

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Reorganisation der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht

Eidgenössisches Departement des Innern

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	301.21267
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	11
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	16
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Reorganisation der Stiftungsaufsicht	17
2.1 Der Arbeitsrückstand ist angewachsen	17
2.2 Die neue Aufbauorganisation gibt der ESA eine klare Struktur.....	19
2.3 Die neuen Geschäftsprozesse sind besser harmonisiert.....	21
2.4 Die ESA muss ein aktives Stakeholdermanagement betreiben.....	21
3 Risikoorientierte Aufsicht	24
3.1 Die risikobasierte Aufsicht steht noch am Anfang	24
3.2 Präventive und repressive Aufsichtsmittel gezielt einsetzen	26
3.3 Andere Behörden könnten vom Wissen der ESA profitieren	28
4 Das Digitalisierungsprojekt eESA	32
4.1 Das Projekt ist auf Kurs	33
4.2 Ein individualisiertes und kontinuierliches Training der Mitarbeitenden ist notwendig.....	34
4.3 Eine hohe Digitalisierungsquote der Stiftungen und externen Revisionen ist wichtig ...	35
Anhang 1: Rechtsgrundlagen, weitere Dokumente	37
Anhang 2: Abkürzungen.....	40
Anhang 3: Chronologie	41

Prüfung der Reorganisation der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht

Eidgenössisches Departement des Innern

Das Wesentliche in Kürze

Die Schweiz belegt mit einer Dichte von 16 Stiftungen pro 10 000 Einwohner hinter Liechtenstein und Ungarn Platz 3 in Europa. Von den insgesamt 13 375 Stiftungen verfolgen 36 Prozent einen nationalen oder internationalen Zweck und unterstehen dadurch der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESA). Die ESA wacht über die zweckgemässe Verwendung von 40 Milliarden Franken Stiftungsvermögen.

Die ESA kämpft seit über zehn Jahren mit grossen Arbeitsrückständen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hatte dies bereits in ihren Prüfungen 2010 und 2016 moniert.¹ Seither hat sich die Situation kaum verbessert. Seit 2010 sind rund 1400 zu beaufsichtigende Stiftungen dazugekommen. Die Rückstände betragen aktuell über sechs Personenjahre. Das Betreuungsverhältnis ist mit circa 330 Stiftungen pro juristischen Mitarbeitenden hoch und die Strukturen und Prozesse der ESA haben mit dem Wachstum des Aufsichtsbereichs nicht Schritt gehalten. Die ESA beschäftigt per Ende 2021 23,3 Vollzeitstellen und verfügt über ein Ausgabenbudget von 3,96 Millionen Franken.

Zwischenzeitlich hat das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI), bei welchem die ESA angesiedelt ist, verschiedene Initiativen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität gestartet. 2018 wurde das Projekt «eESA» für eine Digitalisierung der Aufsicht initialisiert. Der Go-live ist für Ende April 2022 geplant. Seit 2021 wurde zudem mithilfe eines externen Beraters eine Reorganisation eingeleitet und die ESA Mitte 2021 unter eine neue Leitung gestellt. In einem letzten Schritt soll mit einer risikoorientierten Arbeitsweise die Aufsicht noch effektiver gestaltet werden.

Im vorliegenden Bericht beurteilt die EFK, ob die ESA auf Basis ihrer neuen Ausrichtung und der Digitalisierung ihre Aufgaben angemessen, risikobasiert, effizient und zeitnah erfüllen kann.

Die Reorganisation ist auf gutem Weg, kämpft aber noch mit den Altlasten

Mit der neuen Aufbauorganisation und den standardisierten Geschäftsprozessen hat die ESA eine gute Basis geschaffen. Der anhaltend hohe Arbeitsrückstand belastet die Organisation jedoch stark. Hier sollte die ESA allenfalls externe Unterstützung beziehen, damit der Rückstand abgebaut werden kann. Die ESA schätzt, dass 5 Prozent der Stiftungen unter ihrer Aufsicht inaktiv sind. Diese sollte sie rasch liquidieren.

Die ESA muss mit ihren Anspruchsgruppen einen engeren Austausch pflegen

Die Schweizer Stiftungslandschaft ist föderal organisiert. 64 Prozent der Stiftungen sind unter kantonaler oder kommunaler Aufsicht, sodass ein Austausch mit den Kantonen für eine gute Zusammenarbeit unabdingbar ist. Die Aufsichten müssen enger miteinander kooperieren und ihre Praktiken aufeinander abstimmen. Auch bei der Frage, ob eine Stiftung eher

¹ «Prüfung der Stiftungsaufsicht und der finanziellen Führung» (PA 10367) und «Die Stiftungsaufsicht: Evaluation der Wirksamkeit der Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen» (PA 15570).

unter kantonale als nationale Aufsicht gehört, braucht es eine bessere Absprache mit klaren Zuteilungen. Stiftungen, die keine nationale Wirkung entfalten, sollte die ESA nach Rücksprache an die Kantone übertragen.

Mit den Stiftungen und den Stiftungsverbänden sollte die ESA eine proaktivere Beziehung im Sinne von Sensibilisierung, Prävention und öffentlich-privater Partnerschaft leben. Die Servicequalität der ESA muss sich verbessern.

Eine moderne Aufsichtsbehörde praktiziert einen risikoorientierten Ansatz

Die ESA hat erkannt, dass eine risikofokussierte Kontrolle die Antwort auf ihr grosses Stiftungsportfolio sein muss. Der Fokus soll auf Stiftungen mit hohem Risikoprofil liegen, dabei steht sie allerdings noch am Anfang. Die Jahresberichterstattungen 2021 werden anhand von Triagekriterien erstmals risikobasiert geprüft. Die Einteilung der Stiftungen in Risikoklassen auf Basis einer umfassenden, jährlichen Risikobewertung ist hingegen erst ab Ende 2022 geplant.

Zur Überwachung der Stiftungen verfügt die ESA über ein breites Instrumentarium an präventiven und repressiven Aufsichtsmitteln, welche sie aber zu zurückhaltend benutzt. Mit dem risikobasierten Ansatz sollte die ESA diese Mittel in Zukunft gezielter anwenden. Bei problematischen Stiftungen muss sie jedenfalls früher und konsequenter eingreifen.

Die ESA gewinnt tiefe und privilegierte Einblicke in die Stiftungen. Bei Auffälligkeiten im Bereich der Steuerbefreiung und Geldwäscherei könnten andere Behörden, etwa die Eidgenössische Steuerverwaltung und die Meldestelle für Geldwäscherei, von den Einschätzungen der ESA profitieren. Mit beiden Behörden existiert kein Informationsaustausch. Hier sollte das GS-EDI die Rolle der ESA klären.

Die Mitarbeitenden und die Stiftungen müssen eine erfolgreiche Digitalisierung mittragen

Ab Ende April 2022 sollen alle Kernprozesse der ESA digital ablaufen. Das Projekt ist noch auf Kurs, damit die Stiftungen ihre Unterlagen zum Geschäftsjahr 2021 erstmals elektronisch einreichen können.

Intern ist für das Gelingen des Digitalisierungsvorhabens ein gutes, auf die individuellen Bedürfnisse der ESA-Mitarbeitenden ausgerichtetes Training wichtig. Extern muss die ESA die Stiftungen und die Revisionsstellen motivieren, alle ihre Unterlagen fortan elektronisch einzureichen. Eine hohe Digitalisierungsquote ist erstrebenswert, da die physischen Dokumente sonst mit Mehraufwand und -kosten mittels Scanning ins System eingelesen werden müssen. Deshalb sollte die ESA die Anliegen der Nutzer stärker berücksichtigen, um den digitalen Kanal attraktiv zu gestalten. Schliesslich sollte sie die für das Tagesgeschäft benötigten Stiftungsunterlagen der Vorjahre ebenfalls digitalisieren.

Die Zeichen stehen gut, dass die Digitalisierung die Aufsicht der ESA effizienter und effektiver gestalten wird. Die ESA verfügt erstmals über strukturierte Daten, die sie risikoorientiert bearbeiten kann. Ganz im Sinne einer subsidiären staatlichen Aufsicht nimmt sie dabei neu auch die Stiftungsräte und die Revisionsstellen mittels expliziten Bestätigungen und Vollständigkeitserklärungen mit in die Pflicht.

Audit de la réorganisation de la surveillance fédérale des fondations

Département fédéral de l'intérieur

L'essentiel en bref

Avec une densité de 16 fondations par 10 000 habitants, la Suisse se classe au troisième rang en Europe derrière le Liechtenstein et la Hongrie. Sur les 13 375 fondations, 36 % ont un but national ou international et sont ainsi soumises à l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF). L'ASF veille à une utilisation adéquate de 40 milliards de francs de fortune des fondations.

L'ASF est aux prises avec des arriérés de travail considérables depuis plus de dix ans. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) l'avait déjà déploré dans ses audits en 2010 et 2016¹. La situation ne s'est guère améliorée depuis. Depuis 2010, quelque 1400 fondations à surveiller se sont ajoutées à la liste. Les arriérés de travail s'élèvent à l'heure actuelle à six années-personnes. Avec près de 330 fondations par collaborateur juridique, le taux d'encadrement est élevé et les structures et les processus de l'ASF n'ont pas suivi la croissance du domaine de surveillance. À fin 2021, l'ASF compte 23,3 postes à plein temps et dispose d'un budget des dépenses de 3,96 millions de francs.

Dans l'intervalle, le Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG-DFI), auquel l'ASF est rattachée, a lancé plusieurs initiatives pour accroître l'efficacité et l'efficacités. En 2018, le projet « eESA » pour une numérisation de la surveillance a été lancé. Sa mise en service est prévue pour fin avril 2022. Depuis 2021, une réorganisation a par ailleurs été amorcée avec l'aide d'un consultant externe, et une nouvelle direction a été nommée à la tête de l'ASF. Une dernière étape, la surveillance doit être rendue encore plus efficace grâce à une approche axée sur les risques.

Dans le présent rapport, le CDF évalue si, sur la base de sa nouvelle orientation et de la numérisation, l'ASF est en mesure de remplir ses tâches de manière adéquate, efficiente, en tenant compte des risques et en temps utile.

La réorganisation est en bonne voie, mais lutte encore avec les héritages du passé

Avec la nouvelle organisation structurelle et les processus d'affaires standardisés, l'ASF a créé une base solide. Néanmoins, les arriérés de travail considérables qui persistent pèsent lourdement sur l'organisation. L'ASF devrait éventuellement faire appel à un soutien externe pour rattraper ces arriérés. Elle estime que 5 % des fondations sous sa surveillance sont inactives. Elle devrait les liquider dans les meilleurs délais.

¹ « Audit de la surveillance des fondations et de la gestion financière » (PA 10367) et « Surveillance des fondations – Évaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations 'classiques' » (PA 15570).

L'ASF doit entretenir des contacts plus étroits avec ses parties prenantes

Le paysage suisse des fondations est organisé de manière fédérale. 64 % des fondations sont sous surveillance cantonale ou communale, rendant les échanges avec les cantons indispensables pour une bonne collaboration. Les autorités de surveillance doivent collaborer plus étroitement et coordonner leurs pratiques. Une meilleure concertation avec des attributions claires est également nécessaire pour déterminer si une fondation doit être soumise à une surveillance cantonale plutôt que nationale. L'ASF devrait transférer les fondations qui n'ont pas d'impact national aux cantons, après consultation.

L'ASF devrait entretenir une relation plus proactive avec les fondations et les associations de fondations dans un esprit de sensibilisation, de prévention et de partenariat public-privé. La qualité du service de l'ASF doit être améliorée.

Une autorité de surveillance moderne adopte une approche axée sur le risque

L'ASF a compris qu'un contrôle axé sur les risques est la réponse à son vaste portefeuille de fondations. L'accent doit être mis sur les fondations présentant un profil de risque élevé, mais les travaux en ce sens n'en sont qu'à leurs débuts. Les rapports annuels 2021 seront examinés pour la première fois à l'aide de critères de tri basés sur les risques. En revanche, la répartition des fondations en classes de risque sur la base d'une évaluation annuelle complète n'est prévue qu'à partir de fin 2022.

Pour surveiller les fondations, l'ASF dispose d'un large éventail de moyens préventifs et répressifs, qu'elle utilise néanmoins avec trop de retenue. Avec l'approche orientée sur les risques devrait lui permettre de les employer de manière plus ciblée à l'avenir. Elle doit en tout cas intervenir plus tôt et de manière plus conséquente auprès des fondations problématiques.

L'ASF obtient un accès approfondi et privilégié aux fondations. En cas d'irrégularités dans les domaines de l'exonération fiscale et du blanchiment d'argent, d'autres autorités comme l'Administration fédérale des contributions et le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent pourraient bénéficier des appréciations de l'ASF. Aucun échange d'informations n'est en place avec ces deux autorités. Le SG-DFI devrait clarifier le rôle de l'ASF dans ce contexte.

Les collaborateurs et les fondations doivent soutenir une numérisation réussie

Tous les processus centraux de l'ASF doivent être numérisés d'ici fin avril 2022. Le projet est toujours en cours pour permettre aux fondations de soumettre pour la première fois leurs documents par voie électronique pour l'exercice 2021.

Une bonne formation interne, adaptée aux besoins individuels des collaborateurs de l'ASF, est importante pour la réussite du projet de numérisation. À l'externe, l'ASF doit inciter les fondations et les organes de révision à transmettre tous leurs documents par voie électronique désormais. Un taux de numérisation élevé est souhaitable, faute de quoi les documents physiques doivent être saisis dans le système après scannage, ce qui entraîne des coûts et une charge de travail supplémentaires. C'est pourquoi l'ASF devrait prendre davantage en compte les préoccupations des utilisateurs afin de rendre le canal numérique plus attrayant. Enfin, elle devrait également numériser les documents de fondation des années précédentes nécessaires à ses affaires quotidiennes.

Les signes sont encourageants : la numérisation améliorera l'efficacité et l'efficacité de la surveillance exercée par l'ASF. Celle-ci dispose pour la première fois de données structurées qu'elle peut traiter en fonction des risques. Dans l'esprit d'une surveillance étatique subsidiaire, elle engage aussi les conseils de fondation et les organes de révision au moyen d'attestations et de déclarations d'exhaustivité explicites.

Texte original en allemande

Verifica della riorganizzazione dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni

Dipartimento federale dell'interno

L'essenziale in breve

Con una densità di 16 fondazioni ogni 10 000 abitanti, la Svizzera si colloca al 3° posto in Europa, dopo il Liechtenstein e l'Ungheria. Su un totale di 13 375 fondazioni, il 36 per cento persegue uno scopo nazionale o internazionale e soggiace quindi all'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (AVF). L'AVF vigila sull'impiego appropriato del patrimonio delle fondazioni, che ammonta a 40 miliardi di franchi.

Da oltre dieci anni l'AVF è alle prese con notevoli arretrati di lavoro, che il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva già criticato nelle sue verifiche del 2010 e 2016.¹ Da allora la situazione non è quasi per nulla migliorata. Dal 2010, alle fondazioni sottoposte alla vigilanza del CDF se ne sono aggiunte circa 1400. Gli arretrati di lavoro ammontano attualmente a oltre sei anni-persona. Con circa 330 fondazioni per collaboratore giuridico, il coefficiente di assistenza è elevato; inoltre, le strutture e i processi dell'AVF non hanno tenuto il passo con l'aumento registrato in questo ambito di vigilanza. A fine 2021 l'AVF conta 23,3 posti a tempo pieno e dispone di un budget per le uscite di 3,96 milioni di franchi.

Nel frattempo, la Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (SG-DFI), alla quale è aggregata l'AVF, ha avviato diverse iniziative volte ad aumentare l'efficienza e l'efficacia. Il 2018 ha segnato l'avvio del progetto eESA per la digitalizzazione della vigilanza. Il lancio del progetto è previsto per fine aprile 2022. Inoltre, dal 2021 è stata avviata una riorganizzazione con l'aiuto di un consulente esterno e a metà dello stesso anno è stata nominata una nuova direzione dell'AVF. Nell'ultima fase si prevede di aumentare l'efficacia della vigilanza tramite un metodo di lavoro orientato ai rischi.

Nel presente rapporto, il CDF valuta se l'AVF, in base al suo nuovo orientamento e alla digitalizzazione, svolge i propri compiti in maniera adeguata, efficiente, tempestiva e in funzione dei rischi.

La riorganizzazione è a buon punto, ma è ancora alle prese con problemi progressi

La nuova struttura organizzativa e i processi operativi standardizzati consentono all'AVF di poggiare su una base solida. Tuttavia, i notevoli e persistenti arretrati di lavoro comportano un pesante onere sull'organizzazione. Per recuperarli, l'AVF dovrebbe eventualmente ricorrere a un supporto esterno. Essa stima che il 5 per cento delle fondazioni sotto la sua vigilanza siano inattive. Queste ultime dovrebbero essere liquidate quanto prima.

L'AVF deve intrattenere scambi più stretti con le parti interessate

Il panorama delle fondazioni svizzere è organizzato a livello federale. Il 64 per cento delle fondazioni soggiace alla vigilanza cantonale o comunale, per cui gli scambi con i Cantoni

¹ Verifica della vigilanza sulle fondazioni e della gestione federale (PA 10367, disponibile solo in tedesco) e «Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni - Valutazione dell'efficacia della vigilanza sulle fondazioni di tipo "classico"» (PA 15570).

sono indispensabili per una buona collaborazione. Le autorità di vigilanza devono collaborare più strettamente e coordinare le rispettive prassi. Un coordinamento migliore con attribuzioni chiare è necessario anche quando si tratta di stabilire se la vigilanza di una fondazione sia di competenza cantonale o nazionale. L'AVF dovrebbe trasferire le fondazioni senza impatto nazionale ai Cantoni, dopo averli consultati.

Con le fondazioni e le associazioni delle fondazioni l'AVF dovrebbe instaurare una relazione più proattiva ai fini della sensibilizzazione, della prevenzione e dei partenariati pubblico-privati. La qualità del servizio fornito dall'AVF deve essere migliorata.

Le autorità di vigilanza moderne adottano un approccio orientato ai rischi

L'AVF ha riconosciuto che l'importanza del suo portafoglio di fondazioni richiede un controllo incentrato sui rischi. L'accento va posto sulle fondazioni che presentano un profilo di rischio elevato, ma i lavori al riguardo sono appena iniziati. I rapporti annuali del 2021 sono esaminati per la prima volta in funzione dei rischi, tramite criteri di selezione. Tuttavia, la ripartizione delle fondazioni in categorie di rischio in base a una valutazione annuale e completa dei rischi è prevista solo a partire dalla fine del 2022.

Per vigilare sulle fondazioni, l'AVF dispone di un'ampia gamma di strumenti di prevenzione e repressione, che tuttavia usa con troppa cautela. L'approccio basato sui rischi dovrebbe consentire di impiegarli, in futuro, in modo più mirato. Per quanto concerne le fondazioni problematiche, l'AVF deve in ogni caso intervenire con maggiore rapidità e coerenza.

L'AVF gode di un accesso approfondito e privilegiato alle fondazioni. In caso di anomalie nell'ambito dell'esenzione fiscale e del riciclaggio di denaro, altre autorità come l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) potrebbero beneficiare delle considerazioni dell'AVF. Non esiste alcuno scambio di informazioni con nessuna delle due autorità. In questo contesto, la SG-DFI dovrebbe chiarire il ruolo dell'AVF.

I collaboratori e le fondazioni devono contribuire al successo della digitalizzazione

A partire dalla fine di aprile del 2022 tutti i processi centrali dell'AVF dovrebbero essere digitalizzati. Il progetto di digitalizzazione procede come previsto e consentirà alle fondazioni di inviare per la prima volta elettronicamente i propri documenti relativi all'esercizio 2021.

Perché il progetto dia un buon esito, a livello interno è importante offrire una formazione ad hoc incentrata sulle esigenze individuali dei collaboratori dell'AVF. A livello esterno, l'AVF deve incoraggiare le fondazioni e gli uffici di revisione a inoltrare d'ora in poi elettronicamente tutti i loro documenti. Si auspica un tasso elevato di digitalizzazione, altrimenti i documenti cartacei devono essere scansionati nel sistema con costi e oneri aggiuntivi. Pertanto l'AVF dovrebbe tenere maggiormente conto delle richieste degli utenti al fine di accrescere l'attrattiva del canale digitale. Infine dovrebbe digitalizzare anche i documenti delle fondazioni relativi agli anni precedenti, che sono necessari per le attività correnti.

Ci sono buone probabilità che la digitalizzazione rafforzi l'efficienza e l'efficacia della vigilanza dell'AVF. Essa dispone per la prima volta di dati strutturati che può trattare ponendo l'accento sui rischi. In tal modo l'AVF responsabilizza ora anche i consigli di fondazione e gli uffici di revisione tramite attestazioni e dichiarazioni di completezza esplicite, in linea con la vigilanza sussidiaria dello Stato.

Testo originale in tedesco

Audit of the reorganisation of the Federal Supervisory Board for Foundations

Federal Department of Home Affairs

Key facts

With a density of 16 foundations per 10,000 inhabitants, Switzerland is third in Europe, behind Liechtenstein and Hungary. Of the total of 13,375 foundations, 36% serve a national or international purpose and are therefore subject to the Federal Supervisory Board for Foundations (FSBF). The FSBF monitors the appropriate use of CHF 40 billion in foundation assets.

It has been struggling with large backlogs of work for over ten years. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) already criticised this in its audits in 2010 and 2016, and the situation has hardly improved since then.¹ Since 2010, around 1,400 foundations have been added to the list of those to be supervised. The backlog currently amounts to more than six person-years. The supervision ratio is high, at around 330 foundations per legal employee, and the FSBF's structures and processes have not kept pace with the growth of the supervisory area. As of the end of 2021, the FSBF employed 23.3 FTEs and had an expenditure budget of CHF 3.96 million.

Since then, the General Secretariat of the Federal Department of Home Affairs (GS-FDHA), to which the FSBF is attached, has launched various initiatives to increase efficiency and effectiveness. In 2018, the eESA project for the digitalisation of supervision was launched. The go-live is planned for the end of April 2022. Since 2021, a reorganisation has also been under way with the help of an external consultant, and the FSBF was placed under new management in mid-2021. In a final phase, supervision is to be made even more effective with a risk-oriented working method.

In this report, the SFAO assessed whether the FSBF can fulfil its tasks in an appropriate, risk-based, efficient and timely manner through its new orientation and digitalisation.

Reorganisation is on the right track, but is still struggling with legacy issues

The FSBF has created a good basis with its new organisational structure and standardised business processes. However, the persistently high backlog of work is a heavy burden on the organisation. If necessary, the FSBF should call in external support in order to reduce the backlog. The FSBF estimates that 5% of the foundations under its supervision are inactive; it should liquidate these quickly.

The FSBF must foster closer exchanges with its stakeholders

The Swiss foundation landscape is organised at federal level. 64% of foundations are under cantonal or communal supervision, so exchanges with the cantons are essential for good collaboration. The supervisory bodies must cooperate more closely with each other and coordinate their practices. The question of whether a foundation belongs under cantonal

¹ "Audit of foundation supervision and financial management" (audit mandate 10367) and "Supervision of foundations, evaluating the effectiveness of the supervision of 'classical' foundations" (audit mandate 15570)

rather than federal supervision also needs better coordination with clear divisions of authority. The FSBF should transfer foundations that are not national in their scope to the cantons after consulting with them.

The FSBF should have a more proactive relationship with the foundations and foundation associations in terms of awareness-raising, prevention and public-private partnerships. The FSBF's quality of service needs to improve.

A modern supervisory authority adopts a risk-oriented approach

The FSBF recognised that risk-based supervision must be the answer to its large portfolio of foundations. The focus should be on foundations with a high risk profile, but it is still in the early stages of achieving this. The 2021 annual reports will be audited for the first time on a risk basis using triage criteria. However, the classification of foundations into risk classes based on a comprehensive, annual risk assessment is not planned until the end of 2022.

The FSBF has a broad range of preventive and repressive supervisory tools at its disposal for monitoring the foundations, but it uses them with too much restraint. With the risk-based approach, the FSBF should apply these means in a more targeted manner in the future. It must intervene earlier and more consistently in the case of problematic foundations.

The FSBF has deep and privileged insights into the foundations. In the case of anomalies related to tax exemptions and money laundering, other authorities, such as the Federal Tax Administration (FTA) and the Money Laundering Reporting Office Switzerland (MROS), could benefit from the FSBF's assessments, but no exchange of information exists with either of these authorities. The GS-FDHA should clarify the role of the FSBF here.

Employees and foundations must play their part in successful digitalisation

All core FSBF processes are to be digital from the end of April 2022. The project is still on track for foundations to be able to submit their documents electronically for the first time for the 2021 financial year.

Internally, sound training geared to the individual needs of FSBF employees is important for the success of the digitalisation project. Externally, the FSBF must motivate the foundations and auditors to submit all their documents electronically from now on. A high level of digitalisation is desirable, as otherwise physical documents have to be scanned into the system, which is more time-consuming and costly. Therefore, the FSBF should take better account of the concerns of users in order to make the digital channel attractive. Finally, the FSBF should also digitalise all foundation documents from previous years that are needed for day-to-day business.

The indications are good that digitalisation will make the FSBF's supervision more efficient and effective. For the first time, the FSBF has structured data that it can process in a risk-oriented manner. In keeping with the concept of subsidiary state supervision, it is now also taking the foundation boards and auditors to task by means of explicit confirmations and declarations of completeness.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Eidgenössischen Departements des Innern

Das EDI ist grundsätzlich mit allen Einschätzungen der EFK einverstanden. Die ESA befindet sich seit Anfang 2021 in einem enormen Entwicklungsprozess, der nun konsequent weiterverfolgt und umgesetzt werden muss.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Schweiz gilt als attraktiver Stiftungsstandort. Die rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen sind liberal. Insgesamt verwalten die 13 375 gemeinnützigen² Schweizer Stiftungen ein Nettovermögen von ca. 100 Milliarden Franken³. Bei Stiftungen gibt es einen staatlichen Kontrollbedarf, da sich der Stifter endgültig vom gewidmeten Vermögen trennt und Stifter und Stiftung zwei unabhängige Rechtspersonen werden. Die staatliche Aufsicht stellt sicher, dass der Stiftungsrat als Treuhänder im Sinne des Stifterwillens handelt.⁴

Die Schweizer Stiftungsaufsicht ist föderal organisiert. Nebst der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESA) gibt es auch 26 kantonale Stiftungsaufsichten. Die ESA beaufsichtigt 4860 Stiftungen (36 Prozent aller Stiftungen) mit einem Nettovermögen von rund 40 Milliarden Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die ESA letztmalig 2016.⁵ Es ging darum zu untersuchen, inwieweit die gesetzlichen Bestimmungen eine wirksame und effiziente Stiftungsaufsicht ermöglichen. Der EFK-Bericht stützte sich auch auf ein Gutachten, welches bestätigte, dass das geltende Recht eine wirksame Stiftungsaufsicht erlaubt.⁶ Die EFK sprach damals zwei Empfehlungen aus:

Empfehlung 1: Aktualisierung der Geschäftsgrundlagen und der SAP-Stiftungsdaten

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI), die Stiftungsdaten im SAP zu vervollständigen und die Geschäftsgrundlagen zu überarbeiten bzw. neu zu erstellen.

Empfehlung 2: 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.

Bereits 2010 hatte die EFK der ESA empfohlen, «die notwendigen Massnahmen zu treffen, um einerseits die bestehenden Arbeitsrückstände bei der Rechenschaftsablage so rasch wie möglich zu beseitigen und andererseits mittelfristig eine nachhaltige Erledigung der im Trend zunehmenden Arbeitslast sicherzustellen.»⁷

In den letzten ca. zehn Jahren gab es mehrere Initiativen aus dem Parlament, dem Bundesrat und dem EDI, die gesetzliche und organisatorische Basis der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht zu verändern. Angedacht waren u. a. eine Unterstellung unter das Bundesamt für

² Gemeinnützige Stiftungen werden auch als «klassische» Stiftungen bezeichnet. Alle Vorsorgestiftungen der 2. Säule sind in dieser Prüfung ausgenommen, da sie einer anderen staatlichen Aufsichtsbehörde unterstehen.

³ Der Schweizer Stiftungsreport 2018, CEPS Forschung und Praxis, Band 19.

⁴ Avenir Suisse, Schweizer Stiftungswesen im Aufbruch, Daniel Müller-Jentsch, 2014, Seite 12.

⁵ Die Stiftungsaufsicht: Evaluation der Wirksamkeit der Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen (PA 15570), 9. Februar 2017, abrufbar auf der Webseite der EFK [fortan zitiert als EFK-Bericht 2017].

⁶ Gutachten betreffend die Wirksamkeit der Stiftungsaufsicht, Vialex Rechtsanwälte AG, Erich Peter, 21. Juni 2016, Seite 5, abrufbar auf der Webseite der EFK.

⁷ Prüfung der Stiftungsaufsicht und der finanziellen Führung (PA 10367), Oktober 2021, EFK, Seite 16 [fortan zitiert als EFK-Bericht 2010].

Justiz (BJ), eine Verselbständigung mit Aufsicht durch eine Behördenkommission, eine Übertragung aller Stiftungen auf die Kantone mit einem Oberaufsichtsmodell auf Stufe Bund oder eine Auslagerung der Aufsicht an die externen Revisionsstellen (eine sogenannte Mediatisierung der Aufsicht). Es gab auch mehrere Anläufe, um das Stiftungsrecht, das auf den Artikeln 80 bis 89a des Zivilgesetzbuchs (ZGB) beruht, detaillierter zu kodifizieren (siehe dazu Abbildung 1 bzw. Anhang 3).



Abbildung 1: Zeitstrahl 2013–2022 (Quelle und Darstellung: EFK, siehe Anhang 3)

Mit Ausnahme von punktuellen rechtlichen Anpassungen basiert die Stiftungsaufsicht aber nach wie vor auf dem ZGB und verbleibt in Form einer Direktaufsicht in der zentralen Bundesverwaltung beim GS-EDI. Seit 2014 ist die ESA aus dessen Rechtsdienst ausgelagert und rapportiert als Abteilung an den Generalsekretär. Parallel zur steigenden Anzahl der Stiftungen hat die ESA ihre Personalressourcen seit der Auslagerung verdoppelt. Ihre Arbeitsrückstände konnte sie trotzdem nie nachhaltig abbauen.

Im Februar 2018 initialisierte das GS-EDI das Projekt «eESA», um mit der Digitalisierung der Stiftungsaufsicht die Prozesse effizienter zu gestalten. Ab Januar 2021 zog das GS-EDI eine externe Beratungsfirma zur Unterstützung der Reorganisation bei. Seit dem 1. Juni 2021 hat ein neuer Leiter die ESA übernommen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung ist eine Beurteilung der reorganisierten Aufsicht und des Digitalisierungsvorhabens (Projekt eESA). Dazu hat die EFK zwei Prüffragen definiert:

- Erfolgt die Aufsicht der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht angemessen, risikobasiert, effizient und zeitnah?
- Wird die Digitalisierung der Aufsicht mit eESA die Aufsicht effektiver und effizienter machen?

Zusätzlich hat die EFK die Umsetzung der zwei offenen Empfehlungen aus dem EFK-Bericht 2017 kontrolliert.⁸

⁸ EFK-Bericht 2017.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Alessandro Manferdini (Revisionsleiter), Stefan Kofmehl, Alain Eloka und Nadja Koster unter der Federführung von Laurent Crémieux durchgeführt. Die Prüfung dauerte vom 26. Oktober bis zum 10. Dezember 2021.

Nebst den üblichen Prüfmethode(n) (Dokumentenstudium, Interviews, Datenanalysen und Dossierprüfungen) wurden zusätzlich die folgenden angewandt:

- Good-Practice-Vergleich bei den Stiftungsaufsichtsbehörden der Kantone Zürich, Genf und die Westschweizer BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörde AS-SO⁹
- Umfrage bei den 20 eESA-Pilotstiftungen.

Die Beurteilung des Digitalisierungsvorhabens eESA erfolgte auf Basis einzelner, ausgewählter Elemente des von der EFK entwickelten «Digital-Maturity-Modells».

Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung. Die Ergebnisbesprechung mit der ESA fand am 3. Februar 2022 statt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der ESA umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. März 2022 statt. Von Seiten des EDI haben der Generalsekretär, der stellvertretende Generalsekretär und der Leiter der ESA teilgenommen. Die EFK war mit der zuständigen Mandatsleiterin, dem Federführenden und dem Revisionsleiter vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

⁹ Die AS-SO beaufsichtigt aber nur die klassischen Stiftungen der Kantone Waadt und Neuenburg. Wallis und Jura übertragen der AS-SO nur die Aufsicht über ihre BVG-Stiftungen.

2 Reorganisation der Stiftungsaufsicht

2.1 Der Arbeitsrückstand ist angewachsen

Die Vergangenheit der ESA war geprägt von einer wachsenden Anzahl von Stiftungen, einem grossen Arbeitsrückstand und damit einhergehend einem erhöhten Ressourcenbedarf. Die ESA-Organisation und die internen Prozesse haben sich mit dem Wachstum jedoch nicht mitentwickelt. Probleme mit dem Arbeitsrückstand werden seit fast 15 Jahren konstatiert.¹⁰ 2010 hielt die EFK Folgendes fest: «Insgesamt befindet sich die ESA in einer Phase mit strapazierten Personalressourcen. Angesichts ... der trendmässigen Zunahme der Aufsichtsmandate ... erachtet die EFK die Situation als fragil. Der Bundesrat verlangt, dass die Stiftungsaufsicht in der nötigen Tiefe und Seriosität durchgeführt wird. Die EFK ist der Auffassung, dass der Pendenzenabbau forciert ... werden muss.»¹¹ Im Februar 2017 hatte die EFK dem GS-EDI wiederum empfohlen, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um bei der ESA einerseits die bestehenden Arbeitsrückstände zu beseitigen und andererseits mittelfristig eine nachhaltige Erledigung der zunehmenden Arbeitslast sicherzustellen.¹² Der Bundesrat hat zweimal reagiert und die Ressourcen der ESA aufgestockt.¹³ Trotzdem verblieb die Anzahl Stiftungen 2021 mit ca. 330 Stiftungen pro juristischen ESA-Mitarbeitenden hoch (siehe Abbildung 2). Im Vergleich dazu betreut bei den Kantonen ein Jurist im Schnitt ca. 250 Stiftungen.

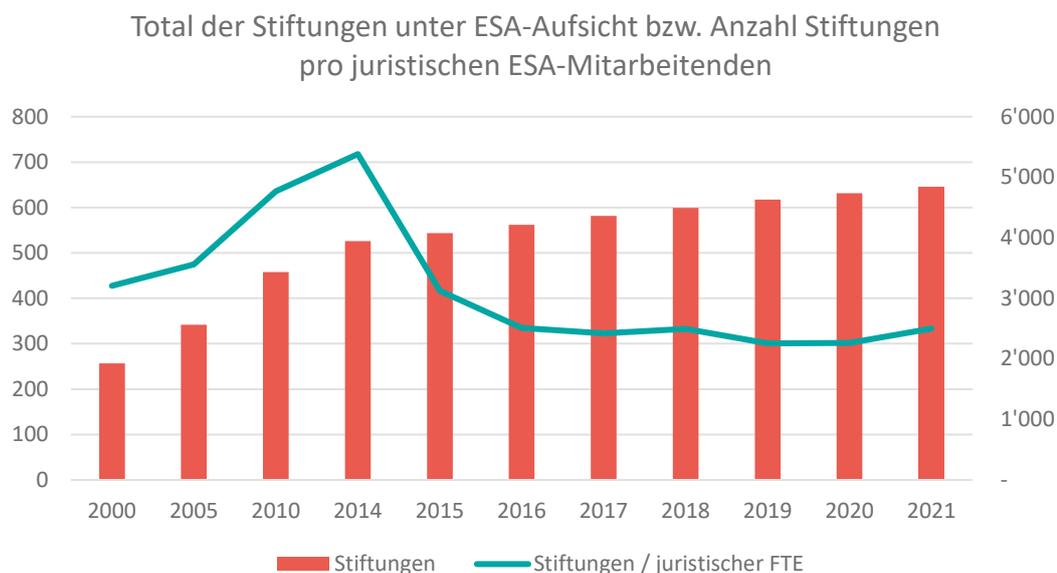


Abbildung 2: Hohe Anzahl an Stiftungen pro juristischen ESA-Mitarbeitenden (Quelle: ESA, EFK-Darstellung)

Gemäss einer Schätzung der EFK lag der Arbeitsrückstand der ESA per Ende Januar 2022 bei einer Arbeitslast von ca. sechs Personenjahren. Dabei handelt es sich bei etwa 80 Prozent der offenen Dossiers um Jahresberichterstattungen, die teilweise noch bis ins Jahr 2010

¹⁰ Bericht zur Überprüfung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht, Institut für Verbands-, Stiftungs- und Genossenschaftsmanagement (VMI) der Universität Freiburg, 10. November 2008.

¹¹ EFK-Bericht 2010, Seite 16.

¹² Empfehlung 2 (Priorität 1) im EFK-Bericht 2017, Seite 3.

¹³ Bundesratsbeschluss vom 15. Februar 2013 und vom 18. April 2018.

zurückreichen. Momentan setzt die ESA zwei Revisoren und einen Juristen für die Abarbeitung des Rückstandes ein. Ein Zeitplan zur vollständigen Erledigung liegt noch nicht vor.

Die ESA schätzt, dass ungefähr 5 Prozent der Stiftungen in ihrem Portfolio inaktiv sind. Das wären rund 240, die allenfalls relativ rasch liquidiert werden könnten.

Beurteilung

Die ESA hat die Empfehlungen zum Arbeitsrückstand aus den EFK-Berichten von 2010 und 2017 nicht umgesetzt. Mit geschätzten sechs Personenjahren ist der Rückstand sehr hoch und eine grosse Belastung für die Organisation. Die EFK erwartet, dass das GS-EDI diese seit über zehn Jahren offene Empfehlung prioritär adressiert. Falls die Planung zeigt, dass der Arbeitsrückstand nicht zeitnah mit internen Ressourcen abgebaut werden kann, sollte die ESA ein Out- bzw. Co-Sourcing in Betracht ziehen. Dies kann auch helfen, um zukünftige Spitzenbelastungen zu kompensieren und neue Arbeitsrückstände zu verhindern. Die externalisierten Kosten können durch die Gebühren gedeckt werden.

Die ESA sollte ihre inaktiven Stiftungen rasch liquidieren. Dies führt zu einer Verschlankung des Stiftungsportfolios und kann ebenfalls beim Abbau der Altlasten helfen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem GS-EDI, einen Zeitplan für den Abbau des Arbeitsrückstandes der ESA zu definieren. Falls ersichtlich wird, dass der Rückstand nicht mit internen Ressourcen abgebaut werden kann, muss eine andere Lösung (z. B. Out- und Co-Sourcing) gefunden werden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des GS-EDI

Das genaue Ausmass des Arbeitsrückstandes ist in der Tat noch höher als Anfang 2021 angenommen und kann nicht durch die bisherigen Ressourcen abgearbeitet werden. Die internen Ressourcen müssen aber aus heutiger Sicht so aufgebaut werden, dass das Verhältnis von Anzahl Stiftungen zu FTE auf ein akzeptables Niveau reduziert werden kann. Die aktuellen finanziellen Berechnungen gehen zudem davon aus, dass diese zusätzlichen Stellen durch Gebühreneinnahmen finanziert werden können.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem GS-EDI, die inaktiven Stiftungen der ESA zeitnah zu liquidieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des GS-EDI

Die Statistik zeigt in den letzten Jahren eine stetige Zunahme der Aufhebungen von Stiftungen. Den Auftrag, verstärkt inaktive Stiftungen aufzuheben, hat der Leiter ESA den Juristinnen und Juristen der ESA bereits Anfang Jahr erteilt. Im Jahr 2022 ist eine erneute Zunahme und damit eine Bereinigung des Stiftungsportfolios der ESA zu erwarten.

2.2 Die neue Aufbauorganisation gibt der ESA eine klare Struktur

Die ESA hat die folgenden Hauptaufgaben:¹⁴

- (fakultative) Vorprüfung von Stiftungsprojekten
- Prüfung von Übernahmen unter Bundesaufsicht von Stiftungen
- jährliche Prüfung der Jahresberichterstattungen der Stiftungen
- Beurteilung von Änderungen der Statuten und Reglemente
- Aufhebungen von Stiftungen, Fusionen und Vermögensübertragungen
- Entscheid über die Befreiung von der Revisionspflicht
- Beratung von Stiftenden und Stiftungsorganen.

Die ESA verfügt per Ende 2021 über 23,3 Vollzeitstellen (inkl. Externe) mit einem Ausgabenbudget von 3,96 Millionen Franken gemäss Voranschlag 2021. Die Gebühreneinnahmen der ESA sollten die Kosten im Normalfall decken. Aufgrund der grossen Rückstände bei der Prüfung der Jahresrechnungen konnten aber in den vergangenen Jahren nicht alle Gebühren wie geplant in Rechnung gestellt werden.

Die alte ESA-Organisation war flach, kannte keine Unterabteilungen und die Geschäftsleitung bestand nur aus der Leitung und der stellvertretenden Leitung. 2020 fiel die Leitung für längere Zeit aus. In der Personalumfrage 2020 des Eidgenössischen Personalamtes gab es für die ESA alarmierend tiefe Werte. Trotz all dieser Schwierigkeiten, war die Personalfuktuation tief.

Aufgrund eines grossen Handlungsbedarfs entschied sich der neue Generalsekretär des EDI bereits 2020 für eine Reorganisation und engagierte von Januar bis Mai 2021 eine externe Beratungsfirma für die Organisationsentwicklung der ESA. Nach einer Situationsanalyse entschied sich das GS-EDI, zusammen mit dem Berater, eine Übergangsorganisation einzuführen. Dies um der ESA bis zur Ankunft der neuen Leitung bereits eine klare Struktur und eine bessere Handlungsfähigkeit zu geben.

Seit dem 1. Januar 2022 hat die ESA nun ihr definitives Organigramm mit einer fünfköpfigen Geschäftsleitung und vier Teams in Kraft. Es gibt neu drei Juristenteams (eines für Stiftungen nur aus der Deutschschweiz, eines für die französische Schweiz und ein Team für Stiftungen aus der italienischen plus Deutschschweiz) und ein Team Zentrale Dienste / Kanzlei (inkl. Sekretariat). Die Leiter der vier Teams bilden zusammen mit dem Leiter der ESA die neue Geschäftsleitung.

Durch die Refokussierung auf eine Rechtsaufsicht benötigt die neue Organisation die vier ESA-internen Revisoren nicht mehr. Stattdessen ist ein stärkerer Einbezug der externen Revision vorgesehen, inklusive eines regelmässigen Dialogs mit der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) und dem Expertenverband für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand (EXPERT-suisse). Lehre und Rechtsprechung bestätigen, dass sich der ESA-Auftrag primär auf eine Rechtskontrolle – mit geringen Aspekten der Fachaufsicht – beschränkt.¹⁵ Gewisse Autoren

¹⁴ <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/eidgenoessische-stiftungsaufsicht/esa/jahresberichte.html>, geladen am 21. Februar 2021.

¹⁵ EFK-Bericht 2017, Seite 47.

sprechen sogar von einer «reinen Rechtsaufsicht».¹⁶ Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat sich dazu in einem Grundlagenbericht zur Stiftungsaufsicht folgendermassen geäussert (weitere Details siehe im Exkurs unten): «Das geltende Recht basiert im Grundsatz zwar auf einer Rechtsaufsicht, die wegen des unbestimmten und damit interpretationsbedürftigen Rechtsbegriffs «zweckgemässe Verwendung des Stiftungsvermögens» auch Elemente einer Fachaufsicht aufweisen kann» (siehe auch Kapitel 3.3 zur Rolle der ESA bei der Prüfung der Vermögensverwaltung).¹⁷

Der Unterschied zwischen Rechts- und Fachaufsicht (EJPD-Grundlagenbericht 2010)

Bei einem als reine Rechtsaufsicht konzipierten Kontrollsystem überwacht die Aufsichtsbehörde lediglich, ob die Verwaltungsorgane der beaufsichtigten Stiftungen die Gesetze, die Gründungsurkunde und die Statuten beachten. Sie darf nur einschreiten, wenn ein rechtswidriges Handeln festgestellt wird. Inhaltlich beschränkt sich die Rechtsaufsicht auf die Kontrolle der Rechtmässigkeit des Handelns der Stiftungsorgane. Die Aufsicht verzichtet mittels konkreter Vorgaben direkt auf die Führung und Verwaltung der Stiftung Einfluss zu nehmen. Dadurch erhalten die Stiftungsorgane mehr Autonomie und Eigenverantwortung.

Bei der Fachaufsicht prüft die Aufsichtsbehörde nebst der Rechtmässigkeit des Handelns der Stiftungsorgane auch deren Zweckmässigkeit und Effizienz. In einem System der Fachaufsicht müssen die Aufsichtsbehörden in der Lage sein, die mit der Leitungs- und Verwaltungstätigkeit der Stiftung verbundenen Risiken zu erkennen, einzuschätzen und zu beurteilen. Auf dieser Grundlage ist es möglich, die Entscheidungen der Stiftungsorgane nachzuvollziehen und zu würdigen. Die Fachaufsicht setzt entsprechende Sachkenntnisse der Behörde voraus und verlangt von ihr ein situationsbedingt angemessenes Handeln.

Jedem der zwölf Juristen sind ab Go-live eESA maximal 75 grosse, ressourcenintensive Stiftungen zugeteilt. Die restlichen ca. 4000 Dossiers werden im Tagesgeschäft von der Kanzlei je nach Aufwand und Komplexität entweder direkt bearbeitet oder den Juristentams übergeben. Auf Rotationsbasis sind immer ein bis zwei Juristen im Pikettdienst in der Kanzlei engagiert, um dort einfache formelle Rechtsgeschäfte direkt zu erledigen.

Beurteilung

Nach einer langen und schwierigen Periode ist die neue Aufbauorganisation für die Grösse und die Aufgaben der ESA angemessen. Die Aufgabenverteilung und Verantwortlichkeiten sind klar. Die Refokussierung der ESA auf eine Rechtsaufsicht im Bereich der Jahresabschlussprüfung und der dafür stärkere Einbezug der externen Revisionsstelle ist sinnvoll. Die ESA sollte jedoch festlegen, wo sie allenfalls Elemente einer Fachaufsicht ausüben will (als Beispiel bei der Vermögensverwaltung). Dies hat dann auch einen Einfluss auf die Ausgestaltung der risikoorientierten Kontrolle der Stiftungen (siehe Kapitel 3).

Nach Einschätzung der EFK besteht das Risiko, dass die Kanzlei in Zukunft zum «Flaschenhals» wird. Falls sich dieses Risiko konkretisiert, könnte die ESA alternativ zum Pikettdienstansatz jedem der drei Juristentams einen Sachbearbeiter «Paralegal» zuteilen. Aufgrund der vier frei gewordenen Revisorenstellen wäre dies ohne Einfluss auf das Personalbudget möglich. So könnte eine grössere Anzahl von Stiftungen direkt in den Juristentams betreut werden.

¹⁶ Oliver Arter / Roman Cincelli, Die Aufsicht über Stiftungen durch die Eidgenössische Stiftungsaufsicht – Grundlagen und Revisionsvorhaben, Jusletter, 12. Juni 2017, Seite 3 [fortan zitiert als Jusletter 2017].

¹⁷ Grundlagenbericht zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht, 23. Dezember 2010, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Seite 6 [fortan zitiert als EJPD-Grundlagenbericht].

2.3 Die neuen Geschäftsprozesse sind besser harmonisiert

Vor dem Hintergrund der grossen Heterogenität der gemeinnützigen Stiftungen in der Schweiz ist auch die Tätigkeit der ESA ausgesprochen vielfältig und damit herausfordernd. Angestossen durch die Reorganisation und die externe Beratung hat die neue Leitung der ESA auch ihre Geschäftsprozesse analysiert. Die ESA kennt drei Kernprozesse: die Prüfung der Jahresberichterstattung der Stiftungen, formelle Rechtsgeschäfte und aufsichtsrechtliche Massnahmen (siehe Abbildung 3). Risikobasierte Filterkriterien unterscheiden zwischen «grünen» und «roten» Jahresabschlüssen (siehe Kapitel 3.1). Präventive und repressive Massnahmen werden im Kapitel 3.2 thematisiert.

Die Prozesse waren historisch betrachtet schwach standardisiert und es fehlte dadurch eine «*unité de doctrine*» bei den Juristen. So konnte die ESA als Organisation nicht garantieren, dass *gleiche Fälle* auch *gleichbehandelt* wurden. Die ESA hat deshalb ihre Kernprozesse neu definiert. Die Digitalisierung sollte zusätzlich bei der Vereinheitlichung der Prozesse helfen.

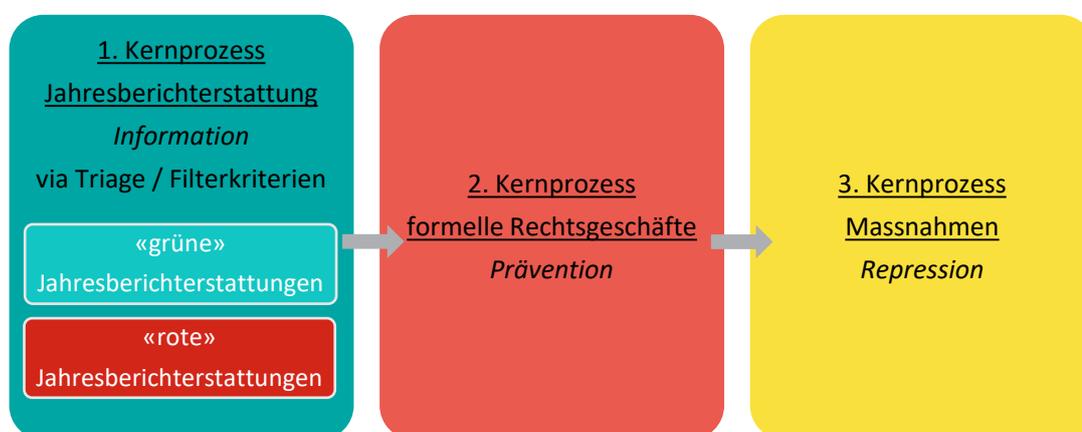


Abbildung 3: Ausschnitt aus der Prozesslandkarte: die drei ESA-Kernprozesse (Quelle: ESA, EFK-Darstellung)

Mittels der in Kapitel 2.2 erwähnten Fokussierung auf eine Rechtsaufsicht, der neuen harmonisierten Geschäftsprozesse und der Digitalisierung erwartet die ESA daher, ihre Aufgaben in Zukunft laufend, standardisiert und zeitnah erledigen zu können.

Beurteilung

Mittels der von der Geschäftsleitung in Angriff genommenen Refokussierung, Harmonisierung und Digitalisierung der Aufsicht ist die Basis geschaffen, damit die ESA ihre Aufgaben und Pflichten künftig ohne Rückstand bewältigen kann. Die vielen gleichzeitigen Veränderungen (neue Organisation, neue Prozesse und ein neues Informatiksystem) sowie die hohen Altlasten sind aber eine grosse Herausforderung für die Organisation und die Mitarbeitenden.

2.4 Die ESA muss ein aktives Stakeholdermanagement betreiben

Der Austausch der ESA mit den kantonalen Aufsichten und der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden ist nicht eng. Die Beziehungen sind eher belastet und die ESA war bei der Konferenz der Kantone nicht mehr präsent. Ebenso hat die ESA in der Vergangenheit tendenziell zu viele Stiftungen unter ihre Aufsicht genommen, ohne sich mit den Kantonen abzusprechen. Die ESA versuchte einerseits ihre Einnahmen durch eine grössere Anzahl von Stiftungen zu erhöhen, verfügte andererseits aber über eine ungenügende

Kapazität, diese grösseren Mengen zeitgerecht zu bearbeiten. Die ESA beurteilte den Stiftungszweck und den Wirkungsort unilateral und übernahm jene Stiftungen, die nach ihrer Ansicht eine nationale bzw. internationale Wirkung entfalten. Dadurch entstand eine Konkurrenzsituation mit den Kantonen.

Die Regeln zur Aufteilung zwischen kantonaler und nationaler Aufsicht sind im Gesetz nicht im Detail geregelt. Der Art. 84 Abs. 1 ZGB besagt lediglich: «Die Stiftungen stehen unter der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinde), dem sie nach ihrer Bestimmung angehören». Diese föderale Aufteilung erfordert somit eine Absprache mit den kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden. Die Abbildung 4 zeigt die Aufteilung der klassischen Stiftungen nach Kantonen und der ESA. Ungefähr 50 Prozent der Stiftungen (2464) unter ESA-Aufsicht haben ihren Sitz entweder in den Kantonen Zürich, Genf oder Bern.

Generell erwarten die Kantone von der ESA, dass sie Standardsetter ist und mit guten Aufsichtspraktiken den Weg weist.

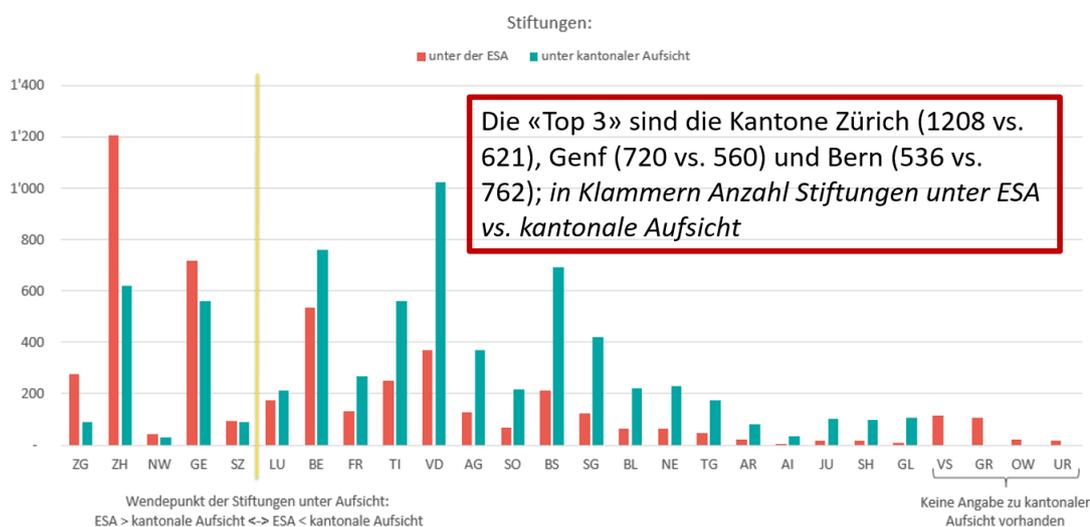


Abbildung 4: Verteilung der Stiftungen zwischen der ESA und den Kantonen (Quelle: ESA bzw. diverse Webseiten der kantonalen Aufsichtsbehörden, EFK-Darstellung)

Da die ESA sich in der Vergangenheit stark nach innen richtete, war der Austausch mit den Stiftungen und den Stiftungsverbänden vorwiegend reaktiv geprägt. Die ESA war für die Stiftungen nicht immer erreichbar und konnte ihrer Beraterrolle nicht oder nur spät nachkommen. Die Servicequalität litt stark unter der hohen Arbeitslast.

Das liberale Stiftungsrecht zählt zu den Stärken des Schweizer Stiftungsstandorts. Diese schlanke Regulierung gibt Stiftern und Stiftungsräten einen grossen Gestaltungsspielraum. Trotzdem gilt es eine «Schönwetteraufsicht» zu vermeiden. Aus den Gesprächen der EFK mit den kantonalen Aufsichtsbehörden und den Stiftungsverbänden zeigte sich, dass eine proaktivere Beziehung mit der ESA durchaus gewünscht wird.

Die neue ESA-Leitung ist sich dieser Punkte bewusst und will in der Zusammenarbeit mit den Stakeholdern neue Akzente setzen.

Beurteilung

Die ESA muss sich vor dem Entscheid der Unterstellung einer Stiftung enger mit den kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden austauschen. Stiftungen, die die nationale Aufsicht nur tangieren, sollten nach bilateraler Absprache an die kantonalen Aufsichten übergeben werden (allenfalls auch rückwirkend). Gemeinsam formulierte Zuteilungskriterien wären hier hilfreich.

Von der ESA wird mehr Meinungsführerschaft in der Schweizer Stiftungslandschaft erwartet. Die ESA muss stärker sichtbar sein und ein klares Profil nach aussen vermitteln. Die ESA und die kantonalen Aufsichten müssen besser kooperieren und ihre Praktiken miteinander abstimmen.

Die ESA muss im Sinne von Sensibilisierung, Prävention und öffentlich-privater Partnerschaft einen engeren Kontakt zu den Stiftungen und den Stiftungsverbänden suchen. Die Servicequalität gegenüber den Stiftungen war in der Vergangenheit ungenügend. Die ESA muss mit den Stiftungen in einen Aufsichtsdialog treten. Eine proaktive (und nicht nur reaktive) Beziehung zu den Stiftungen ist wichtig. Es sind Kundennähe und kurze Antwortzeiten gefordert.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem GS-EDI, dass sich die ESA zusammen mit der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden auf klare Zuteilungskriterien bei der Aufsichtsübernahme von Stiftungen einigt. Stiftungen, die diese Kriterien nicht erfüllen, könnte die ESA zurück an die Kantone übertragen. Die ESA sollte sich im Austausch mit den Kantonen zum Standardsetter etablieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des GS-EDI

Die ESA hat dazu punktuell bereits erste Schritte unternommen. Der verstärkte Austausch mit den kantonalen Stiftungsaufsichten ist sicher wichtig. Dazu gehören sicherlich auch die Zuteilungskriterien.

Eine einseitige Rückübertragung an die Kantone ist allerdings nicht sinnvoll und juristisch nicht möglich. Ein Aufsichtswechsel sollte unbedingt in Absprache der beiden beteiligten Aufsichten erfolgen. Sobald die entsprechenden Ressourcen in der ESA frei werden, kann in Absprache mit den Kantonen geprüft werden, ob auch dieser Schritt systematisch angegangen werden kann.

3 Risikoorientierte Aufsicht

3.1 Die risikobasierte Aufsicht steht noch am Anfang

Bereits 2008 hat das Institut für Verbands-, Stiftungs- und Genossenschaftsmanagement der Universität Freiburg (VMI) in ihrem Bericht an das GS-EDI angeregt, die ESA in Richtung risikobasierter Überwachung zu entwickeln: zum einen um den Arbeitsrückstand bzw. das laufende Geschäft zu bewältigen, zum anderen um sich stärker auf Stiftungen mit hohem Risikoprofil zu konzentrieren. Die EFK-Berichte von 2010 und 2017 haben ebenfalls eine fehlende risikoorientierte Aufsicht festgestellt. Selbst im GS-EDI gab es schon 2013 eine Studie zur Einführung einer risikoorientierten Aufsicht. Konkrete Schritte hin zu einer solchen Aufsicht hat die ESA aber erst im Rahmen der Reorganisation von 2021 unternommen. Das risikoorientierte Aufsichtskonzept der ESA steht daher noch am Anfang.

In Zukunft will die ESA der grossen Anzahl beaufsichtigter Stiftungen mit einer systematischen Risikobeurteilung begegnen. Dazu plant sie, zwei risikobasierte Elemente in ihre Geschäftsprozesse einzubauen: einerseits bei der Jahresberichterstattung der Stiftungen und andererseits bei der generellen Einteilung der Stiftungen in Risikoklassen.

Der Teil der risikobasierten Prüfung der Jahresberichterstattungen wird bereits für die Jahresabschlüsse 2021 zur Anwendung kommen. Dazu hat die ESA im Rahmen des Projekts eESA Filterkriterien entwickelt, um sich bei der Abschlussprüfung stärker auf risikobehaftete Stiftungen zu konzentrieren. Da der ESA die Daten zu den Jahresberichterstattungen ab 2021 strukturiert vorliegen, werden diese anhand der Filterkriterien automatisch in zwei Gruppen «grün» und «rot» eingeteilt (siehe in Abbildung 3 bzw. in Kapitel 2.3). Die «roten» Jahresberichterstattungen prüft die ESA vertieft.

Mittels einer Bewertung (Risiko-Scoring) anhand von Risikokategorien will die ESA alle ihre Stiftungen einer Risikoklasse zuteilen (die sogenannte *Rule-Engine*; siehe Abbildung 7 in Kapitel 4). Dieses zweite Element der risikoorientierten Aufsicht ist aber erst für Ende 2022 geplant. Als Entwurf besteht ein Risikomapping mit verschiedenen, möglichen Risikokriterien und Ideen, wie die ESA diese Risiken bewerten und behandeln könnte. In Zukunft will die ESA dieses Risikoprofil der Stiftungen in ihrem Portfolio periodisch (beispielsweise jährlich) neu bewerten. Die Ressourcen der ESA sollen sich dann auf Stiftungen mit den jeweils höchsten Risiken konzentrieren. Dies ergibt einen Prüf- bzw. Abdeckungszyklus.

Im Vergleich betreibt der Kanton Zürich bereits eine risikoorientierte Aufsicht. Abbildung 5 zeigt exemplarisch die für die Risikobewertung verwendeten Indikatoren. Ziel ist aber keine automatische Prüfung oder Steuerung. Die Erfahrung der Aufsichtsverantwortlichen bleibt unersetzlich. Sie beurteilen und kalibrieren die Risikodimensionen. Das Zürcher Risikomodel ermöglicht ein Risikomapping der Stiftungen.



Abbildung 5: Risikolandschaft anhand von entsprechenden Indikatoren bei klassischen Stiftungen (Quelle: Risikoorientierte Aufsicht der Anlagetätigkeit klassischer Stiftungen, Marek Ondraschek, BVS Zürich¹⁸).

Beurteilung

Nach vielen Jahren ohne risikoorientierten Ansatz sind die Triagekriterien für die erstmalige, risikobasierte Prüfung der Jahresberichterstattungen 2021 bereit und sehen konzeptionell zielgerichtet aus. Je nach Erfahrungen mit den nun anstehenden Jahresberichterstattungen kann die ESA diese Filterkriterien für 2022 punktuell anpassen. Es ist sinnvoll, dass die Triagekriterien über die Jahre nicht starr bleiben, sondern dynamisch auf neue Risiken reagieren.

Das Risikomapping der Stiftungen im ESA-Portfolio ist ein entscheidendes Element der risikoorientierten Aufsicht. Solche Ansätze sind bereits in vielen Aufsichtsbehörden umgesetzt. Es ist wichtig, dass die ESA diese sogenannte *Rule-Engine* so aufsetzt, dass die periodische (jährliche) Risikobewertung der Stiftungen mit vertretbarem Zeitaufwand möglich ist und die risikobehafteten Stiftungen identifiziert. Die ESA kann das Tool laufend anpassen. Risiken verändern sich dynamisch und mit ihnen die Aufsicht. Hier kommt auch wieder die «*unité de doctrine*» ins Spiel: Wo prüfen? Wie tief prüfen? Was monieren? Was nachfragen? Welche Nachweise müssen die Stiftungen liefern? Standardisierte Antworten auf diese Fragen sind für die ESA wichtig, um sich nicht in der Heterogenität der Stiftungslandschaft zu verlieren. Die Einsatzdoktrin kann sich über die Jahre auch verändern. Sie entwickelt sich dadurch dynamisch mit aktuellen Fokusthemen.

¹⁸ https://www.ppcmetrics.ch/files/8515/2602/6059/Stiftungsvermogen_2.0_-_Prasentation_Marek_Ondraschek_BVS_Zurich.pdf, geladen am 11. Februar 2022.

3.2 Präventive und repressive Aufsichtsmittel gezielt einsetzen

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen der ESA weitreichende Kompetenzen und eine ganze Reihe von präventiven und repressiven Aufsichtsmitteln zur Verfügung. Die Handhabung dieser Instrumente steht im pflichtgemässen Ermessen der ESA.¹⁹ Die Aufsichtsmittel sind stets unter Beachtung der verwaltungsrechtlichen Grundsätze, namentlich dem Legalitätsprinzip, der Verhältnismässigkeit und der Subsidiarität anzuwenden.

Präventive Instrumente sind darauf ausgelegt, gesetzes- und statutenwidriges Verhalten durch eine laufende Kontrolle der Geschäftstätigkeit zu verhindern. Das wohl wichtigste präventive Aufsichtsmittel stellt die Pflicht der Stiftungsorgane zur jährlichen Berichterstattung mit Rechenschaftsablage (inklusive Bericht der Revisionsstelle) dar. Des Weiteren haben Stiftungen auf Verlangen der ESA sämtliche Unterlagen und Auskünfte zu übermitteln, die die Aufsichtsbehörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Ebenso können von der ESA erteilte Weisungen, Verweise und Mahnungen, die Anordnung einer Berichterstattungspflicht oder einer Expertise, die Anordnung einer Grundbuchsperrung oder die Bücher- und Akteneinsicht als präventive Handlungen qualifiziert werden.²⁰ Das Arsenal repressiver Aufsichtsmittel ist ebenfalls breit gefächert und umfasst namentlich Mahnungen, Verwarnungen, Auflagen und Ersatzvornahmen. Besonders zu erwähnen sind die in Art. 83d ZGB statuierten Kompetenzen zur Behebung von Mängeln in der Stiftungsorganisation, u. a. durch einen Sachwalter.²¹ Dabei ist die Grenze zwischen präventiven und repressiven Aufsichtsmitteln theoretisch und daher nicht scharf.

Die Statistik der letzten vier Jahre zeigt, dass die ESA repressive Massnahmen sehr zurückhaltend wahrgenommen hat²² (siehe die letzten fünf Zeilen in Abbildung 6). Die Gründe liegen einerseits in der liberalen Schweizer Stiftungslandschaft mit einer starken Autonomie und Eigenverantwortung der Stiftungen, andererseits im verwaltungsrechtlichen Grundsatz der Subsidiarität bzw. der Verhältnismässigkeit staatlicher Interventionen. Als Rechtsaufsicht hinterfragt die ESA den Ermessensspielraum der Stiftungen bzw. der Stiftungsorgane nicht. Ein weiterer Grund liegt aber auch in der chronischen Arbeitsüberlastung der ESA.

¹⁹ EJPD-Grundlagenbericht 2010, Seite 4.

²⁰ Jusletter 2017, Seite 20 ff.

²¹ Der Sachwalter ist ein provisorisches Organ der Stiftung. Die Aufsichtsbehörde kann bei einer ungenügenden Organisation der Stiftung, beim Fehlen eines vorgeschriebenen Organs oder bei einer nicht rechtmässigen Zusammensetzung eines Organs einen Sachwalter ernennen.

²² Ebenso gilt es zu bemerken, dass die ESA nicht für alle ihre Verwaltungshandlungen Statistiken erstellt und evtl. in den letzten vier Jahren mehr präventive und repressive Handlungen erfolgten als ausgewiesen.

Statistik 2018–2021	2018	2019	2020	2021
Total Stiftungen unter der Aufsicht der ESA	4453	4614	4735	4860
Neugründung	188	251	202	245
Statutenänderung	216	146	178	223
Prüfung von Reglementen	123	79	105	263
Befreiung von der Revisionspflicht	4	6	4	5
Widerruf der Befreiung von der Revisionspflicht	3	2	9	5
Aufhebung mit Liquidation	12	13	24	42
Aufhebung ohne Liquidation	56	66	57	72
Fusion	9	3	4	4
Vermögensübertragung	6	5	1	3
Repressive Aufsichtsmittel				
Ernennung eines Sachwalters	6	10	2	1
Beendigung Sachwaltermandat	4	4	2	4
Anzeigen	7	7	1	8
Aufsichtsbeschwerden	1	5	8	11
Konkurseröffnung ohne vorherige Betreuung	2	4	0	3

Abbildung 6: Übersicht über die präventiven und repressiven Aufsichtsmittel der ESA (Quelle: ESA, EFK-Darstellung)

In den letzten vier Jahren hat die ESA die folgenden Aufsichtsmittel nie angewandt:

- Weisungen oder Auflagen an die Stiftungsorgane
- Anordnungen von Bücher- oder Akteneinsicht
- Mahnungen, Verwarnungen bzw. Abberufung von Stiftungsorganen
- Aufhebung bzw. Änderung von Entscheiden der Stiftungsorgane
- Anordnung von Expertisen
- Ersatzvornahmen
- Anordnung von Grundbuchsperrern
- Generelle Anordnung von vorsorglichen oder superprovisorischen Massnahmen bzw. Entscheide anstelle der Stiftungsorgane.

Es gilt hier darauf hinzuweisen, dass nach der Einsetzung eines Sachwalters durch die ESA dieser meist repressive Aufsichtsmittel ergreift. Die ESA setzt jedoch wenige Sachwalter ein.

Beurteilung

Die risikoorientierte Aufsicht kann der ESA von einer eher reaktiven zu einer stärker proaktiven Rolle verhelfen. So kann sie bei problematischen Stiftungen konsequent und gezielt mittels repressiver Aufsichtsmittel eingreifen. Diese Mittel nützte sie aufgrund der chronischen Arbeitsüberlastung in der Vergangenheit zu wenig.

Bei komplexen und zeitintensiven Fällen sollte die ESA schon früher einen Sachwalter einsetzen. Anwaltskanzleien, die auf Sachwaltermandate spezialisiert sind, könnten der ESA diese Arbeit abnehmen. Die Kosten der Sachwalter müssen von der Stiftung getragen werden, solange diese liquide ist. Bei illiquiden Stiftungen sollte die ESA schneller den Konkurs eröffnen.

Die ESA muss ihre internen Controlling-Aktivitäten ausbauen, auch mittels einer verbesserten statistischen Basis. Es braucht eine Führung mit (Leistungs-)Kennzahlen, verbesserte Auswertungstools und -methoden. Diese Aufgaben sind bereits angedacht und werden bei den Zentralen Diensten angesiedelt sein. Deshalb wird an dieser Stelle auf eine Empfehlung verzichtet.

3.3 Andere Behörden könnten vom Wissen der ESA profitieren

Stiftungen, die gemeinnützige Zwecke verfolgen sind von der direkten Bundessteuer befreit. Zuwendungen an diese Stiftungen sind für natürliche Personen und Firmen bis zu maximal 20 Prozent des Reingewinns steuerlich abziehbar. Die Stiftungen werden vor der Anerkennung der Gemeinnützigkeit und der Gewährung der Steuerbefreiung durch die Steuerbehörden geprüft. Der Begriff der Gemeinnützigkeit ist dabei steuerrechtlich definiert. Die Prüfung, ob im Einzelfall einer Stiftung die Steuerbefreiung zu gewähren ist, obliegt der zuständigen kantonalen Steuerbehörde. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) sorgt für die einheitliche und korrekte Anwendung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer. Sie kann dazu bei den kantonalen Steuerverwaltungen Kontrollen vornehmen und nimmt bei Bedarf stichprobenweise Einsicht in Steuerakten. Gemäss Interviews der EFK setzen die kantonalen Steuerbehörden die Vorgaben aus dem Kreisschreiben von 1994 der ESTV betreffend Steuerbefreiung von Stiftungen teilweise aber unterschiedlich um.²³ Ebenfalls pflegen die kantonalen Steuerbehörden kaum einen Dialog mit den kantonalen Stiftungsaufsichten. Das Steuergeheimnis erschwert den Informationsaustausch. Das Finanzdepartement (EFD) hält aber in seiner Antwort auf die Interpellation Oberholzer Folgendes fest: «Im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung kann die kantonale Steuerverwaltung durchaus sachdienliche Hinweise von der zuständigen Stiftungsaufsicht betreffend das Erfüllen der Voraussetzungen für die Steuerbefreiung erhalten».²⁴ Die ESTV und die kantonalen Steuerbehörden haben keine institutionalisierte Beziehung mit der ESA. Die Steuerbehörden nutzen das Wissen der Stiftungsaufsichtsbehörden wenig.

Eine Studie von Avenir Suisse sieht hier aber durchaus Potenzial bei den Stiftungsaufsichten: «Es gibt noch einen Grund für eine staatliche Stiftungsaufsicht: Gemeinnützige Stiftungen geniessen Steuerbefreiungen und daher muss im Sinne der Steuerzahler sichergestellt werden, dass sie auch gemeinnützigen Zwecken dienen».²⁵ Die Stiftungsaufsichten können den Steuerbehörden sachdienliche Hinweise zukommen lassen, wenn z.B. Zweifel an der Gemeinnützigkeit einer Stiftung besteht. Bereits für den Bericht von 2017 bekam die EFK keine Informationen zur Praxis der Steuerbefreiung in den Kantonen und konnte somit nicht beurteilen, inwieweit die kantonalen Steuerbehörden die gesetzlichen Bundesvorgaben korrekt und einheitlich vollziehen. Auch über die monetären Auswirkungen der Steu-

²³ Kreisschreiben Nr. 12 an die kantonalen Verwaltungen für die direkte Bundessteuer, ESTV, 8. Juli 1994.

²⁴ 18.3860 – Steuerbefreiung bei Gemeinnützigkeit von juristischen Personen. Transparenz. Interpellation eingereicht von Susanne Leutenegger Oberholzer, Nationalrat, 26. September 2018. Die Interpellation wurde am 25. September 2020 abgeschlossen, weil sie nicht innert zwei Jahren abschliessend im Rat behandelt wurde.

²⁵ Avenir Suisse, Schweizer Stiftungswesen im Aufbruch, Daniel Müller-Jentsch, 2014, Seite 12.

erbefreiung der Stiftungen auf die Bundeskasse stehen mangels verfügbarem Zahlenmaterial keine Schätzwerte zur Verfügung. Gemäss EFK-Bericht 2017 ist die Frage der Steuerbefreiung bei mehr als der Hälfte der befragten Aufsichtsbehörden, so auch bei der ESA, kein Thema bei der Aufsicht.²⁶ Dies bestätigt auch ein Bericht des Genfer Rechnungshofs.²⁷

Im nachstehenden Exkurs werden zwei Fallbeispiele aus der EFK-Dossierprüfung näher ausgeführt:

Fallbeispiel 1 zur Thematik der Steuerbefreiung

Die Pharmastiftung 1 ist steuerbefreit, da ihr Zweck von den Steuerbehörden als gemeinnützig anerkannt wird. Auch die jährlichen Spenden der Pharmafirma als Stifterin sind steuerlich privilegiert.

Der Zweck der Stiftung ist der folgende: Aufbau von Kapazitäten (Fachwissen und Infrastruktur), Diagnose und Registrierung von Patienten mit der durch die Stiftung unterstützten Krankheit sowie Aufklärung und Sensibilisierung via Patientenorganisationen. Das Pharmaunternehmen der Stifterin verfügt über ein Medikament zur Behandlung der durch die Stiftung unterstützten Krankheit. Das Spenden von diesen Medikamenten ist aber explizit vom Stiftungszweck ausgeschlossen. Der Stiftungsrat muss sich zu mindestens 50 Prozent aus Angestellten der Pharmagesellschaft der Stifterin zusammensetzen. Die Stiftung nimmt sich explizit vom Pharma-Transparenzkodex aus. Damit muss die Pharmafirma bei indirekten Zahlungen über die Stiftung diese nicht offenlegen.

Fragen, die sich im Zusammenhang mit Pharmastiftungen generell ergeben: Sind diese Stiftungen wirklich gemeinnützig und geniessen daher zu Recht Steuererleichterungen? Beeinflusst die Pharmagesellschaft als Stifterin die Aktivitäten der Stiftung? Wie werden die unterstützten Ärzte, Gesundheitseinrichtungen und Patientenorganisationen ausgewählt? Allenfalls sind solche Informationen der ESA auch für das Bundesamt für Gesundheit (Stichwort Risiken bei geldwerten Leistungen an Ärzte, Gesundheitseinrichtungen und Patientenorganisationen) bzw. für Swissmedic (Stichwort Risiken unzulässige Arzneimittelwerbung) relevant.

Betreffend die ESA-Verantwortung in Bezug auf Geldwäscherei gibt es verschiedene Positionen. Die ESA ortet die Verantwortung primär bei den Banken bzw. den Notaren, die das entsprechende Konto der Stiftung eröffnen. Ihre eigene Aufgabe sieht sie in der Kontrolle der zweckkonformen Verwendung der Gelder und nicht bei der Prüfung der Zuflüsse. Bei der Anfälligkeit der Stiftungen hinsichtlich Geldwäscherei hat die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) in Praxishinweisen aber ausdrücklich auf das Missbrauchspotenzial von gemeinnützigen Organisationen für Geldwäscherei bei Auslandaktivitäten hingewiesen.²⁸ Auch gemäss Bundesratsantrag des EDI vom 9. April 2018 sollte die ESA für eine Verringerung des Geldwäschereirisikos mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet werden.²⁹

²⁶ EFK-Bericht 2017, Seite 45.

²⁷ Cour des comptes République et Canton de Genève, Rapport concernant l'audit de légalité et de gestion relatif au Service de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (SSF), abrufbar auf der Webseite des Cour des comptes Genève, 8. März 2011.

²⁸ Beurteilung der Risiken und Massnahmen aus dem Blickwinkel des gemeinnützigen Stiftungs- und Vereinssektors in der Schweiz, SwissFoundations, Verband der schweizer förderstiftungen, ZEWO und proFonds, Zürich, 5. März 2016, Seite 3.

²⁹ Bundesratsantrag des EDI vom 9. April 2018: «Der Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorfinanzierungsrisiken in der Schweiz macht unmissverständlich darauf aufmerksam, dass die ESA auch zur Stärkung der Überwachung und demnach zur Verringerung des Risikos des Missbrauchs zur Geldwäscherei und Terrorfinanzierung mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet werden muss».

Fallbeispiel 2 zur Thematik Verantwortung der ESA im Bereich Geldwäschereirisiken

Kurz vor dem Jahresende 2016 erhielt eine Stiftung eine Spende von knapp 5 Millionen Franken von einem Schweizer Anwaltsbüro und eine Spende im Umfang von knapp 2 Millionen Britischen Pfund (ca. 2,5 Millionen Franken) von einer ausländischen Immobilienfirma. Die beiden Spenden waren mit Abstand die grössten Einzelspenden in der gesamten Lebensdauer der Stiftung und erfolgten im Gründungsjahr. In den der ESA von der Stiftung eingereichten Unterlagen gab es keine weiteren Details zu den beiden Spendern und der Herkunft der Gelder.

In solchen Fällen könnte die ESA zusätzliche Details zu den Spendern verlangen, um das Geldwäschereirisiko besser zu beurteilen. Mittels Amtshilfe könnte die ESA bei Verdachtsmomenten Informationen von der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) beziehen.

Auch hinsichtlich Verwaltung des Stiftungsvermögens existieren unterschiedliche Standpunkte. Die Lehre besagt, dass nicht nur die gesetzlich explizit erwähnte Vermögensverwendung zu beaufsichtigen ist, sondern auch die Anlage des Stiftungsvermögens, die Sorge um den Bestand des Stiftungsvermögens bzw. die Gefährdung des Stiftungsvermögens durch den Stiftungsrat.³⁰ Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 84 Abs. 2 ZGB hält fest, dass die Stiftungsaufsichtsbehörden dafür sorgen müssen, dass die Stiftungen bei der Kapitalanlage generell die Einhaltung der Grundsätze der Sicherheit, Rentabilität, Liquidität, Risikoverteilung und Substanzerhaltung beachten.³¹ Im Sinne der Rechtsaufsicht hält sich die ESA hier aber bewusst zurück, um nicht die Rolle einer Fachaufsicht einzunehmen. Gemäss dem Bundesgericht sollten die Stiftungsaufsichtsbehörden aber bei der Vermögensverwaltung eine begrenzte Fachaufsicht ausüben.

Das Thema Wissensmanagement ist im Aufbau bei der ESA. Sie kann aber nicht bei allen Themen über internes Wissen verfügen. Bereits in der Vergangenheit wurde daher beispielsweise Finanzwissen auf Mandatsbasis extern bezogen.³²

Beurteilung

Andere Behörden, wie die ESTV und MROS könnten von Hinweisen der ESA bei Auffälligkeiten der unter Aufsicht stehenden Stiftungen profitieren. Dazu braucht es einen Informationsaustausch. Die Erwartungen an die Rolle der ESA im Bereich Steuern, Geldwäscherei und Kontrolle der Vermögensverwaltung von Stiftungen gilt es gegenseitig zu klären.

Das Thema Wissensmanagement ist noch im Anfangsstadium und muss systematisch angegangen werden. Die ESA sollte zu gewissen Themen wie Steuern, Geldwäscherei, Vermögensverwaltung etc. «Subject Matter Experts» haben bzw. diese Expertise bei Bedarf extern einholen.

³⁰ Jusletter 2017, Seite 14.

³¹ EJPD-Grundlagenbericht 2010, Seite 6.

³² EFK-Bericht 2010, Seite 16.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem GS-EDI, die Rolle der ESA im Bereich Steuern, Geldwäscherei und Vermögensverwaltung der Stiftungen zu klären und ein entsprechendes Wissensmanagement aufzubauen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des GS-EDI

Das GS-EDI nimmt eine entsprechende Klärung des Auftrags der ESA-Empfehlung entgegen. Zeitlich erachten wir diese Aufgabe aber nicht als prioritär.

4 Das Digitalisierungsprojekt eESA

Um ihre Arbeitsprozesse effektiver und effizienter zu gestalten, hat die Eidgenössische Stiftungsaufsicht 2018 das Digitalisierungsvorhaben eESA gestartet. Das Projekt zielt darauf ab, dass Informationen von Stiftungen bzw. Revisionsstellen künftig elektronisch übermittelt und durch die ESA mithilfe digitaler Tools bearbeitet werden.

Vier Systeme sind für eESA wesentlich (siehe Abbildung 7):

- EasyGov, das digitale Portal des Bundes als Zugang für Stiftungen und Revisionsstellen
- eine externe Scanninglösung
- Acta Nova, das Geschäftsverwaltungssystem des Bundes
- und SAP als Rechnungswirtschaftssystem.

In einem ersten Schritt werden die Kernprozesse (Prüfung der Jahresberichterstattung, formelle Rechtsgeschäfte und aufsichtsrechtliche Massnahmen; siehe Abbildung 3 in Kapitel 2.3) digitalisiert. Dazu ist es notwendig, alle eingehenden Dokumente zur weiteren Behandlung elektronisch zu erfassen. Dies geschieht entweder direkt durch die Beaufichtigten über das Portal EasyGov oder bei Einreichung in Papierform über die externe Scanningchnittstelle. Acta Nova bildet die Fachapplikation der ESA und ist somit das zentrale IT-System, in welchem alle Dossiers der Stiftungen zur Bearbeitung digital verfügbar sind. Die Rechnungen werden weiterhin über SAP abgewickelt und können sowohl elektronisch als auch auf Papier versandt werden.

Wie in Kapitel 3.1 beschrieben, ist die *Rule-Engine* zur Risikoklassifizierung der Stiftungen noch nicht umgesetzt. Ebenso ist die Verbindung zum Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) und zum UID-Register³³ noch nicht implementiert (siehe gestrichelte Linien rechts oben in der Abbildung 7).

Stand November 2021 schätzt die ESA die Gesamtkosten für das Projekt auf 5,8 Millionen Franken. Das GS-EDI hat die Projektleitung zu Beginn selber besetzt, im Oktober 2020 den ersten und seit Mai 2021 wegen Krankheit des ersten den zweiten externen Projektleiter engagiert.

³³ Das vom Bundesamt für Statistik geführte UID-Register ist eine zentrale Datenbank, die ausschliesslich der Unternehmensidentifikation dient.

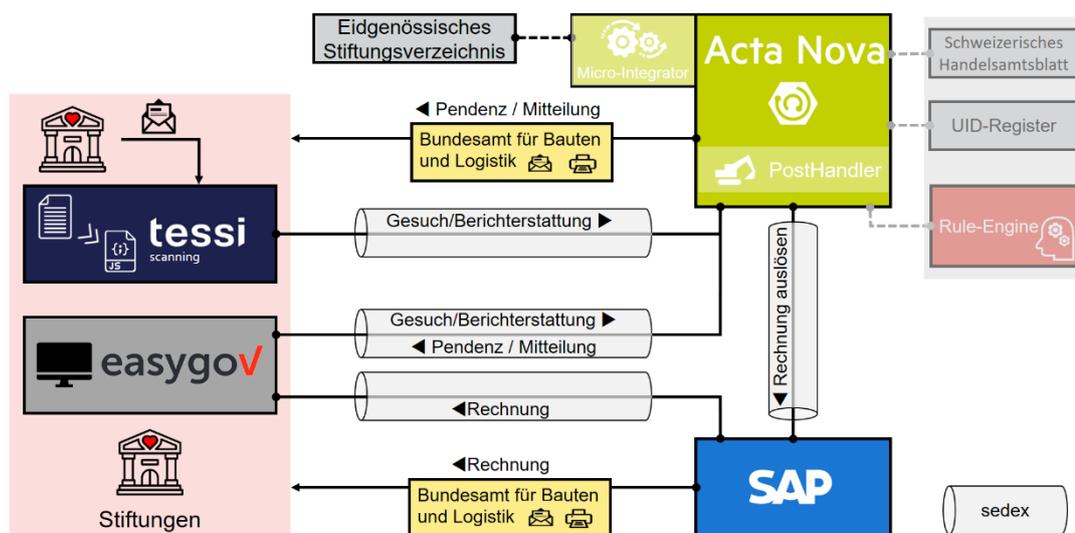


Abbildung 7: eESA-Systemübersicht (Quelle: Testkonzept eESA v.0.5, 13. Januar 2022, Seite 4)

4.1 Das Projekt ist auf Kurs

Per Ende 2021 steht der Gesamtstatus des Projekts im IKT-Cockpit des Bundes auf Gelb: Die Projektleitung sieht die Hauptrisiken bei der Verfügbarkeit der Testressourcen und bei der pünktlichen Zulieferung von externen Programmteilen. Diese offenen Punkte sind gemäss der Projekt- und Geschäftsleitung aber lösbar. Die ESA hat den Go-live zwar um vier Wochen auf den 25. April 2022 nach hinten verschoben. Für die elektronische Einreichung der Jahresrechnung 2021 ist der Zeitpunkt für die Stiftungen aber immer noch passend.

Bis zum Go-live muss die ESA noch folgende Punkte adressieren:

- alle Tests der eESA-Systemkomponenten abschliessen
- End-to-End-Tests des gesamten Systems durchführen (die Schnittstelle von Acta Nova zu SAP sowie die Filterkriterien zur Triage der Jahresberichterstattungen waren nicht Teil des im Jahr 2020 durchgeführten «Proof of Concept»)
- Schulungen der Mitarbeitenden (siehe Kapitel 4.2)
- Informationen und Support zu EasyGov für die Stiftungen (siehe Kapitel 4.3).

Die ESA will auch sämtliche historischen Stiftungsunterlagen scannen. Die Kosten dafür schätzt die ESA auf ca. 300 000 bis 400 000 Franken. Zum Prüfzeitpunkt befinden sich noch alle Stiftungsunterlagen in Papierform im Archiv oder in den Büros der ESA. Bei der täglichen Suche von Akten geht somit viel Zeit verloren. Die Originaldossiers können gleichzeitig nur von einem Mitarbeitenden studiert werden. Mit der Digitalisierung können die Akten im Team bearbeitet werden. Die ausgeführten Aktivitäten hinterlassen eine Prüfspur im System und die Unterlagen sind elektronisch gesichert.

Beurteilung

Die EFK teilt die Einschätzungen der Projekt- und Geschäftsleitung zu den Risiken des Projekts eESA. Die Einhaltung des Go-live-Termins ist aber entscheidend, damit die Stiftungen zeitnah ihre Jahresberichterstattungen 2021 elektronisch einreichen können.

Mit dem Go-live ist die Empfehlung 1 aus dem letzten EFK-Prüfbericht implementiert, da sämtliche Stiftungsstammdaten und Geschäftsgrundlagen in Acta Nova und SAP vorhanden sein werden.

Nebst der Digitalisierung der drei Kernprozesse für das laufende Geschäft ist das Scannen der vorhandenen Stiftungsakten für eine effiziente Aktenführung und ein umfassendes Dokumentenmanagement sehr wichtig. Hier besteht erkannter Handlungsbedarf für die ESA.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem GS-EDI, die für das laufende Geschäft benötigten Stiftungsunterlagen der Vorjahre ebenfalls zu digitalisieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des GS-EDI

Das GS-EDI ist mit der Empfehlung einverstanden. Ein entsprechendes Vorhaben wurde bereits Ende 2021 initialisiert.

4.2 Ein individualisiertes und kontinuierliches Training der Mitarbeitenden ist notwendig

Für das Gelingen des Projektes eESA sind die Mitarbeitenden von zentraler Bedeutung. Die ESA plant verschiedene Personalschulungen für die Workflows in Acta Nova und die neuen Geschäftsprozesse. Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung war der Inhalt der Schulungen noch nicht komplett fertiggestellt. Die Dokumentation des Schulungskonzepts ist verspätet. Die ESA plant aber, das Training auf die individuellen Bedürfnisse der Mitarbeitenden zuzuschneiden.

Die Mehrheit der Mitarbeitenden steht den Veränderungen positiv gegenüber. Es befinden sich jedoch nicht alle auf demselben Wissensstand, was die eESA-Werkzeuge angeht. Dies aufgrund dessen, dass die Mitarbeitenden einerseits unterschiedlich IT-affin sind und andererseits unterschiedlich stark in das Projekt einbezogen waren.

Beurteilung

Die ESA braucht ein gutes Schulungskonzept, das die individuellen Anforderungen der Mitarbeitenden reflektiert. Dies liegt noch nicht vor.

Die ESA sollte die Schulungen auch nach dem Go-live im Sinne eines kontinuierlichen Lernens bzw. «learning by doing» weiterführen. Dies kann beispielsweise durch wöchentliche Sitzungen zum Erfahrungsaustausch im Selbstbedienungsmodus geschehen, wo Teamleiter oder auch Mitarbeitende ihre Tipps und Tricks teilen. Daneben braucht es individualisiertes Training, um gezielt Lücken zu schliessen, da die ESA-Mitarbeitenden unterschiedlich stark und in unterschiedlichen Rollen ins Projekt eESA miteinbezogen waren bzw. wurden.

Das ESA-Personal begrüsst mehrheitlich die Digitalisierung. Die vielen gleichzeitigen Veränderungen sowie die hohen Altlasten stellen aber eine grosse Herausforderung dar. Hier ist die Geschäftsleitung gefordert, ihre Mitarbeitenden bei der Veränderung zu begleiten.

4.3 Eine hohe Digitalisierungsquote der Stiftungen und externen Revisionen ist wichtig

Externe Kunden sind die Stiftungen und deren Revisionsstellen. Da diese rechtlich nicht verpflichtet sind, die Unterlagen digital einzureichen, ist es entscheidend, sie vom EasyGov-Portal zu überzeugen. Die ESA setzt sich zum Ziel, dass 2023 bereits 75 Prozent der Stiftungen ihre Unterlagen elektronisch senden. Dies steht im Kontrast zu den tiefen Quoten der Kantone (teilweise nur bei 30 Prozent). Bei einer tiefen Digitalisierungsquote würde für die ESA mit der externen Scanninglösung ein Mehraufwand mit zusätzlichen Kosten entstehen.

Die ESA hat die Anliegen der Stiftungen mittels Feedback von 20 Pilotstiftungen und über die zwei Dachverbände proFonds und SwissFoundations erfasst. Ebenso hat die ESA den Kontakt zu den externen Revisionsstellen via EXPERTsuisse und zur RAB gesucht. Zusätzlich informierte die ESA mit zwei Newsletters, eigenen Veranstaltungen und bei ausgewählten externen Tagungen über das Projekt eESA. Ab Januar 2022 will die ESA nochmals den Pilotstiftungen den aktuellsten Stand des Projektes kommunizieren und das Onboarding in EasyGov bewerben. Die ESA will insbesondere auch in ihren seit Herbst 2021 initialisierten, monatlichen Newslettern darauf aufmerksam machen.

Der Aufwand für die Jahresberichterstattung wird für die Stiftungen und die externen Revisionsstellen zunehmen, unabhängig davon, ob sie ihre Unterlagen digital oder über den Postweg einreichen. Bis anhin konnten die Stiftungen den Jahresabschluss, den Tätigkeitsbericht, das Protokoll und den Revisionsbericht kommentarlos an die ESA senden. Nun müssen die Stiftungen verbindliche Angaben zur Organisation, ihren Organen, allfälligen Interessenkonflikten, Finanzdaten, Finanzfragen und eine Bestätigung der zweckgemässen Verwendung des Stiftungsvermögens machen. Die ESA erhält im Gegenzug strukturierte Daten, die sie sofort automatisiert weiterbearbeiten und risikoorientiert auswerten kann. Die Stiftungen ihrerseits können gemäss ESA in Zukunft mit schnelleren Rückmeldungen rechnen. Die am Ende der Eingaben eingefügte Vollständigkeitsdeklaration mit Unterschrift gibt der ESA zudem eine höhere Sicherheit. Die Stiftungen bestätigen, dass alle eingereichten Informationen korrekt, wahrheitsgetreu und vollständig sind.

Die Backend-Systeme können die Basisinformationen vom Vorjahr nicht zur Verfügung stellen. In EasyGov müssen die Stiftungen und Revisionsstellen diese deshalb jährlich neu erfassen.³⁴

Gemäss der EFK-Umfrage bei den Pilotstiftungen möchten einige der international aufgestellten Stiftungen ihre Unterlagen gerne auf Englisch anstatt in einer der Landessprachen einreichen.³⁵

Die Revisionsstellen der 4860 Stiftungen müssen den Revisionsbericht zum Geschäftsjahr 2021 erstmals zwingend selber und nicht via die Stiftungen übermitteln. Obwohl dies gemäss Art. 83c ZGB bereits so vorgesehen ist, haben es die ESA und die kantonalen Aufsichtsbehörden in der Vergangenheit aus pragmatischen Gründen akzeptiert, wenn der Revisionsbericht via die Stiftungen zu ihnen kam. Neu müssen die Revisionsstellen auch analog zu den Stiftungen Zusatzangaben und eine Vollständigkeitserklärung abgeben. Dies bedeutet für die externe Revision Mehraufwand. Die ESA erhält hingegen strukturierte Daten, zusätzliche Angaben und mit der Vollständigkeitserklärung der Revisionsstelle wiederum eine erhöhte Sicherheit. Ebenso öffnet die ESA dadurch einen direkten Kommunikationskanal mit den Revisoren der Stiftungen.

³⁴ Die EFK hat dies im Bericht «Synergiepotenziale bei IT-Portalen des Bundes - Bundeskanzlei – DTI» (PA 20386) bereits als Schwachpunkt identifiziert.

³⁵ Die Jahresrechnung darf nach Art. 958d Abs. 4 des Obligationenrechts bereits auf Englisch sein.

Beurteilung

Es ist wichtig, dass möglichst viele Stiftungen in Zukunft mit der ESA elektronisch kommunizieren. Die Scanninglösung bedeutet für die ESA Mehrkosten, die sie allenfalls den Stiftungen weiterbelasten sollte. Die zahlreichen Interessensbekundungen von Stiftungen als Pilotnutzer, die Rückmeldungen der Dachverbände, aber auch die Ergebnisse der von der EFK durchgeführten Umfrage bei den Pilotnutzern zeigen, dass die Stiftungen grundsätzlich bereit sind, auf einen digitalen Austausch umzusteigen.

Die ESA bzw. das Projektteam müssen aber noch breitere Informations- und Schulungsarbeit leisten, da nur die 20 ausgewählten Pilotstiftungen und die zwei Dachverbände während des laufenden Projekts konsultiert wurden. Die ESA hat aus Zeit- und Ressourcengründen die Sichtweise und die Anliegen der Nutzer vor dem Go-live zu wenig abgeholt. Sie sollte dies ab dem Go-live verstärken, weil dann der Ressourcendruck nachlassen sollte. Der digitale Kanal sollte für die Benutzer attraktiv gestaltet sein.

Ebenso sollte die ESA die Stiftungen und Revisionsstellen in den ersten Monaten nach der Inbetriebnahme von EasyGov weiter begleiten. Ein Helpdesk ist wichtig und seitens ESA als Ergänzung zum bereits bestehenden Helpdesk von EasyGov in Planung. Sinnvoll wären auch Anreize für die Stiftungen z. B. in Form eines Rabatts, wenn sie ihre Unterlagen elektronisch einreichen.

Der neue Fragenkatalog zum Jahresabschluss der Stiftungen ist lang. Vor allem die Finanzdaten sind mit zwei der insgesamt fünf A4-Seiten umfangreich. Hier bietet sich allenfalls nach den Erfahrungen im ersten Jahr eine Verschlankung an. Ebenso könnte es der höheren Akzeptanz dienen, wenn die Stiftungen alle Unterlagen auf Englisch einreichen und die Backend-Systeme die Basisinformationen für EasyGov automatisch auf das nächste Jahr übertragen könnten.

Die ESA sollte nach dem Jahresabschluss 2021 kritisch beurteilen, ob ihr der neu geöffnete direkte Kanal zu den Revisionsstellen Mehrwert und eine höhere Sicherheit bringt. Ansonsten ist der erhöhte Aufwand für die externe Revision nicht gerechtfertigt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen, weitere Dokumente

Rechtstexte

Kreisschreiben Nr. 12 an die kantonalen Verwaltungen für die direkte Bundessteuer, ESTV, 8. Juli 1994

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, Artikel 80-89a, SR 210

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

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

Parlamentarische Vorstösse

00.461 – Revision des Stiftungsrechtes. Parlamentarische Initiative eingereicht von Fritz Schiesser, Ständerat, 14. Dezember 2000

09.3344 – Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstandortes Schweiz. Motion eingereicht von Werner Luginbühl, Ständerat, 20. März 2009

14.470 – Schweizer Stiftungsstandort. Stärkung. Parlamentarische Initiative eingereicht von Werner Luginbühl, Ständerat, 9. Dezember 2014

18.3860 – Steuerbefreiung bei Gemeinnützigkeit von juristischen Personen. Transparenz. Interpellation eingereicht von Susanne Leutenegger Oberholzer, Nationalrat 26. September 2018

Botschaften und Bundesratsbeschlüsse

Botschaft zum Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 sowie zum Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht, 16.045, 25. Mai 2016

Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren, zu 01.082, 23. Juni 2014

Bundesratsantrag des EDI vom 9. April 2018: Eidgenössische Stiftungsaufsicht ESA; Ressourcenaufstockung

Bundesratsbeschluss vom 15. Februar 2013: Modell einer Oberaufsicht bei klassischen Stiftungen; Prüfergebnis. Weiteres Vorgehen: Optimierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESA)

Entwurf des Bundesgesetzes über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESAG), Erläuternder Bericht des EDI vom 2. März 2016

Berichte

Avenir Suisse, Schweizer Stiftungswesen im Aufbruch, Daniel Müller-Jentsch, 2014

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 22. Februar 2021, zu 14.470, Parlamentarische Initiative: Schweizer Stiftungsstandort, Stärkung, Stellungnahme des Bundesrates vom 12. Mai 2021

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates, 00.461, Parlamentarische Initiative Revision des Stiftungsrechtes, 23. Oktober 2003

Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motion 09.3344 Luginbühl vom 20. März 2009, 13.021, Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstandortes Schweiz, 27. Februar 2013

Bericht zum Modell einer Oberaufsicht bei klassischen Stiftungen, Eidgenössisches Departement des Innern, 9. Dezember 2012

Bericht zur Überprüfung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht, Institut für Verbands-, Stiftungs- und Genossenschaftsmanagement (VMI) der Universität Freiburg, 10. November 2008

Beurteilung der Risiken und Massnahmen aus dem Blickwinkel des gemeinnützigen Stiftungs- und Vereinssektors in der Schweiz, SwissFoundations, Verband der schweizer förderstiftungen, ZEWO und proFonds, Zürich, 5. März 2016

Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESAG), Entwurf-ESAG, 2. März 2016, Konsultation

Cour des comptes République et Canton de Genève, Rapport concernant l'audit de légalité et de gestion relatif au Service de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (SSF), abrufbar auf der Website des Cour des comptes Genève, 8. März 2011

Die Stiftungsaufsicht: Evaluation der Wirksamkeit der Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen (PA 15570), 9. Februar 2017, abrufbar auf der Website der EFK [abgekürzt zitiert als EFK-Bericht 2017]

Grundlagenbericht zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht, 23. Dezember 2010, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement [abgekürzt zitiert als EJPD-Grundlagenbericht 2010]

Gutachten betreffend die Wirksamkeit der Stiftungsaufsicht, VIALEX Rechtsanwälte AG, Erich Peter, 21. Juni 2016, abrufbar auf der Website der EFK

Oliver Arter/Roman Cincelli, Die Aufsicht über Stiftungen durch die Eidgenössische Stiftungsaufsicht – Grundlagen und Revisionsvorhaben, Jusletter, 12. Juni 2017 [abgekürzt zitiert als Jusletter 2017]

Prüfung der Stiftungsaufsicht und der finanziellen Führung (PA 10367), Oktober 2010, EFK [abgekürzt zitiert als EFK-Bericht 2010]

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 23. Oktober 2003, zu 00.461, Parlamentarische Initiative Revision des Stiftungsrechtes (Schiesser), 5. Dezember 2003

Steuerbefreiung juristischer Personen, Praxishinweise zuhanden der kantonalen Steuerverwaltungen, Schweizerische Steuerkonferenz, Arbeitsgruppe Steuerbefreiung, 18. Januar 2008

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, Eidgenössische Finanzverwaltung, 25. März 2009

Anhang 2: Abkürzungen

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
eESA	Projektname des Digitalisierungsvorhabens der ESA
EFD	Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESA	Eidgenössische Stiftungsaufsicht
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ESV	Eidgenössisches Stiftungsverzeichnis
EXPERTsuisse	Expertenverband für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand
GS	Generalsekretariat
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
RAB	Revisionsaufsichtsbehörde
sedex	secure data exchange
SHAB	Schweizerisches Handelsamtsblatt
SSK	Schweizerische Steuerkonferenz
UID	Zentrale Datenbank zur Unternehmensidentifikation
VMI	Institut für Verbands-, Stiftungs- und Genossenschaftsmanagement der Universität Freiburg
ZGB	Zivilgesetzbuch

Anhang 3: Chronologie

Datum	Dokument bzw. Ereignis	Inhalt / Sachverhalt
23. Okt. 2003	Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates, 00.461, Parlamentarische Initiative, Revision des Stiftungsrechtes	Einführung eines Zweckänderungsvorbehalts Einführung einer obligatorischen Revisionsstelle Erhöhung der steuerlichen Abzugsfähigkeit
5. Dez. 2003	Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 23. Oktober 2003, zu 00.461, Parlamentarische Initiative, Revision des Stiftungsrechtes (Schiesser)	Der Bundesrat beurteilte die Erhöhung der Abzugsmöglichkeiten bei der direkten Bundessteuer als zu weitgehend.
20. März 2009	Motion 09.3344, eingereicht von Werner Luginbühl, Ständerat	Die Motion zielte auf eine Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstandortes Schweiz.
25. März 2009	Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, Eidgenössische Finanzverwaltung	Die Stiftungsaufsicht gehört zum Typus der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht. Trotzdem keine organisatorische Auslagerung aufgrund der geringen Grösse der ESA (fünf Vollzeitstellen) Hingegen Vorschlag zur Prüfung einer Überführung der Stiftungsaufsicht in eine Behördenkommission
23. Dez. 2010	Grundlagenbericht zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	Die ESA ist im Wesentlichen eine Rechtsaufsicht und keine Fachaufsicht. Dem Modell der Direktaufsicht durch die ESA wird gegenüber einer mediatisierten Aufsicht (Auslagerung an Externe, z. B. die Revisionsstelle) bzw. einem Oberaufsichtsmodell (Übertragung aller Stiftungen an die Kantone) der Vorzug gegeben. Die Wichtigkeit der stiftungsinternen Kontrolle (Corporate Governance) und Selbstregulierung wird betont. Angeregt wird eine positivrechtliche Normierung (Kodifizierung) des Inhalts der Direktaufsicht unter Wahrung des Status quo.
9. Dez. 2012	Bericht zum Modell einer Oberaufsicht bei klassischen Stiftungen, Eidgenössisches Departement des Innern	Verzicht auf die Einführung eines Oberaufsichtsmodells: keine Übertragung der direkten Stiftungsaufsicht auf die kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden bzw. keine Oberaufsicht durch eine Einheit der Bundeszentralverwaltung oder eine externe Kommission
15. Feb. 2013	Bundesratsbeschluss	Beschluss zur Ressourcenaufstockung der ESA
27. Feb. 2013	Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motion 09.3344 Luginbühl vom 20. März 2009, 13.021, Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstandortes Schweiz	Der Bundesrat sieht keinen Handlungsbedarf für Massnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstandortes Schweiz und beantragt die Abschreibung der Motion.
1. Jan. 2014	Die ESA wird aus dem Rechtsdienst des GS-EDI ausgelagert.	

9. Dez. 2014	14.470 – Parlamentarische Initiative eingereicht von Werner Luginbühl, Ständerat	Die Initiative will den Schweizer Stiftungsstandort stärken.
1. Juni 2014	Die ESA unter neuer Leitung	
2. März 2016	Entwurf des Bundesgesetzes über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESAG), Erläuternder Bericht des EDI	Die Vorlage sieht vor, die Stiftungsaufsicht in eine öffentlich-rechtliche Anstalt auszulagern. Gleichzeitig wird ein neues Bundesgesetz vorgelegt.
25. Mai 2016	16.045 – Botschaft	Botschaft zum Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 sowie zum Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht
13. Juni 2017 11. Dez. 2017	Ständerat Nationalrat	Die Bundesversammlung tritt nicht auf die Gesetzesvorlage ein.
21. Feb. 2018	Initialisierung des Digitalisierungsprojekts eESA Interne Projektleiterin aus dem GS-EDI	
18. April 2018	Bundesratsbeschluss	Beschluss zur Ressourcenaufstockung der ESA
26. Sept. 2018	18.3860 – Interpellation eingereicht von Susanne Leutenegger Oberholzer, Nationalrat	Mehr Transparenz bei der Steuerbefreiung bei Gemeinnützigkeit von juristischen Personen
1. April 2020	Neuer Generalsekretär beim EDI	
1. Okt. 2020	Neue externe Projektleiterin eESA	
6. Jan. 2021	Beizug einer externen Beratungsfirma zur Unterstützung der Reorganisation	
1. Mai 2021	Neuer externer Projektleiter eESA	
12. Mai 2021	Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 22. Februar 2021, zu 14.470, Parlamentarische Initiative: Schweizer Stiftungsstandort, Stärkung, Stellungnahme des Bundesrates	Optimierung der Stifterrechte durch eine Ausdehnung des Zweckänderungsvorbehalts Vereinfachung von Änderungen der Stiftungsurkunde
1. Juni 2021	Neuer Leiter ESA	
1. Jan. 2022	Neues Organigramm ESA	
25. April 2022	Geplanter Go-live eESA	

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle 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).