

Die Stiftungsaufsicht

Evaluation der Wirksamkeit der Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen

Das Wesentliche in Kürze

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

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

Die heterogene Stiftungsaufsicht in der Schweiz ist kritisch zu beurteilen

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

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

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

Die Ausgliederung der ESA aus der Bundesverwaltung wird unterstützt

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

¹ Verbreitete Bezeichnung für alle gemeinnützigen Stiftungen.



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

Arbeitsrückstand und keine systematische risikoorientierte Aufsicht

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

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

Keine Informationen zur Praxis der Steuerbefreiung in den Kantonen

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

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

EXKURS

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