

Nur per E-Mail an: martin.walker@efv.admin.ch

Herrn Bundesrat
Ueli Maurer
Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

Basel, 17. März 2016 CDE/RBA/vje

Vernehmlassung zum Stabilisierungsprogramm 2017-2019 (Bereich Auslagerung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

proFonds, Dachverband gemeinnütziger Stiftungen der Schweiz, vertritt gesamtschweizerisch die Interessen *gemeinnütziger Stiftungen und Vereine* aller Tätigkeits- und Finanzierungsformen. Dem Gemeinnützigkeitswesen kommt – wie Sie wissen – in der Schweiz sehr grosse Bedeutung zu. Gemeinnützige Stiftungen und Vereine üben im Interesse und zum Wohl der Allgemeinheit wichtige Funktionen aus, etwa in den Bereichen Soziales, Gesundheitswesen, Forschung und Wissenschaft, Bildung und Erziehung, Jugendförderung, Kunst, Kultur, Entwicklungshilfe etc.

Sie haben an unserem Schweizer Stiftungstag 2014 in Bern freundlicherweise eine Ansprache zur Bedeutung des Stiftungssektors in der Schweiz gehalten. Ihre gehaltvollen und konzisen Ausführungen bleiben uns in sehr guter Erinnerung.

Gerne machen wir von der Möglichkeit Gebrauch, zum Stabilisierungsprogramm 2017-2019 eine Vernehmlassung einzureichen. Dabei beschränken wir uns auf den für unsere Mitglieder und die Branche relevanten Bereich der geplanten **Auslagerung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht** (Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung vom 25. November 2015, Ziff. 3, S. 71-73).

Vorbemerkung

Im Entwurf des Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm 2017-2019 findet die Auslagerung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht ("ESA") keinen Niederschlag. Eine Stellungnahme zu den einzelnen geänderten Bestimmungen erübrigt sich dementsprechend.

Der Bundesrat beabsichtigt, den Entwurf des Bundesgesetzes über die Organisation der ESA im Hinblick auf die Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 2017-2019 auszuarbeiten. Eine diesbezügliche Vernehmlassung ist nicht vorgesehen. Allerdings wird das Eidgenössische Departement des Innern ("EDI") eine Anhörung der Stiftungsverbände durchführen. Der stellvertretende Generalsekretär des EDI, Herr Dr. Kurt Stampfli, hat uns vor wenigen Tagen den Entwurf des Bundesgesetzes über die Organisation und Finanzierung der ESA ("ESAG") zur Einsicht unterbreitet und uns zu einer mündlichen Konsultation eingeladen.

Grundsatz

Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, hat proFonds einige Bedenken zur geplanten Auslagerung der ESA aus der Bundesverwaltung. Da uns der Entwurf des ESAG erst vor wenigen Tagen zugestellt wurde und wir ihn aus zeitlichen Gründen noch nicht im Detail studieren konnten, können wir zum jetzigen Zeitpunkt keine weitergehenden Bemerkungen als die folgenden zum Erläuternden Bericht anbringen. Wir behalten uns vertiefte Ausführungen im Rahmen der Anhörung zum Entwurf des ESAG ausdrücklich vor.

Zu "Ausgangslage" (Ziff. 3.1 Erläuternder Bericht)

proFonds anerkennt, dass ein starker Stiftungsstandort eine professionelle Aufsicht erfordert. Professionalität bedeutet aber nicht Bürokratie. Wir befürworten eine liberale, bürgerfreundliche und gut funktionierende Stiftungsaufsicht mit Augenmass, die einen wesentlichen Beitrag zum guten Funktionieren des bedeutenden Stiftungsstandorts Schweiz leistet.

Der Schweizer Stiftungsstandort wuchs die letzten Jahre kontinuierlich, so dass die Zahl der von der ESA zu beaufsichtigenden Stiftungen beträchtlich zugenommen hat. Ob dieser Trend anhält, können wir nicht prognostizieren. Im Erläuternden Bericht wird unter anderem ausgeführt, die kontinuierliche Zunahme der zu beaufsichtigenden Stiftungen erfordere eine ebenso kontinuierliche Zunahme der personellen Ressourcen bei der ESA. Das EDI schätzt, dass alle zwei Jahre eine zusätzliche Vollzeitstelle benötigt wird. Wir warnen davor, den Personalbestand der ESA unbesehen, einem Automatismus folgend aufzustocken. Ein personeller Ausbau könnte sich allenfalls nur dann rechtfertigen, wenn tatsächlich ein kontinuierliches Wachstum der unterstellten Stiftungen eintritt. Der Bundesrat bzw. die ESA sollte jeweils vertieft prüfen, ob ein Personalausbau tatsächlich erforderlich ist. Eine selbständige, aus der Zentralverwaltung ausgelagerte Behörde mit zu hohem Personalbestand hat die Tendenz zu Bürokratismus mit der Folge von unverhältnismässigen bzw. sachlich nicht gerechtfertigten Gebührenerhöhungen zur Finanzierung dieses Personals. proFonds und die Stiftungen schätzen den Zugang zur Aufsichtsbehörde und ein gutes Augenmass bei der Aufsichtsführung. Eine Auslagerung der ESA darf diese bewährten Werte nicht gefährden.

Weiter hegen wir Zweifel, ob die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung die personelle Aufstockung der ESA zu rechtfertigen vermag. Die Risiken der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sind negative Randerscheinungen, die entschlossen bekämpft werden müssen. Im Schweizer Stif-

tungs- und Gemeinnützigkeitssektor darf dies aber nicht zulasten der ganz überwiegenden Zahl der Stiftungen geschehen, die nichts mit Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu tun haben. Jedenfalls ist eine erhebliche personelle Aufstockung der ESA unter diesem Titel nicht gerechtfertigt. Letztlich ist fraglich, ob eine personelle Aufstockung überhaupt eine geeignete Massnahme gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Gemeinnützigkeitssektor darstellen würde.

Antrag: Wir ersuchen den Bundesrat, vertieft zu prüfen, ob das Wachstum des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitssektors sowie die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung eine erhebliche personelle Aufstockung der ESA zu rechtfertigen vermögen. Die personellen Ressourcen sollen nicht einem Automatismus folgend, sondern nur nach ausgewiesenem Bedarf erhöht werden.

Zu "Grundzüge der Vorlage" (Ziff. 3.2 Erläuternder Bericht)

Zur geplanten Struktur der neuen öffentlich-rechtlichen Anstalt können wir uns ohne vertieftes Studium des ESAG vorderhand nicht äussern.

Wir befürworten die Äusserung im Erläuternden Bericht, wonach die Auslagerung an den Aufgaben der ESA nichts ändern wird. Die ESA übt weiterhin eine reine Rechtsaufsicht aus, die den Autonomiebereich der Stiftungen und ihrer Organe zu wahren hat.

Wir nehmen allerdings mit grosser Besorgnis zur Kenntnis, dass die Auslagerung gemäss dem Erläuternden Bericht zu *Gebührenerhöhungen* führen wird. Dem stehen wir sehr skeptisch gegenüber. Zudem erfolgte erst kürzlich, auf den 1. Januar 2015 eine Gebührenerhöhung. Höhere Gebühren stellen für zahlreiche Stiftungen eine empfindliche finanzielle Zusatzbelastung dar. Dies gilt namentlich in Zeiten angespannter Finanzmärkte und tiefer Erträge, wie wir sie derzeit erleben. Gleichzeitig bedeuten höhere Gebühren einen Abfluss von Geld, das nicht mehr für die Umsetzung der gemeinnützigen Zwecke zur Verfügung steht. Die Erfahrungen mit der Auslagerung von kantonalen Stiftungsaufsichten haben zudem gezeigt, dass die gebührenpflichtigen Aktivitäten der entsprechenden Aufsichten im Vergleich zum Zustand vor der Auslagerung zugenommen haben. Diesen Effekt, dem weniger aufsichtsrechtliche, sondern finanzielle Motive zu Grunde liegen dürften, gilt es bei der Auslagerung der ESA zu vermeiden.

Auf Unverständnis stossen die Ausführungen zum geplanten Verwaltungsrat der ausgelagerten ESA. Gemäss dem Erläuternden Bericht zum Entwurf des ESAG (S. 26) soll der Verwaltungsrat der ESA jährliche Kosten von rund CHF 100'000 bis CHF 200'000 verursachen. Der Präsident soll mit einem Pensum von 40% mandatiert werden. Sowohl die Kosten als auch das Arbeitspensum des Präsidenten sind deutlich zu hoch. Verglichen mit den Honoraren der Verwaltungsräte von kantonalen bzw. regionalen Aufsichten, die notabene zusätzlich zahlreiche Pensionskassen zu beaufsichtigen haben, wäre der ESA-Verwaltungsrat schlicht zu teuer und würde erneut die Gebühren zu Lasten der Stiftungen in die Höhe treiben. Letztlich haben wir es beim Verwaltungsrat mit einem strategischen Leitungsorgan zu tun, das sich nicht mit operativen Aufgaben zu befassen hat.

Antrag: Wir ersuchen den Bundesrat, vertieft zu prüfen, welche Auswirkungen die Auslagerung der ESA auf die Gebühren haben wird. Die Auslagerung sollte höchstens moderate Gebührenerhöhungen nach sich ziehen. Jedenfalls wären dabei die finanziellen Verhältnisse der einzelnen Stiftungen gehörig zu berücksichtigen.

Zu "Auswirkungen" (Ziff. 3.3 Erläuternder Bericht)

Wir begrüßen, dass die Auslagerung die Unabhängigkeit der ESA stärken soll. Weiter ist zu begrüßen, dass die ESA bei "ihren Entscheiden formell nicht mehr direkt den Weisungen des Bundesrats und den Verwaltungsbehörden unterstehen" wird. Allerdings bezweifeln wir, ob die Unabhängigkeit in heiklen Fällen tatsächlich gewährleistet ist. Der Bundesrat behält sich im ESAG bedeutende Aufsichtsrechte gegenüber der ESA vor und hat die Möglichkeit, Einsicht in sämtliche Geschäftsunterlagen der ESA zu nehmen (vgl. Art. 24 E-ESAG).

Letztlich gilt es abzuwägen, ob die prognostizierte begrenzte Entlastung des Bundeshaushalts von CHF 650'000 die Auslagerung der ESA zu rechtfertigen vermag. Die dargelegten negativen Implikationen der Auslagerung (erheblicher Personalausbau der ESA, Gebührenerhöhungen, zu teurer Verwaltungsrat, drohender Bürokratismus, ausbleibende konsequente Unabhängigkeit) sind nicht unbedeutend und rufen bei proFonds begründete Zweifel an der sachlichen Rechtfertigung der Auslagerung hervor. Den prognostizierten Kosteneinsparungen beim Bund stehen keine augenfälligen Vorteile für die beaufsichtigten Stiftungen und den Sektor gegenüber. Im Vergleich zu den höheren Gebühren für die Stiftungen fällt die Entlastung des Bundeshaushalts im Verhältnis gering aus. Auf der anderen Seite ist der Gewinn an Unabhängigkeit der ESA lediglich bescheiden (siehe vorstehender Absatz). Summa summarum ist proFonds nicht überzeugt, ob die Auslagerung unter dem Strich Verbesserungen für den Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsstandort bringt. Vielmehr haben wir Anlass, das Gegenteil zu befürchten.

Selbstverständlich werden wir, nach dem Detailstudium des Entwurfs des ESAG, unsere Vorbringen im Rahmen der Konsultation durch das EDI weiter substantiieren.

Wir danken Ihnen für die aufmerksame Prüfung unserer Standpunkte und Anträge. Wir hoffen, dass unsere Anregungen bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage Berücksichtigung finden. Für eine Vertiefung spezifischer Fragen steht proFonds jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



François Geinoz
Präsident



Dr. Christoph Degen
Geschäftsführer