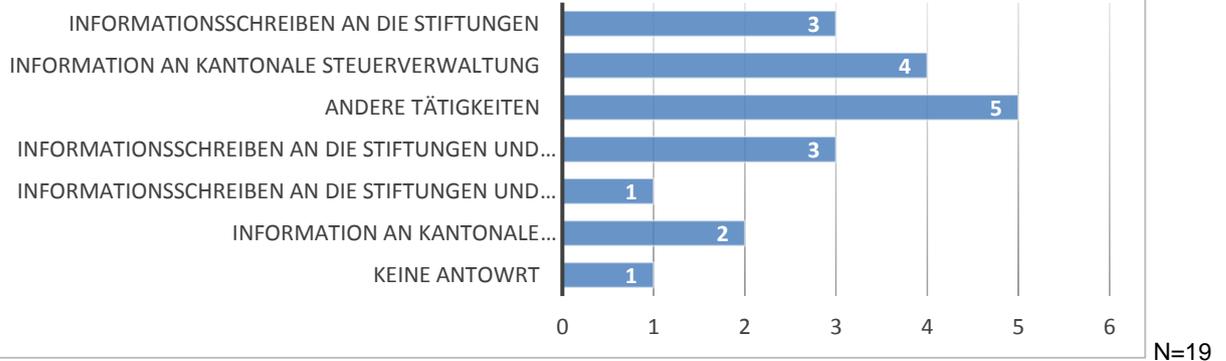
JA

17

NEIN

2

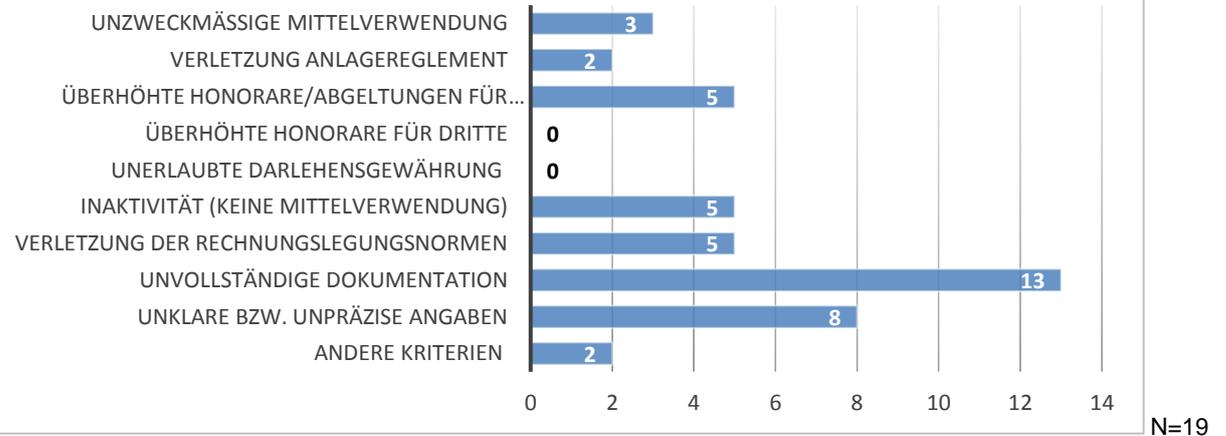
Wenn ja, was machen Sie genau?



Andere Tätigkeiten:

Stiftungsrat wird auf die steuerrechtlichen Richtlinien hingewiesen (u. a. Herabsetzung von überhöhten Entschädigungen). Stiftung wird aufgefordert die Steuerbehörde zu kontaktieren. Abklärungen mit der Steuerverwaltung und der Stiftung. Kontaktaufnahme mit der Steuerverwaltung (z. B. Honorarthematik, Bewertungsfragen bei Unternehmen/nicht börsenkotierten Aktien usw.).

24. Was waren 2015 die drei häufigsten Beanstandungen bei der Prüfung der Jahresberichterstattung (nur drei Antworten möglich)?



25. Wie häufig haben Sie die nachfolgenden Aufsichtsmittel 2015 gegenüber den Stiftungen eingesetzt (N=19)?

Erteilung von Weisungen an die Stiftungsorgane	n.a.
Ermahnung, Verwarnung oder Abberufung von Stiftungsorganen	n.a.
Einsetzung einer kommissarischen Verwaltung	10
Einsetzung einer ausserordentlichen Revisionsstelle	1
Aufhebung und Änderung von Entscheiden der Stiftungsorgane	3
Anordnung von Expertisen	1
Ersatzvornahme	1
Strafandrohung	64
Prüfung der Geschäftsführung und des Rechnungswesens am Sitz der Stiftung	1
Ordnungsbussen	6

26. Wie viele der nachfolgenden Geschäftsfälle sind bei Ihnen 2015 eingetreten (N=19)?	
Befreiungen von der Revisionspflicht (Art. 83b Abs. 2 ZGB)?	38
Eingeleitete Massnahmen bei Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit (Art. 84a Abs. 3 ZGB)?	9
Urkundenänderungen (Art. 85, 86, 86a und 86b ZGB)?	482
Aufhebungen (Liquidationen) von Stiftungen (Art. 88 Abs. 1 ZGB)?	96
Fusionen von Stiftungen (Vermögensübertragungen)?	25

27. Haben Sie 2015 strafrechtliche Tatbestände beanstandet (N=19)?			
JA	1	NEIN	18
Wenn ja, Anzahl Verdachtsfälle, von :		Anzahl	
Betrug		1	
Veruntreuung		1	
Selbstbegünstigung		2	
Geldwäscherei		0	
Terrorismusfinanzierung		0	
Untreue Geschäftsversorgung		1	
Andere strafrechtliche Tatbestände		0	

28. Besteht ein Informationsaustausch mit den nachfolgenden Organen?

Organ	Anzahl
KANTONALE STEUERBEHÖRDE	14
KANTONALE HANDELSREGISTER	19
GEMEINDEAUFSICHTSSTELLEN	9
EIDGENÖSSISCHE STIFTUNGSAUFSICHT	15
ANDERE INSTITUTIONEN	6

Wenn ja, in welchen Fällen?

Kantonale Steuerbehörde: Mittelverwendung für nicht steuerbefreite Zwecke. Fallbezogene Rücksprache bei Aufhebungen, bei Unklarheiten, spezifischen Fragestellungen. Aktualisierung der Liste mit steuerbefreiten Stiftungen. Bei fraglichen Voraussetzungen für Steuerbefreiung. Bei Löschungen von Stiftungen. Bei Entschädigungen für ehrenamtliche Stiftungsräte.

Kantonale Handelsregister: Bei eintragungspflichtigen Tatbeständen. Bei Fragen der Aufsichtszuständigkeit. Bei Vorprüfungen. Bei ausserordentlichen Fällen. Bei fehlenden Dokumenten.

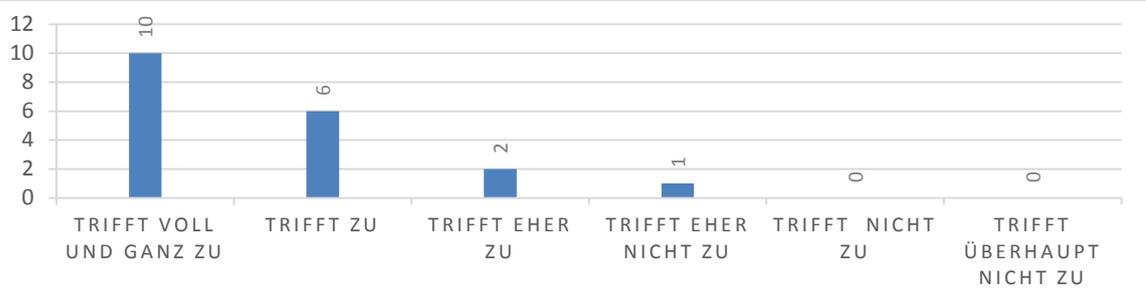
Gemeindeaufsichtsstellen: Bei Fragen der Gemeinden im Zusammenhang mit der Aufsicht.

Eidgenössische Stiftungsaufsicht: Fachlicher Informationsaustausch. Bei Aufsichtsübernahmen und -abgaben. Bei Zuständigkeitsfragen und komplexen Fällen.

Andere Institutionen (u. a. ZEW, ProFonds, SwissFoundations): Informeller Austausch über Tagungen und Fachreferate. Austausch zu verschiedenen Themen.

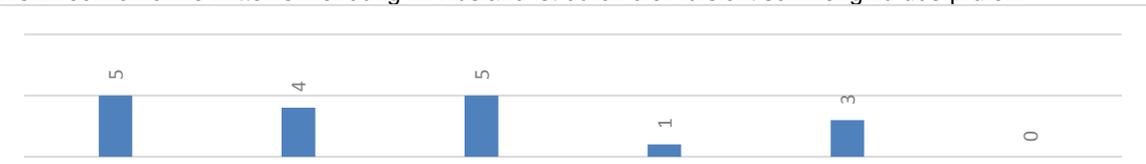
29. Wir bitten Sie, Ihre Einschätzung zu den nachfolgenden Aussagen abzugeben (Skala: 1 = trifft voll und ganz zu, 2 = trifft zu, 3 = trifft eher zu, 4 = trifft eher nicht zu, 5 = trifft nicht zu, 6 = trifft überhaupt nicht zu).

Die zweckkonforme Verwendung des Stiftungsvermögens in der Schweiz kann durch die Aufsicht wirkungsvoll kontrolliert werden.



N=19

Die zweckkonforme Mittelverwendung im Ausland ist durch die Aufsicht schwierig zu überprüfen.



N=18

Das Risiko ist sehr gering, dass Stiftungen für Geldwäschereiaktivitäten genutzt werden.



N=17

Das Risiko ist sehr gering, dass Stiftungen für kriminelle Aktivitäten (z. B. Terrorismusfinanzierungen) genutzt werden.



N=18

Die Aufsichtsorgane erfüllen den gesetzlichen Auftrag.



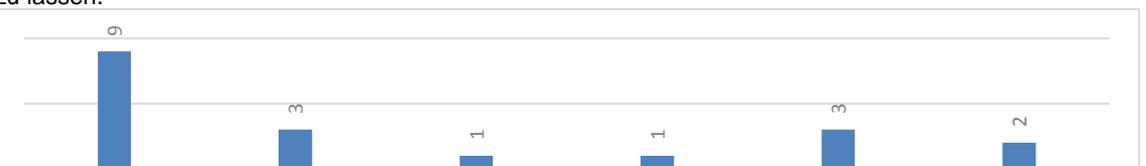
N=19

Die gesetzlichen Bestimmungen gemäss Zivilgesetzbuch genügen für eine wirkungsvolle Aufsicht.

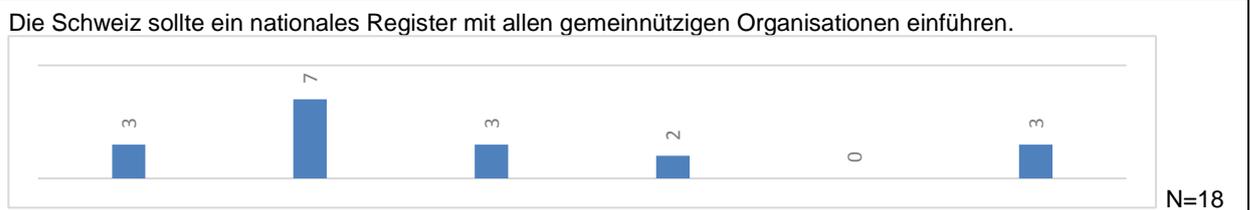
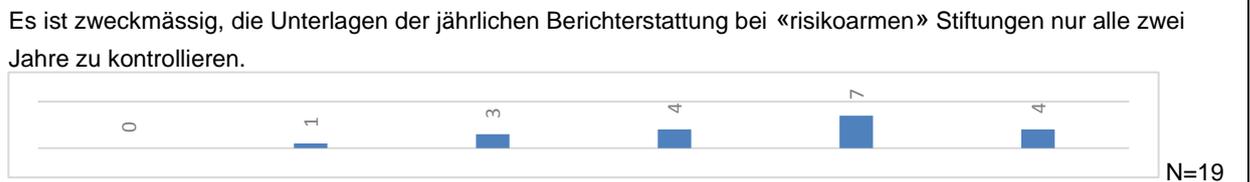
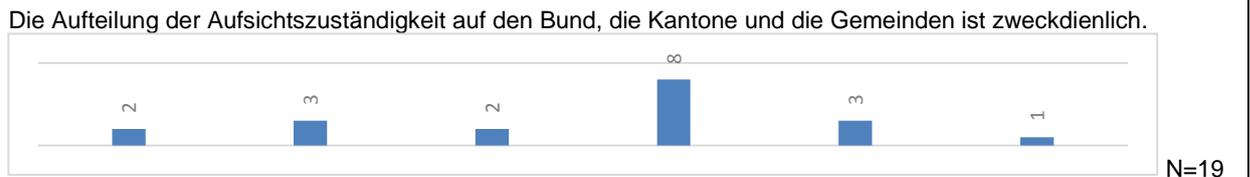


N=19

Es macht Sinn, die BVG und die «klassischen» Stiftungen von der gleichen Organisationseinheit beaufsichtigen zu lassen.



N=19



30. Sehen Sie bei der Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen Handlungsbedarf (N=19)?

JA	9	NEIN	10
----	---	------	----

Wenn ja, wo und weshalb? Sonstige Bemerkungen

Zuweisung der Aufsichtszuständigkeit über «klassische» Stiftungen an die kantonalen bzw. regionalen Behörden (Professionalisierung, Verbesserung der Qualität der Aufsicht, Know-how auf Gemeindeebene zum Teil ungenügend).

Vermeidung von Zuständigkeitsfragen durch Abkehr von Bestimmungszweck zum Sitzprinzip der Stiftung.

Dezentralisation der eidgenössischen Aufsicht. Bundesaufsicht nur noch zuständig für Stiftungen mit internationaler Zweckverfolgung.

Nur die steuerbefreiten Stiftungen sollten beaufsichtigt werden.

Gesetzliche Verankerung eines Minimalkapitals zur Zweckverfolgung bei der Gründung einer Stiftung.

Die Aufsichtszuständigkeit gemäss Artikel 84 Abs. 1 ZGB ist unklar.

Die aktuellen Entwicklungen bedingen eine professionelle risikoorientierte Rechts- und Finanzaufsicht.

Einführung von Prüfungen vor Ort. Dies gewährleistet eine erhöhte Qualität und Einheitlichkeit der Aufsichtspraxis.

Der Unterschied zwischen Finanz- und Rechtsaufsicht sollte besser definiert werden.

Der Bereich der «klassischen» Stiftungen ist sehr inhomogen. Es ist somit schwierig, mit generellen Regelungen einzuwirken.

Eventuell Verbesserung Neugründungsverfahren, indem zuerst die Aufsichtsbehörde zustimmen muss, bevor der Handelsregistereintrag erfolgen kann.

Es wäre bedauerlich, wenn bei der Aufsicht über die klassischen Stiftungen eine Regulierungsflut und gross angelegte Professionalisierung bis hin zur Oberaufsicht anvisiert würde.

Neue Vorschriften und weiterer administrativer Aufwand dürfen nicht dazu führen, dass für kleinere Stiftungen kein Platz mehr bleibt.

Die aktuellen Vorgaben im ZGB sind unzureichend und untergraben die Rechtssicherheit.

Für gemeinnützige Stiftungen sind die Anlagevorschriften gesetzlich festzulegen.

Herzlichen Dank für das Ausfüllen des Fragebogens



Anhang 6: Beschreibung der Module der Untersuchung

Modul 1: Dokumentenanalyse / Desk Research

Eine umfassende Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen. Die Dokumentenanalyse umfasste eine Vielzahl von relevanten und zugänglichen Dokumenten und Daten. Das Centre for Philanthropy Studies der Uni Basel CEPS hat der EFK eine EXCEL-Liste aller gemeinnützigen Stiftungen (Stand Ende 2014 und 2015) zur Verfügung gestellt. Die EFK konnte somit eigene Auswertungen durchführen.

Modul 2: Interviews

Mit Personen der Aufsichtsbehörden, externen Fachpersonen und Betroffenen hat die EFK insgesamt 26 semi-strukturierte Interviews durchgeführt. Einzelne Stiftungen wurden nicht direkt befragt. Stellvertretend hat die EFK mit den beiden schweizerischen Stiftungsverbänden gesprochen. Die Gespräche dienten einerseits zur Vertiefung einzelner, spezifischer Themenbereiche und zur Erlangung weiterführender Informationen sowie andererseits zur Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse.

Modul 3: Prüfungshandlungen bei der ESA

Bei der ESA hat die EFK die Prozesslandschaft der Stiftungsaufsicht untersucht. Konkrete Aktivitäten der ESA werden anhand von vier Fallbeispielen illustriert. Zudem hat die EFK die bei der ESA verfügbaren Stiftungsdaten aus der Unternehmenssoftware SAP ausgewertet.

Modul 4: Schriftliche Umfrage

Die EFK hat bei den 19 kantonalen Aufsichtsbehörden für «klassische» Stiftungen eine schriftliche Umfrage durchgeführt. Die Umfrage fand mit der Unterstützung des Vorstands der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden (KKAB) statt. Zudem wurden sechs Aufsichtsorgane von grösseren Städten bzw. Bezirken mit dem Fragebogen bedient. Von der Umfrage erwartete die EFK wertvolle Hinweise über die Funktionalität und Wirkung der Stiftungsaufsicht in der Schweiz. Die Angaben wurden von der EFK vertraulich behandelt und anonym ausgewertet.

Modul 5: Juristisches Gutachten

Mittels juristischem Gutachten wurde der ursprüngliche Wille des Gesetzgebers auf der Grundlage von parlamentarischen Debatten und der Jurisprudenz abgeklärt. Das Gutachten gibt insbesondere darüber Auskunft, ob Art. 84 Abs. 2 Zivilgesetzbuch ZGB sowie die Praxis des Bundesgerichts genügen, um eine wirksame Stiftungsaufsicht auszuüben, oder ob allenfalls Präzisierungen auf gesetzlicher Stufe oder die Einführung einer Aufsichtsverordnung angebracht sind.

Das Mandat für das juristische Gutachten wurde Dr. jur. Erich Peter, VIALEX Rechtsanwälte AG, Zürich, übertragen.

Modul 6: Analyse und Berichterstattung

Die letzte Phase der Untersuchung umfasste einerseits die Aufbereitung und Analyse der erhobenen Informationen auf den verschiedenen Modulen sowie andererseits die Erstellung des Schlussberichts. Die ESA (GS-EDI) als auch die KKAB haben die Gelegenheit erhalten, eine Stellungnahme zum Bericht der EFK zu verfassen.

Anhang 7: Avenir suisse – Reformvorschläge im Stiftungswesen

Avenir suisse hat die folgenden Reformvorschläge im Rahmen der Studie 2014 Stiftungswesen im Aufbruch 2014 formuliert:

1. Um die Corporate Governance im Stiftungssektor zu verbessern, wäre die Ergänzung durch einen Artikel zur «guten Stiftungsführung» sinnvoll, in dem wichtige Prinzipien festgeschrieben werden.
2. Sinnvoll wäre auch die Festschreibung eines Mindestinhalts für Stiftungsstatuten im Stiftungsrecht. Damit wäre sicherzustellen, dass sich ein Stifter bei der Formulierung seines Willens mit Problemen wie Transparenz, Interessenkonflikten oder Zweckänderungen aktiv auseinandersetzt.
3. Die Möglichkeit sollte geschaffen werden, dass grössere Spenden steuerlich über mehrere Jahre abgesetzt werden können. Dies würde die Flexibilität von Spendern und Stiftern erhöhen. In Deutschland ist dies zum Beispiel bereits heute möglich.
4. Die kantonalen Aufsichten für gemeinnützige Stiftungen sollten von jenen für Vorsorgestiftungen getrennt – in vielen Kantonen ist dies bereits der Fall – und in regionalen Verbänden analog zu den Aufsichten für Vorsorgestiftungen gepoolt werden. Das würde zu einer professionelleren Stiftungsaufsicht beitragen.
5. Um die Transparenz zu erhöhen, sollten die Stiftungen ausführlicher über ihre Arbeit berichten und wichtige Kennzahlen veröffentlichen. Das Bundesamt für Statistik sollte detaillierte Daten über den Sektor erheben. Zudem sollte ein nationales Stiftungsregister eingerichtet werden.
6. Die Umwandlung von kapitalschwachen Stiftungen in Verbrauchsstiftungen und eine stärkere Nutzung von Dachstiftungen können zur Konsolidierung des Sektors mit seinen vielen kleinen und teils inaktiven Stiftungen beitragen.
7. Sollten in den nächsten Jahren keine nennenswerten Fortschritte bei inaktiven Stiftungen zu verzeichnen sein, wäre die Ultima Ratio eine staatlich verordnete jährliche Ausschüttungsquote. Inaktive Stiftungen, die ihren Zweck über mehrere Jahre nicht verfolgen, sollten von den Aufsichtsbehörden zwangsliquidiert werden oder ihre Gemeinnützigkeit verlieren.
8. Der Schweizer Stiftungssektor wird in der Öffentlichkeit wenig wahrgenommen, u. a. wegen der Diskretion vieler Stifter und mangelnder Aufmerksamkeit in den Medien. Eine offenere Kommunikation seitens der Stifter und eine umfassendere Berichterstattung durch die Medien wären der Debatte um eine zeitgemässe Philanthropie förderlich.
9. Eine Verbreitung des Giving Pledge⁵⁶ in der Schweiz könnte dem hiesigen Stiftungsstandort neue Impulse geben.
10. Durch die Auslagerung staatlicher Funktionen in Stiftungen (z. B. Kulturinstitutionen) könnten diese für privates gemeinnütziges Engagement geöffnet werden. Öffentlich-rechtliche Stiftungen sind in der Schweiz ein bisher wenig genutztes Instrument zur Förderung der Philanthropie und zur Modernisierung des Staates.
11. Ein weiteres Instrument zur Dynamisierung des Stiftungsstandorts ist das Matched Funding, das Angebot eines Spenders, die Spende anderer aufzustocken. Matched-Funding-Initiativen können sowohl von Privaten kommen als auch vom Staat. In der Schweiz sollten derartige Programme ebenfalls geprüft werden.

⁵⁶ Giving Pledge ist eine Selbstverpflichtung von Milliardären, mindestens die Hälfte ihres Vermögens zu spenden. Inzwischen sind 127 Personen beigetreten. Als erster Schweizer trat 2014 der Unternehmer Hansjörg Wyss bei.

Anhang 8: Gebräuchliche Stiftungstypen

Stiftungsbegriff	Erklärung
Klassische Stiftung	Verbreitete Bezeichnung für alle gemeinnützigen Stiftungen.
Gemeinnützige Stiftung	Personifiziertes Zweckvermögen, das gemeinwohl- und uneigennützig orientiert ist und mit finanziellen und anderen Ressourcen den Stifterwillen erfüllt. Gemeinnützige Stiftungen sind in der Regel >steuerbefreit und unterliegen einer öffentlichen >Stiftungsaufsicht. Sie können zusätzlich mit aktivem Fundraising alimentiert werden.
Förderstiftung	Ist eine Gemeinnützige Stiftung, die über ein eigenes Vermögen verfügt und mit diesem oder Erträgen daraus Förderaktivitäten entfaltet.
Privatrechtliche Stiftung	Oberbegriff für Stiftungen, die dem Privatrecht unterstellt sind. Zu den privatrechtlichen Stiftungen zählen insbesondere gemeinnützige Stiftungen, Familienstiftungen, kirchliche Stiftungen, Personalvorsorgestiftungen sowie Unternehmensstiftungen.
Öffentlich-rechtliche Stiftung	Dem öffentlichen Recht unterstellte, selbstständige oder unselbstständige Stiftung, die einen öffentlichen Zweck verfolgt. Sie entsteht in der Regel durch ein Gesetz (z. B. Pro Helvetia).
Kirchliche Stiftung	Stiftung, die nicht unter öffentlicher, sondern unter kirchlicher Aufsicht steht. Unter bestimmten Voraussetzungen wird Steuerbefreiung gewährt.
Familienstiftung	Bei Familienstiftungen beschränkt sich der Kreis der Begünstigten auf Familienmitglieder. Es besteht keine staatliche Aufsicht und auch keine Steuerbefreiung. Die Leistungen einer Familienstiftung müssen an eine besondere Bedarfssituation (Ausbildung, wirtschaftliche Notlage) gebunden sein.
Unternehmensstiftung⁵⁷	Unternehmensstiftungen lassen sich in Unternehmensträgerstiftungen und -holdingstiftungen unterteilen. Während erstere selbst ein kaufmännisches Gewerbe führt, besitzt letztere wesentliche Anteile an einem oder mehreren Unternehmen. Der Stiftungszweck kann gemeinnütziger oder wirtschaftlicher Natur oder eine Kombination aus beidem sein.
Dachstiftung	Bietet unselbstständigen und kleinen Stiftungen das Pooling im Bereich Vermögensanlagen wie auch im Bereich der Projektförderung an. Die Dachstiftung eignet sich u. a. für Legate.

Quelle: SwissFoundations (2007), Wörterbuch zum Schweizer Stiftungswesen, Anpassungen EFK

⁵⁷ Die Unternehmensstiftung ist gesetzlich nicht speziell geregelt. Sie ist eine durch die Praxis entwickelte Sonderform der Stiftungen. Rechtlich ist sie eine Stiftung im Sinn ZGB.

Anhang 9: Wichtigsten Akteure im Stiftungswesen

Der Stifter: Der Stifter ist die Person, welche bei der Gründung einer Stiftung einen Teil ihres Vermögens einem unwiderruflichen Zweck widmet. Das gewidmete Vermögen gehört ihm nicht mehr. Eine Stiftung kann durch jede natürliche, mündige Person sowie durch juristische Personen wie Unternehmen, Vereine oder öffentlich-rechtliche Körperschaften errichtet werden. In der Stiftungsurkunde hält der Stifter den Stiftungszweck fest und gibt das Stiftungsvermögen an.

Der Stiftungsrat: Der Stifter bestimmt bei der Gründung seiner Stiftung den ersten Stiftungsrat. Mindestens einer sollte seinen Wohnsitz in der Schweiz haben. Der Stiftungsrat ist das oberste Stiftungsorgan, vergleichbar mit dem Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft. Im Handelsregister sind für die «klassischen» Stiftungen insgesamt 76 000 Stiftungsräte⁵⁸ eingetragen. Im Durchschnitt bestehen sie aus sechs Mitgliedern. Die primäre Aufgabe des Stiftungsrates ist die Leitung der Stiftung im Sinne des Stiftungszweckes. Die Steuerbehörden gehen davon aus, dass die Stiftungsräte ehrenamtlich arbeiten. Eine angemessene Honorierung für die Fach- und Expertentätigkeit ist jedoch möglich.

Die Steuerbehörde: Es sind ausschliesslich die kantonalen Steuerbehörden, welche auf Gesuch hin über eine Steuerbefreiung einer Stiftung entscheiden. Massgebend für die Gesuchprüfung bei den Kantonen sind die gesetzlichen Grundlagen und gestützt darauf die Praxishinweise des Kreisschreibens Nr. 12 der ESTV⁵⁹ sowie die Praxishinweise der SSK⁶⁰ zuhanden der kantonalen Steuerverwaltungen.

Die Revisionsstelle: Der Stiftungsrat hat eine unabhängige externe Revisionsstelle zu bestimmen. Dabei sind die Vorschriften des Obligationenrechts über die Revisionsstelle bei Aktiengesellschaften anwendbar⁶¹. Die Revisionsstelle übermittelt eine Kopie des Berichts sowie wichtige Mitteilungen an die Aufsichtsbehörde. Die Revisionsstelle ist als Organ in der Stiftungsurkunde aufzuführen und ins Handelsregister einzutragen. Auf Gesuch des Stiftungsrates kann eine Stiftung von der Revisionspflicht befreit werden solange gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Voraussetzungen sind in einer Verordnung⁶² festgehalten.

Das Amt für Handelsregister: Die kantonalen Ämter für Handelsregister sind aufgrund der Stiftungsurkunde zuständig für den Eintrag der Stiftungen. Eingetragen werden u. a. die Rechtsnatur, der Name, der Sitz, die Adresse, die Aufsichtsbehörde, der Zweck, die Stiftungsräte und die Revisionsstelle. Häufig laufen bereits vorher entsprechende Abklärungen oder die Unterlagen werden zur Prüfung eingereicht. Das Handelsregisteramt teilt die Errichtung der Stiftung der ihrer Ansicht nach zuständigen Stiftungsaufsichtsbehörde mit.⁶³ Letztere meldet die Übernahme der Aufsicht mittels Verfügung dem Handelsregisteramt zur Eintragung.

⁵⁸ Der Schweizer Stiftungsreport 2016, CEPS Forschung und Praxis – Band 15.

⁵⁹ ESTV (1994), Kreisschreiben 12, Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke oder Kultuszwecke verfolgen.

⁶⁰ SSK (2008), Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke oder Kultuszwecke verfolgen, Abzugsfähigkeit von Zuwendungen; Organisationen mit kultureller Zweckverfolgung; Abzugsfähigkeit von freiwilligen Zuwendungen und Zweckänderungsvorbehalt im Zusammenhang mit dem revidierten Stiftungsrecht

⁶¹ Obligationenrecht Art. 727 bis 731, SR 220.

⁶² Verordnung über die Revisionsstelle von Stiftungen vom 24. August 2005, SR 211.121.3.

⁶³ Art. 96, Handelsregisterverordnung (HRegV) vom 17. Oktober 2007 (Stand am 1. Januar 2015), SR 221.411.



Weitere Akteure:

Die Branche hat eher einen niedrigen Organisationsgrad. Als Hauptgründe dazu werden die Vielfalt der Stiftungstypen, die Dominanz der Stiftungslandschaft durch Klein- und Kleinststiftungen sowie die enge Bindung vieler Stiftungen an Anwaltskanzleien und Banken genannt. Es gibt zwei Verbände, die Stiftungen für eine Mitgliedschaft offenstehen. Beide Verbände unterstützen die Professionalisierung des Schweizer Stiftungswesens.

- **SwissFoundations** ist der Verband, der Förderstiftungen zur Mitgliedschaft offensteht (2015: 131 Mitglieder). Er vertritt Stiftungen aus allen drei Landesteilen und repräsentiert über 20 % der geschätzten Ausschüttungen aller gemeinnützigen Stiftungen. Hauptmotiv für die Gründung im Jahr 2001 war der Wille, das Image und die Entwicklungsmöglichkeiten von Förderstiftungen in der Schweiz zu stärken und zu verbessern.
- **proFonds** ist der 1990 gegründete schweizerische Dachverband der gemeinnützigen Stiftungen und Vereine (2014: 400 Mitglieder). Er vertritt die Interessen der fördernden und operativen, selbstfinanzierten sowie spendenfinanzierten Stiftungen und Vereinen. Der Verband setzt sich für Rahmenbedingungen und Regelungen ein, die es den gemeinnützigen Stiftungen und Vereinen ermöglichen, ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen.

Erwähnenswert ist die Stiftung Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spendensammelnde Organisationen (**ZEWO**). Diese zertifiziert Hilfswerke nach bestimmten Kriterien. Das zertifizierte Hilfswerk darf dann das ZEWO-Gütesiegel tragen. Die allgemein bekannten Gönnervereinigungen (u. a. Caritas, Helvetas, WWF, Pro Juventute, Pro Infirmis, Schweizerisches Rote Kreuz) besitzen dieses Gütesiegel. Rund ein Drittel der 500 zertifizierten Schweizer Hilfswerke sind Stiftungen.

Als weitere Akteure im Stiftungswesen sind das Centre of Philanthropy Studies **CEPS**, das **Zentrum für Stiftungsrecht an der Universität Zürich** oder das **Institut für Verbands-, Stiftungs- und Genossenschaftsmanagement** an der Universität Freiburg zu erwähnen.

Weitere Akteure sind die **Berater und Notare**, welche vor allem bei der Gründung einer Stiftung konsultiert werden.

Aufsichtsorgane: Zuständig für die Aufsicht über die Stiftungen ist das Gemeinwesen (ZGB Art. 84 Abs. 1). Je nach Zweckausrichtung der Stiftung (lokal, kantonale, gesamtschweizerisch oder international) ist dafür die Gemeinde, der Bezirk, der Kanton oder der Bund zuständig.

Anhang 10: Rechtsgutachten – Antwort auf die drei untersuchten Fragen

Die drei Fragen zu untersuchenden Fragen werden vom Gutachter wie folgt beantwortet:

1. Was versteht der Gesetzgeber unter Art. 84 Abs. 2 ZGB, «die Aufsichtsbehörde hat dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird»?

Der Begriff der Sorge für die zweckkonforme Verwendung des Stiftungsvermögens lässt sich weder anhand der Botschaft des Bundesrats noch anhand der parlamentarischen Beratungen zum ZGB in befriedigender Form konkretisieren. Materiell verstand der Gesetzgeber unter dem Begriff der Sorge für die zweckkonforme Verwendung des Stiftungsvermögens eine umfassende, weder in den Mittel noch den Kompetenzen gesetzlich eingeschränkte Aufsicht mit dem Ziel, dem Stifterwillen Nachachtung zu verschaffen.

Auch das nur wenige Jahre nach Inkrafttreten des ZGB in Auftrag gegebene Gutachten HUBER und das daraufhin veröffentlichte Kreisschreiben 1921 des EDI, die eine Auslegung des Inhalts des Aufsichtsrechtes zum Ziel hatten, konkretisieren den Begriff nicht direkt. Eine konkretisierende Regelung der Aufsicht auf Bundesebene wurde als nicht erforderlich erachtet. Der Erlass der Bestimmungen für die unter kantonaler Aufsicht stehenden Stiftungen legt im Ermessen der Kantone.

Lehre und Rechtsprechung sowie die diversen Revisionsbestrebungen zum Stiftungsrecht der letzten Jahre zeigen deutlich, dass sich die Aufsichtstätigkeit einerseits auf eine Rechtskontrolle – mit geringen Aspekten der Fachaufsicht – beschränkt, mithin keine Ermessenskontrolle ist. Andererseits verstehen sie die Aufsicht als umfassend in dem Sinne, dass die Verantwortung der Stiftungsaufsicht eben gerade nicht durch ausführende Regulierungen beschränkt werden soll.

Die Aufsichtsbehörde hat primär dem Willen des Stifters Nachachtung zu verschaffen. Sie hat die Verwendung des Stiftungsvermögens im Sinne seiner Widmung zu überwachen und mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln dann einzugreifen, wenn der Stiftungsrat diesen in der Stiftungsurkunde verankerten Willen, das geltende Recht oder das ihm zustehende Ermessen verletzt.

2. Welche Vor- und Nachteile ergeben sich gemäss den Erfahrungen des Gutachters aus der aktuellen Formulierung von Art. 84 Abs. 2 ZGB?

Eine umfassend formulierte Aufsichtsaufgabe hat Vor- und Nachteile, die je nach Standpunkt des Fragestellers auch durchaus unterschiedlich ausfallen.

Für die Stiftungsaufsicht hat eine umfassende Aufgabenformulierung ohne ausführende Bestimmungen zu Art und Mittel der Aufgabenausführung den Vorteil, dass sie in ihrem Bestimmungszweck, die zweckkonforme Verwendung der Stiftungsmittel sicherzustellen, nicht beschränkt wird. Sie kann alle Mittel und Vorgehensweisen anwenden, die gemäss allgemeinem Verwaltungsrecht zulässig sind und im konkreten Fall als geeignet und sinnvoll erscheinen. Der Nachteil für die Stiftungsaufsicht liegt darin, dass diese offene Ausgangslage einen enormen Druck erzeugen kann, die Aufsichtsbehörde eine tatsächlich umfassende Verantwortung wahrzunehmen hat und sie sich nicht hinter dem Buchstaben einer konkretisierend ausformulierten gesetzlichen Bestimmung verstecken kann.



Für die Stiftungsorgane selber, die sich allenfalls einer konkreten Kontrollmassnahme oder einem konkreten Kontrollmittel nicht beugen möchten, hat eine offene Formulierung der Aufsichtsaufgabe den Nachteil, dass sie nur schwerlich einen konkreten Anhaltspunkt findet, um die Handlung der Aufsichtsbehörde in einem Beschwerdeverfahren sinnvoll und erfolgreich anzufechten. Andererseits können Stiftungsorgane die Aufsichtsbehörde durch eine geeignete, umfassende Berichterstattung in die eigene Tätigkeit involvieren und so – durch die der Aufsicht verschaffte Kenntnis des Sachverhalts – für sich selber Rechtssicherheit schaffen.

Der generelle Nachteil einer offen formulierten Aufsichtsaufgabe für die Stiftungsorgane aber auch für die Destinatäre liegt allenfalls darin, dass die Aufsichtsbehörde in ihrer Aufsichtstätigkeit keine exakten gesetzlich formulierten Restriktionen zu beachten hat, sondern sich diese Restriktionen aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht sowie den verfassungsmässigen Rechten und insbesondere aus der diesbezüglichen Rechtsprechung ergeben.

Der Wechsel von einer offenen Gesetzesformulierung zu einer ausführlicheren Kodifizierung der Aufsichtsaufgabe hat schliesslich den Nachteil, dass der bisherigen Rechtsprechung teilweise die Grundlage entzogen und dadurch eine nicht unerhebliche Rechtsunsicherheit geschaffen würde.

3. *Genügen die gesetzlichen Grundlagen (ZGB) für die Aufgaben und Befugnisse der Aufsicht oder sind für die Klarstellung Präzisierungen notwendig?*

Aufgrund der sehr langen Geschichte des kodifizierten Stiftungsrechts und der reichhaltigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Stiftungsaufsicht besteht keine Rechtsunsicherheit betreffend die Aufgaben, Mittel und Kompetenzen der Stiftungsaufsicht.

Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen genügen vollauf, damit die Aufsichtsbehörde ihrem Auftrag korrekt und kompetent nachkommen kann. Es ist weder ein Bedarf an Präzisierungen auf Gesetzesstufe noch ein Bedarf für eine ausführende Aufsichtsverordnung ersichtlich.

Dies gilt heute umso mehr, als die Kantone für ihre kantonalen resp. regionalen Stiftungsaufsichtsbehörden in den letzten Jahren eigene Gesetze erlassen haben, die sich teilweise auch über die Mittel und die konkreten Aufgaben der Aufsicht aussprechen und sich inhaltlich nicht in einem Ausmass voneinander unterscheiden, dass eine vereinheitlichende bundesrechtliche Regelung erforderlich wäre.

Als sinnvoll, wenn nicht gar zwingend, erscheint es hingegen, die Anstrengungen bezüglich der innerkantonalen Zentralisierung der Stiftungsaufsicht bzw. der Aufhebung der Zuständigkeit von Gemeindebehörden zu verstärken. Aufgrund des meist sehr geringen Aufsichtsvolumens und des gerade auf Gemeindeebene gesteigerten Potenzials für Interessenkonflikte würde dies nicht nur die Rechtssicherheit erhöhen, sondern auch die verantwortlichen Gemeindebehörden entlasten.

Anhang 11: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
BFE	Bundesamt für Energie
BO	Bulletin Offiziell
BVG	Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
CEPS	Centre for Philanthropy Studies
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESA	Eidgenössische Stiftungsaufsicht
EASG	Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FATF	Financial Action Task Force
FEDPOL	Bundesamt für Polizei
GS	Generalsekretariat
IKS	Internes Kontrollsystem
KGGT	Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
NPO	Non Profit Organisation
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SSK	Schweizerische Steuerkonferenz
ZEFIX	Zentraler Firmenindex Eidgenössisches Amt für Handelsregister
ZEWO	Stiftung Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spenden sammelnde Organisationen
ZGB	Zivilgesetzbuch

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).