

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.