



**Ergänzung zum Beschluss über den Beitritt des Kantons Appenzel Ausserrhoden zur Interkantonalen Vereinbarung vom 26. September 2005 über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 26. Juni 2006 (Aufsicht über die klassischen Stiftungen);
Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf**

A. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 26. Juni 2006 (bGS 212.02) hat der Kantonsrat beschlossen, dass der Kanton Appenzel Ausserrhoden der Interkantonalen Vereinbarung vom 26. September 2005 über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht beitrifft (bGS 212.02, Anhang 1).

Der Beitritt erfolgte ausschliesslich für den Bereich der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge tätig sind. Die Aufsicht über die übrigen Stiftungen (sog. klassische Stiftungen im Sinne der Vereinbarung) nahm bzw. nimmt der Kanton Appenzel Ausserrhoden weiterhin selber wahr.

Mit dieser Vorlage soll in Ergänzung zur Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen auch die Aufsicht über die klassischen Stiftungen die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht übertragen werden. Vorgesehen ist eine Übertragung der neuen Aufgaben per 1. Januar 2018.

B. Erläuterungen zur Vorlage

1. Rechtliche Grundlagen

Die Aufsicht über die Stiftungen und Vorsorgeeinrichtungen ist in Art. 35a des Gesetzes vom 27. April 1969 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB, bGS 211.1) geregelt. Danach beaufsichtigt die kantonale Stiftungsaufsicht alle Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton und die Stiftungen, die ihrer Bestimmung nach dem Kanton oder mehreren Gemeinden angehören. Die Gemeinden können der kantonalen Stiftungsaufsicht zudem die Aufsicht über die kommunalen Stiftungen übertragen (Abs. 1). Die kantonale Stiftungsaufsicht ist Umwandlungsbehörde für alle Stiftungen mit Sitz im Kanton (Abs. 2). Sie steht unter der Aufsicht des Departementes Inneres und Sicherheit. Dieses kann geeignete Dritte zur Aufgabenerfüllung beiziehen oder – mit Genehmigung des Regierungsrates – die Aufgabe geeigneten Dritten übertragen (Abs. 3). Der Regierungsrat ist befugt, ergänzende Vorschriften über die Stiftungsaufsicht zu erlassen (Abs. 4). Die in den Abs. 1 und 2 genannten Aufgaben können im Rahmen einer Interkantonalen Vereinbarung vom Kantonsrat auch einer Aufsichtsbehörde eines anderen Kantons oder einer gemeinsamen Einrichtung des öffentlichen Rechts übertragen werden (Abs. 5).



Mit Vereinbarung vom 26. September 2005 wurde die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht als öffentlich-rechtliche Anstalt und mit Sitz in St. Gallen gegründet. Der operative Betrieb der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht wurde am 1. Januar 2008 aufgenommen. Die Anstalt erfüllt die den Kantonen nach der Bundesgesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge übertragenen Aufgaben.

Die Vereinbarungskantone können der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht die nach den Bestimmungen des ZGB den Kantonen zugewiesenen Aufgaben der Oberaufsicht und der Aufsicht über die klassischen Stiftungen sowie die Funktionen als Umwandlungs- und Änderungsbehörde übertragen (Art. 3 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung). Aktuell haben die Kantone St. Gallen, Thurgau und Tessin die Aufsicht über klassische Stiftungen an die Anstalt ausgelagert.

Der Kantonsrat hatte am 26. Juni 2006 den Beitritt des Kantons Appenzell Ausserrhoden zur Interkantonalen Vereinbarung vom 26. September 2005 über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht beschlossen. Der Beitritt erfolgte ausschliesslich für den Bereich der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen.

Im Rahmen dieses Beschlusses erfolgte eine Änderung von Art. 35a EG zum ZGB. Mit einem neuen Absatz 5 wurde festgehalten, dass die in den Absätzen 1 und 2 genannten Aufgaben im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung vom Kantonsrat auch einer Aufsichtsbehörde eines anderen Kantons oder einer gemeinsamen Einrichtung des öffentlichen Rechts übertragen werden können. Damit verbunden wurde eine Delegation der entsprechenden Befugnisse an den Kantonsrat (Art. 68 Abs. 1 der Kantonsverfassung, bGS 111.1). Diese Delegation wurde insbesondere vorgesehen für den Fall, dass zu einem späteren Zeitpunkt auch die Aufsicht über die klassischen Stiftungen übertragen werden soll.

2. Klassische Stiftungen in Appenzell Ausserrhoden mit Aufsicht durch den Kanton

Im Jahr 2016 wurden durch die kantonale Stiftungsaufsicht 72 klassische Stiftungen beaufsichtigt. Der Kern der operativen Tätigkeit umfasste die Überwachung der zweckgemässen Verwendung der Stiftungsmittel im Sinne der Stiftungsurkunde. Dazu gehörten die jährliche Prüfung der Berichterstattungen, die Reglementsprüfungen bezüglich Rechtskonformität mit der Stiftungsurkunde und den reglementarischen Vorschriften sowie die Kontrolle der Urkundenänderungen, Aufhebungen und Liquidationen. In einem Fall musste als aufsichtsrechtliche Massnahme die Einsetzung eines Sachwalters infolge Suspendierung der Stiftungsorgane verfügt werden. Das Vermögen der gemeinnützigen Stiftungen belief sich Ende 2015 auf Fr. 304,9 Mio. (vgl. Rechenschaftsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat für das Jahr 2016, Seite 57). Aktuell stehen total 74 klassische Stiftungen unter der Aufsicht des Kantons (Stand: 26. April 2017).

3. Wachsende Anforderungen an die Aufsicht über klassische Stiftungen des Kantons

Eine neuere Publikation von Avenir Suisse vom September 2014 skizzierte verschiedene Vorschläge zur Weiterentwicklung des Schweizer Stiftungswesens. Zur Stiftungsaufsicht in den Kantonen wurde folgendes ausgeführt:

„Auf kantonaler Ebene ist die Struktur der Stiftungsaufsicht in den letzten Jahren unübersichtlicher geworden. Traditionell war in den meisten Kantonen die Aufsicht über Vorsorgestiftungen und über gemeinnützige Stiftun-



gen in einer Behörde integriert. Die BVG-Strukturreform verpflichtete die Kantone jedoch, bis Anfang 2012 die Aufsicht über Vorsorgestiftungen in öffentlich-rechtliche Anstalten zu überführen. Dies nutzten viele Kantone dazu, ihre BVG-Aufsichtsbehörden in Konkordaten zusammenzulegen. Heute gibt es gemeinsame Aufsichtsbehörden für die Zentralschweiz, die Ostschweiz, die Westschweiz und die beiden Basel. Zudem hat sich Schaffhausen der Zürcher, Freiburg der Berner und das Tessin der Ostschweizer Aufsicht durch Verträge angeschlossen. Ein-Kantons-Aufsichten gibt es nur noch im Aargau, in Solothurn und in Genf. Im Rahmen der BVG-Strukturreform brachten alle Kantone ihre Aufsicht für Vorsorgestiftungen in kantonale Anstalten bzw. Verbände ein. Mit den Aufsichten über gemeinnützige Stiftungen wurde aber sehr unterschiedlich verfahren, und deren Struktur wurde kräftig durcheinandergewirbelt. In einigen Kantonen blieben sie in der Verwaltung, in einigen wurden sie in öffentlich-rechtliche Anstalten ausgegliedert. Zumeist wurden sie dadurch funktional von der Aufsicht der Vorsorgestiftungen getrennt. Dies ist grundsätzlich sinnvoll, da der Aufsicht für Vorsorgestiftungen politisch und operativ meist mehr Bedeutung zugemessen wird und die Aufsicht über gemeinnützige Stiftungen in kombinierten Stiftungsaufsichten ein geringeres Gewicht hat. Von einigen Kantonen wurde die Aufsicht an die regionalen Verbände übertragen, von anderen hingegen nicht.

Es wäre daher sinnvoll, die begonnene Strukturreform auch für die Aufsicht der gemeinnützigen Stiftungen zu vollenden. Dies bedeutet, erstens, eine konsequente funktionale Trennung der Aufsicht für Vorsorgestiftungen von jener für gemeinnützige Stiftungen und, zweitens, ein Zusammenführen auch der gemeinnützigen Stiftungsaufsichten in regionale Verbände. Allerdings müsste man zuerst erst einmal die derzeitige Struktur der Stiftungsaufsichten und die Effektivität ihrer Arbeit umfassend evaluieren. Am Ende gäbe es neben einer bereits gestärkten eidgenössischen Stiftungsaufsicht mehrere kantonale Verbände auch für gemeinnützige Stiftungen. Dies würde eine funktionale Spezialisierung und die kritische Masse für eine professionelle Stiftungsaufsicht ermöglichen“ (Daniel Müller-Jentsch, Schweizer Stiftungswesen im Aufbruch, herausgegeben von Avenir Suisse, Zürich 2014, Seite 38 f.).

4. Haltung des Regierungsrates

Die erste Vorstellung von Avenir Suisse, die kantonale Aufsicht für gemeinnützige Stiftungen von jener für Vorsorgestiftungen zu trennen, steht für diejenigen drei Kantone, die der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht beide Bereiche übertragen haben, nicht zur Diskussion. Für Appenzell Ausserrhoden ist die zweite Vorstellung von Avenir Suisse, die Aufsicht über gemeinnützige Stiftungen im Rahmen eines regionalen Verbundes zu lösen, hingegen aus verschiedenen Gründen sehr interessant.

Zum einen würde damit – wie Avenir Suisse argumentiert – eine Spezialisierung und Bündelung von Kräften zu einer professionellen Stiftungsaufsicht beitragen. Die Aufsichtstätigkeit auch über klassische Stiftungen wird zunehmend anspruchsvoller, angefangen bei aufsichtsrechtlichen Verfügungen vor Eintragung in das Handelsregister bis hin zu Vorabklärungen bezüglich Nachlass- und Konkursverfahren sowie Suspendierung des Stiftungsrates und Einsetzung eines kommissarischen Verwalters oder Liquidators. Solche Probleme waren früher kaum je aufgetreten. Die wachsenden Anforderungen an die Aufsicht über klassische Stiftungen erfordern zwangsläufig eine erhöhte Professionalität und ein rasches Handeln bei komplexer werdenden Sach- und Rechtslagen.

Zum anderen liesse sich damit eine nachhaltige, langfristige und auch personenunabhängige Lösung sicherstellen. Dies war in der Vergangenheit nicht der Fall, vielmehr wechselten die Personen, die in der kantonalen



Verwaltung die Aufgabe der Stiftungsaufsicht wahrnehmen, im Abstand weniger Jahre. Fachliche Kontinuität bei der Aufgabenerfüllung war damit nicht gewährleistet.

Ein interkantonaler Vergleich zeigt, dass 16 Kantone die Aufsicht für klassische Stiftungen in öffentlich-rechtliche Anstalten ausgelagert haben. Zehn Kantone (Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Fribourg, Glarus, Graubünden, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, Uri und Wallis) haben die Aufsicht über klassische Stiftungen in der eigenen Verwaltung behalten.

5. Übertragung der Aufsicht über klassische Stiftungen des Kantons an die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht

a) Inhalt

Mit einer Übertragung der Aufsicht auf die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht stellt diese sicher, dass die klassischen Stiftungen die gesetzlichen Vorschriften einhalten, indem sie insbesondere:

- die Übereinstimmung der Bestimmungen der Stiftungsurkunde, gegebenenfalls der reglementarischen Bestimmungen, mit den gesetzlichen Vorschriften prüft,
- von den Stiftungen periodisch Berichterstattung einverlangt, namentlich über deren Geschäftstätigkeit,
- Einsicht in die Berichte der Kontrollstelle nimmt, soweit dies vorgesehen ist,
- die nötigen Massnahmen zur Behebung von Mängeln trifft,
- die Aufgaben nach Art. 84 Abs. 2 (Verwendung des Stiftungsvermögens) und Art. 85 ff. ZGB (Umwandlung der Stiftung) wahrnimmt.

b) Aufsicht über klassische Stiftungen der Gemeinden

Die Kantone können die ihren Gemeinden angehörenden Stiftungen der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellen (Art. 84 Abs. 1^{bis} ZGB). Im Kanton Appenzell Ausserrhoden obliegt die Aufsicht über Stiftungen, die ihrer Bestimmung nach der Gemeinde angehören, dem Gemeinderat (Art. 3 Ziff. 1 EG zum ZGB). Aktuell stehen total 15 klassische Stiftungen unter der Aufsicht von Gemeinden (Stand: 26. April 2017). Es ist den Gemeinden überlassen, die Aufsicht über die kommunalen Stiftungen der kantonalen Stiftungsaufsicht zu übertragen (Art. 35a Abs. 1 Satz 2 EG zum ZGB). An diesem Grundsatz soll sich nichts ändern. Diesbezüglich ist eine entsprechende Anpassung von Art. 2 der verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 16. November 2015 (bGS 212.022) vorzunehmen, wonach die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht für die ihrer Aufsicht unterstellten klassischen Stiftungen Aufsichts-, Änderungs- und Umwandlungsbehörde ist und das nicht gilt für die klassischen Stiftungen in Appenzell Ausserrhoden, die einer Gemeindeaufsicht unterstehen. Soweit allerdings Gemeinden von der Möglichkeit der Übertragung Gebrauch machen, würden die entsprechenden kommunalen Stiftungen neu von der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht beaufsichtigt.



c) Rechtsschutz

Verfügungen der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht im Bereich der klassischen Stiftungen können nach Massgabe der Rechtspflegebestimmungen des Vereinbarungskantons, in dem sich der Sitz der Stiftung befindet, angefochten werden (Art. 6 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung). Gemäss Art. 35a Abs. 1 EG zum ZGB steht die kantonale Stiftungsaufsicht unter der Aufsicht des Departements Inneres und Sicherheit. Erste Instanz für den Rechtspflegeweg ist damit das Departement Inneres und Sicherheit. Anwendbar sind die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (bGS 143.1).

C. Auswirkungen

1. Finanziell

Für eine Änderung der Aufsichtsbehörde über klassische Stiftungen im Handelsregister von Appenzell Ausser Rhoden fallen bei den Stiftungen Gebühren an. Diese betragen gemäss Auskunft des Handelsregisteramtes Fr. 40.-- pro Stiftung. Der Regierungsrat kann sich vorstellen, dass der Kanton diese Gebühren übernimmt. Bei aktuell 74 Stiftungen betragen diese voraussichtlich insgesamt Fr. 2'960.--.

Abgesehen davon entstehen mit einer Übertragung der klassischen Stiftungen an die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht per 1. Januar 2018 für den Kanton keine Kosten. Die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht deckt ihren Aufwand über kostendeckende Gebühren für Amtshandlungen (vgl. Art. 16 der Interkantonalen Vereinbarung). Die Gebühren bemessen sich nach dem Gebührentarif der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 8. Juli 2015 (bGS 212.021). Ein Vergleich der Gebühren für jährliche Berichterstattungen, wie sie bis jetzt erhoben wurden und wie sie nach dem Gebührentarif der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht erhoben würden, zeigt, dass die klassischen Stiftungen, die der kantonalen Aufsicht unterstehen, insgesamt rund Fr. 5'000.-- mehr zu entrichten hätten. Bei den meisten Stiftungen bewegen sich die Gebührenerhöhungen im Rahmen von Fr. 50.-- bis Fr. 125.--, bei zwei Stiftungen liegen sie bei Fr. 200.-- und bei je einer Stiftung bei Fr. 600.-- bzw. Fr. 1'500.--. Die Erhöhung der Gebühren nach Massgabe des Gebührentarifs der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht darf damit als moderat bezeichnet werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Aufsichtstätigkeit, welche durch Gebühren abgegolten wird, auch ein gewisses Äquivalent zur Steuerbefreiung der Stiftungen darstellt, indem die Stiftungsaufsicht die einzige Behörde ist, die die zweckmässige bzw. gemeinnützige Verwendung der Stiftungsmittel überwacht.

2. Personell

Eine Übertragung der klassischen Stiftungen an die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht per 1. Januar 2018 hat für den Kanton keine personellen Konsequenzen. Der Leiter des Amtes für Militär und Bevölkerungsschutz sowie gleichzeitig Leiter der Stiftungsaufsicht ging Ende 2016 in Pension. Der Regierungsrat hatte im Dezember 2016 beschlossen, ihn für ein weiteres Jahr, also das Jahr 2017, mit der Aufgabe der Stiftungsaufsicht zu betrauen. Falls die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht am 1. Januar 2018 die Aufsicht über die klassischen Stiftungen übernimmt, endet auch dessen Tätigkeit.



3. Organisatorisch

Für die Übertragung der Aufsicht über die klassischen Stiftungen an die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht ist ein Beschluss des Kantonsrates erforderlich (Art. 35a Abs. 5 EG zum ZGB). Es genügt eine Lesung im Kantonsrat. Die Übertragung der Aufsicht über die klassischen Stiftungen soll auf den 1. Januar 2018 erfolgen.

In rechtlicher Hinsicht ist die Verordnung über die Stiftungsaufsicht vom 2. September 2003 (bGS 212.01) aufzuheben. Der Regierungsrat hatte diese gestützt auf Art. 35a Abs. 4 ZGB erlassen und ist damit auch für die Aufhebung zuständig. Sodann sind die verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (AVS, bGS 212.022) teilweise anzupassen. Die Zuständigkeit hierfür liegt bei der Verwaltungskommission der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht.