



Bern, 9. Dezember 2012

## **BERICHT** **zum Modell einer Oberaufsicht bei klassischen Stiftungen**

---

### **1. Auftrag des Bundesrates vom 23. Februar 2011**

Am 23. Februar 2011 erteilte der Bundesrat dem EDI (Eidg. Stiftungsaufsicht ESA) den Auftrag, *„in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV) und unter Einbezug der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden zu prüfen, ob die bisherige Direktaufsicht durch Bund und Kantone durch ein Modell der Oberaufsicht ersetzt werden soll (Übertragung der direkten Stiftungsaufsicht auf die kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden; Oberaufsicht durch eine Einheit der Bundeszentralverwaltung oder eine externe Kommission, wie beispielsweise die neu geschaffene BVG-Oberaufsichtskommission)“*.

### **2. Status quo (Rechtsgrundlagen); Zweck des Berichts**

Gemäss Artikel 84 ZGB stehen die Stiftungen unter der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinde), dem sie nach ihrer Bestimmung angehören (Absatz 1). Die Kantone können dabei die ihren Gemeinden angehörenden Stiftungen der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellen (Absatz 1bis). Die Bundesaufsicht wird dabei über die Stiftungen ausgeübt, welche, national oder international wirken, die kantonale Aufsicht über Stiftungen, welche lokal oder kantonsweit wirken.

Gemäss Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Innern vom 28. Juni 2000 (OV-EDI; SR 172.212.1) übt das Generalsekretariat des EDI (GS-EDI) die Aufsicht über die dem Bund unterstehenden klassischen Stiftungen aus. Innerhalb des GS-EDI nimmt der Bereich Recht und Stiftungsaufsicht diese Aufgabe wahr. Bei den Kantonen ist die Situation unterschiedlich. Zum Teil wird die Aufsicht über die klassischen Stiftungen von der Zentralverwaltung wahrgenommen, zum weitaus grösseren Teil aber von kantonalen oder interkantonalen Anstalten, welche zugleich die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge ausüben (siehe dazu Art. 61 des Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG; SR 831.40] und Art. 2 der Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge [BVV 1; SR 831.435.1]). Von den zurzeit rund 13'000 klassischen Stiftungen in der Schweiz werden entsprechend der gesetzlichen Kompetenzaufteilung 3'675 Stiftungen (Stand Dezember 2012) von der ESA, die übrigen von den kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden beaufsichtigt.

Der Bericht soll nun aufzeigen, ob es sinnvoll wäre, wenn der Gesetzgeber die Aufsicht über sämtliche klassischen Stiftungen, also auch über jene, die nach geltendem Recht vom Bund beaufsichtigt werden, den Kantonen zuweisen und dem Bund eine Oberaufsichtskompetenz einräumen würde.

### **3. Hintergrund des Prüfauftrags vom 23. Februar 2011**

Im Gefolge des Berichts der GPK-S vom 7. April 2006 zu Aspekten der Stiftungsaufsicht am Beispiel der Stiftungen von Dr. Gustav Rau (BBI 2006 7707) nahm der Bundesrat am 19. Dezember 2008 Kenntnis von einem Evaluationsbericht des Verbandsmanagement-Instituts der Universität Fribourg über die Arbeitsweise der ESA und davon, dass das EDI und das EFD die Fragen des Haftungsrisikos und einer allfälligen Überführung der ESA in eine Behördenkommission prüfen werden. Er informierte darüber die GPK-S.

Am 1. März 2010 wurde zudem die Motion Luginbühl (09.3344: Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstandortes Schweiz) mit dem Zusatzauftrag der WAK-N überwiesen. Danach wird der Bundesrat beauftragt, „vor dem Hintergrund der finanzpolitischen und realwirtschaftlichen Entwicklungen, den Stiftungsstandort Schweiz für in- und ausländische Stifter und Stiftungen attraktiv zu halten. Diesbezüglich wird er insbesondere ersucht, Anpassungen oder Kooperationen an bzw. mit europäischen Entwicklungen vorzunehmen. Die Rahmenbedingungen für gemeinnützige Förderstiftungen wie auch Familienstiftungen sind fiskalisch ebenso attraktiv auszugestalten, wie sie es im benachbarten Ausland sind. Dann sollen die Stiftungen aber auch in ihrer gemeinnützigen Rolle mehr Bedeutung erlangen. *Der Bundesrat wird überdies beauftragt, zu prüfen, ob es zweckmässig ist, eine Revision der Stiftungsaufsicht vorzunehmen*“.

Am 23. Februar 2011 nahm der Bundesrat von dem im Rahmen der Motion Luginbühl erstellten Grundlagenbericht des EJPD vom 23. Dezember 2010 zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht Kenntnis. Der von BJ und RAB in Zusammenarbeit mit der ESA vorbereitete Grundlagenbericht sieht eine materielle Neuregelung der gegenwärtig in Artikel 84 Absatz 2 ZGB rudimentär verankerten Stiftungsaufsicht vor. Diese müsse vor allem den Inhalt der Aufsicht klar zum Ausdruck bringen. Es wurde daher vorgeschlagen, die für die Stiftungsaufsicht massgebenden Prüfkriterien (mit Einschluss der Aufsichtsmittel) sowie die Berichterstattung der Stiftungsorgane im Sinne einer Rechtsaufsicht auf Gesetzesstufe zu präzisieren. In diesem Zusammenhang werde auch zu prüfen sein, ob die Haftung der ESA neu zu regeln ist.

Ebenfalls am 23. Februar 2011 nahm der Bundesrat davon Kenntnis, dass die vertiefte Prüfung durch die ESA und die EFV bestätigt hatte, dass auf der Basis des geltenden Aufsichtsystems eine Übertragung der Stiftungsaufsicht auf eine Behördenkommission nicht sachgerecht wäre. Deshalb erteilte er den Auftrag zur Prüfung des Oberaufsichtsmodells.

Im einem entsprechenden Schreiben an die GPK-S hielt der Bundesrat zum weiteren Vorgehen fest: *„Die zu prüfende Neuausrichtung hätte Auswirkungen auf sämtliche klassischen Stiftungen mit Sitz in der Schweiz und könnte je nach konkreter Ausgestaltung tiefgreifende Auswirkungen auf die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Stiftungsaufsicht haben. Deshalb ist es unabdingbar, dass die kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden in die weiteren Arbeiten einbezogen werden.“*

### **4. Würdigung des Oberaufsichtsmodells im Grundlagenbericht des EJPD vom 23. Dezember 2010**

Das EJPD (BJ und RAB) hat zusammen mit dem EDI (ESA) das Oberaufsichtsmodell - vor dem Hintergrund der Strukturreform BVG - einer ersten Prüfung unterzogen. Der Grundlagenbericht des EJPD vom 23. Dezember 2010 hält dazu unter Ziffer 5.4. fest, dass eine Angleichung der Aufsicht über klassische Stiftungen an das Oberaufsichtsmodell bei der beruflichen Vorsorge eine grundlegende Umwälzung des Systems zur Folge hätte. Mit dieser Organisation liesse sich im Ansatz eine Vereinheitlichung der Aufsichtstätigkeit und Praxis herbeiführen. Dies setze aber voraus, dass die Stiftungsaufsicht von Grund auf neu konzipiert würde. Die Neustrukturierung würde umfangreiche Neuregelungen der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen sowie eine umfassende Normierung der Aufgaben und Befugnisse der involvierten Behörden bedingen. Es bestünde die Gefahr, dass die Oberaufsichtsbe-

hörde wegen fehlender Nähe zur Praxis bei ihrer Tätigkeit einen eher theoretischen Ansatz verfolgen würde. Die Einführung einer Oberaufsicht könnte sodann aus föderalistischer Sicht auf Widerstand stossen. Hinzu komme, dass die Kantone ihre Stiftungsaufsicht teilweise neu organisiert und dadurch professioneller und effizienter ausgestaltet haben, so dass es fraglich wäre, ob eine Oberaufsicht einen Gewinn darstellen würde. Gewissheit könne nur durch eine vertiefte Prüfung (inkl. Konsultation der Kantone) erlangt werden.

## **5. Das Oberaufsichtsmodell bei der beruflichen Vorsorge als ein wesentlicher Grund für den Prüfauftrag**

Die bisherigen Ausführungen lassen unschwer erkennen, dass dem vorliegenden Prüfauftrag gleichsam die Strukturreform BVG als Vorbild diene. Denn nichts liegt prima vista näher, als sich vom BVG-Oberaufsichtsmodell leiten zu lassen, handelt es sich doch bei den beaufsichtigten Einrichtungen der beruflichen Vorsorge meistens ebenfalls um Stiftungen.

Gemäss der vom Parlament am 19. März 2010 verabschiedeten und am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Strukturreform im BVG-Bereich erfolgt die Direktaufsicht der über 2000 Vorsorgeeinrichtungen denn auch durch die kantonalen bzw. interkantonalen Aufsichtsbehörden, die als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit konzipiert sind und deren Aufsichtszuständigkeit sich aufgrund des Sitzes der zu beaufsichtigenden Einrichtung ergibt (zur Zeit 9 Aufsichtsbehörden, wobei die Reorganisation noch nicht abgeschlossen ist). Die Oberaufsicht des Bundes liegt bei der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV als einer unabhängigen, ausserparlamentarischen Behördenkommission. Sie besteht aus sieben bis neun (aktuell acht) Fachexperten/innen verschiedenster Bereiche (unabhängige Sachverständige, die Sozialpartner sind mit je einem Vertreter zu berücksichtigen, vgl. Art. 64 BVG) und einem Sekretariat, welches administrativ dem BSV angegliedert ist.

Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, die beiden Aufsichtsbereiche näher zu untersuchen und zu vergleichen.

## **6. Unterschiede zwischen den klassischen Stiftungen und den Vorsorgeeinrichtungen**

Als Vorbemerkung ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Artikel 48 BVG die Vorsorgeeinrichtungen nicht nur die Rechtsform der Stiftung, sondern auch die Rechtsform einer Genossenschaft haben oder eine Einrichtung des öffentlichen Rechts sein können. Die meisten Vorsorgeeinrichtungen sind jedoch ebenfalls Stiftungen, denen eine Stiftungsurkunde zugrundeliegt, deren oberstes Organ der Stiftungsrat ist und die ebenfalls über eine unabhängige Revisionsstelle verfügen müssen.

Abgesehen davon zeigt der Vergleich zwischen den klassischen Stiftungen und den BVG-Stiftungen signifikante Unterschiede auf: Die klassischen Stiftungen verfolgen auf freiwilliger Basis und privatrechtlicher Ebene ganz unterschiedliche Zwecke auf ebenso unterschiedliche Arten und mit unterschiedlichen Mitteln. Dementsprechend gibt es nur ganz rudimentäre spezifische inhaltliche und organisatorische gesetzliche Vorgaben. Demgegenüber verfolgen die BVG-Stiftungen einen einzigen, gesetzlich klar vorgegebenen Zweck im Bereich eines staatlich angeordneten Versicherungsobligatoriums. Deshalb hat der Bundesgesetzgeber den Bereich in materieller Hinsicht umfassend und detailliert geregelt und auch die zur Erfüllung des gesetzlich vorgegebenen Zwecks und zur Einhaltung der materiellen Vorschriften erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen umfassend und im Detail festgelegt.

Im Einzelnen präsentieren sich die Unterschiede wie folgt:

*Tätigkeitsbereich und Zweck:* Klassische Stiftungen können - auf freiwilliger Basis - grundsätzlich in allen Bereichen und weltweit tätig sein (z.B. Bildung, Geschichte, Kultur, Kunst, Sport, Gesundheit, Natur- und Umweltschutz, Heimatschutz, Soziales, Entwicklungshilfe, Forschung, Wissenschaft, in den verschiedenen Ausprägungen). Entsprechend verfolgen sie

ganz unterschiedliche Zwecke. Auch die Art der Zweckerfüllung ist vielfältig: Es gibt z.B. Vergabestiftungen, welche einzig finanzielle Beiträge entrichten, operativ tätige Stiftungen, Unternehmensstiftungen, Dachstiftungen sowie entsprechende Mischformen. - Die BVG-Stiftungen verfolgen demgegenüber einen einheitlichen, gesetzlich vorgegebenen Zweck. Gemäss Artikel 1 BVG umfasst die berufliche Vorsorge alle Massnahmen auf kollektiver Basis, die den älteren Menschen, den Hinterbliebenen und Invaliden beim Eintreten eines Versicherungsfalles (Alter, Tod oder Invalidität) zusammen mit den Leistungen der AHV/IV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise erlauben. Pensionskassen, in der Rechtsform von Stiftungen, dienen der Umsetzung der obligatorischen Versicherung (Art. 11 und 48 BVG), allenfalls mit überobligatorischem Versicherungsteil (Art. 49 Abs. 2 BVG). Ihre Zweckerfüllung besteht grundsätzlich im Verwalten, Vermehren und Bewirtschaften der Stiftungsvermögen und in der Sicherstellung der Ansprüche der Versicherten.

*Materiell-rechtliche Vorgaben:* Für die klassischen Stiftungen bestehen bezüglich Inhalt ihrer Tätigkeit keine spezifischen Vorgaben des Gesetzgebers. Sie haben sich, wie alle übrigen Rechtssubjekte, an die allfälligen allgemeingültigen Vorschriften zu halten. So hat z.B. eine Stiftung, welche ein Gebäude umbaut, die baurechtlichen Vorschriften, oder eine Stiftung, welche ein Tierheim führt, die Tierschutzvorschriften zu beachten. - Demgegenüber ist die berufliche Vorsorge, ob sie von einer Stiftung oder einer Einheit mit einer anderen Rechtsform sichergestellt wird, vor allem im BVG und in der BVV 2 umfassend und detailliert geregelt.

*Stiftungssubstrat:* Bei den klassischen Stiftungen gibt es keine gesetzliche Grundlage, welche Art oder Herkunft des Stiftungssubstrats (Stiftungsvermögen) vorschreibt. Die zur Erfüllung des Zwecks erforderlichen Mittel werden sehr unterschiedlich beschafft, z.B. auch durch Zuwendungen Privater, Beiträge der öffentlichen Hand. - Bei den BVG-Stiftungen wird das Vermögen im Prinzip durch - gesetzlich und reglementarisch vorgeschriebene - finanzielle Beiträge der Arbeitnehmenden (potentielle Destinatäre/innen) und der Arbeitgebenden geüffnet.

*Destinatäre und Destinatärinnen:* Klassische Stiftungen können entsprechend dem jeweiligen Zweck sehr unterschiedliche Destinatäre/innen aufweisen. Diese haben in aller Regel keinen Rechtsanspruch auf Stiftungsleistungen. - Der Kreis der Destinatäre und Destinatärinnen bei den BVG-Stiftungen ist demgegenüber relativ eng begrenzt auf die Versicherten, welche der Vorsorgeeinrichtung angeschlossen sind. Es besteht im BVG ein Rechtsanspruch auf Vorsorgeleistungen.

*Organisatorische Vorgaben:* Klassische Stiftungen verfügen von Gesetzes wegen grundsätzlich über mindestens zwei Organe, nämlich den Stiftungsrat als oberstes Stiftungsorgan (Art. 83a ZGB) und die Revisionsstelle, welche als Revisor/in oder als Revisionsexperte/-expertin zugelassen sein muss (Art. 727 ff OR). Unter ganz bestimmten Voraussetzungen kann von der Revisionsstelle abgesehen werden. Im Weiteren besteht jedoch mangels gesetzlicher Vorschriften auch für die Stiftungsorganisation ein grosser Spielraum. So existieren z.B. weder für die zahlenmässige noch für die fachliche Zusammensetzung des Stiftungsrats gesetzlichen Vorschriften. - Bei den BVG-Stiftungen sind die Organe gemäss BVG der Stiftungsrat als oberstes Organ der Stiftung, die Revisionsstelle (zugelassene Revisionsexperten/innen) sowie der Experte oder die Expertin, deren Aufgaben und Kompetenzen im BVG selber festgelegt sind. Weiter enthält das BVG spezifische Vorschriften für die mit der Geschäftsführung und für die mit der Vermögensanlage betrauten Personen. Im Stiftungsrat müssen gemäss Artikel 51 BVG Arbeitnehmer und Arbeitgeber grundsätzlich paritätisch vertreten sein. Die Mitglieder des Stiftungsrates müssen gemäss Artikel 51a Absatz 2 Buchstabe i BVG spezifische Kenntnisse mitbringen oder sich diese Kenntnisse im Verlaufe der Zeit aneignen. Zudem legen das BVG und die BVV 2 auch fachliche Anforderungen an die mit der Geschäftsführung und die mit der Vermögensverwaltung betrauten Personen sowie die Experten/innen fest.

## **7. Unterschiedliche Aufsicht über die klassischen Stiftungen und über die Vorsorge- stiftungen**

### *Aufsicht über die klassischen Stiftungen:*

Gemäss Art. 84 Abs. 2 ZGB hat die Aufsichtsbehörde dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird. Gemäss konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung hat sie darüber zu wachen, dass die Organe der Stiftung keine Verfügungen treffen, die der Stiftungsurkunde oder dem Reglement bzw. dem Gesetz widersprechen oder unsittlich sind. Die Aufsicht erstreckt sich nicht nur auf Einzelakte, sondern auch auf generelle Anordnungen der Stiftungsorgane, wie den Erlass von Reglementen und Statuten, sowie auf die Verwaltung im Allgemeinen. In reinen Ermessensfragen hat sich die Aufsichtsbehörde jedoch grösste Zurückhaltung aufzuerlegen. Sie hat nur dann einzugreifen, wenn die Stiftungsorgane bei der Ausführung des Stifterwillens das ihnen zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht haben, mit andern Worten, wenn ein Entscheid unhaltbar ist, weil er auf sachfremden Kriterien beruht oder einschlägige Kriterien ausser Acht lässt. Greift die Aufsichtsbehörde ohne gesetzliche Grundlage in den Autonomiebereich der Stiftungsorgane ein, so verletzt sie Bundesrecht (siehe statt vieler BGE 111 II 97ff. mit Hinweisen).

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den Aufsichtsbehörden weit reichende Kompetenzen und eine ganze Reihe von präventiven (vorbeugenden) und repressiven (korrigierenden) Aufsichtsmitteln zur Verfügung. Die Handhabung dieser Mittel steht im pflichtgemässen Ermessen der Aufsichtsbehörde. Zu den vorbeugenden Aufsichtsmitteln gehören etwa die Prüfung der jährlichen Berichterstattung mit Rechenschaftsablage (inklusive Bericht der Revisionsstelle) sowie die Prüfung der Stiftungsreglemente. Das Arsenal repressiver Massnahmen ist weit gefächert. So kann die Aufsichtsbehörde z.B. Mahnungen oder Verwarnungen aussprechen, Auflagen erteilen und als ultima ratio generell Ersatzvornahmen anordnen oder organisatorische Massnahmen treffen und nötigenfalls sogar den Stiftungsrat abberufen. Besonders zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die in Art. 83d ZGB ausdrücklich statuierten Kompetenzen zur Behebung von Mängeln in der Stiftungsorganisation, insbesondere die Kompetenz zur Einsetzung eines Sachwalters.

### *Aufsicht über die Personalvorsorgestiftungen:*

Gemäss Artikel 62 BVG wacht die Aufsichtsbehörde darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen, die Revisionsstellen für berufliche Vorsorge, die Experten für berufliche Vorsorge sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, die gesetzlichen Vorschriften einhalten und dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird. Zudem werden in diesem Artikel einzelne Massnahmen beispielhaft aufgeführt. So prüft die Aufsichtsbehörde die Übereinstimmung der statutarischen und reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften, fordert jährlich Berichterstattung, namentlich über die Geschäftstätigkeit, nimmt Einsicht in die Berichte der Kontrollstelle und des Experten für berufliche Vorsorge, trifft Massnahmen zur Behebung von Mängeln und beurteilt Streitigkeiten betreffend das Recht der versicherten Person auf Information.

In Artikel 62a BVG sind die Aufsichtsmittel aufgelistet. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben stützt sich die Aufsichtsbehörde auf die Berichte der Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstellen. Die Aufsichtsbehörde kann bei Bedarf vom obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung, vom Experten für berufliche Vorsorge oder von der Revisionsstelle jederzeit Auskunft oder die Herausgabe sachdienlicher Unterlagen verlangen, im Einzelfall dem obersten Organ, der Revisionsstelle oder dem Experten Weisungen erteilen, Gutachten anordnen, Entscheide des obersten Organs aufheben, Ersatzvornahmen anordnen, das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung oder einzelne seiner Mitglieder ermahnen, verwarnen oder abberufen, eine amtliche Verwaltung anordnen, eine Revisionsstelle oder einen Experten für berufliche Vorsorge ernennen oder abberufen.

### *Vergleich zwischen der Aufsicht über die klassischen Stiftungen und jener über die Vorsorge- stiftungen*

Betreffend Aufsichtsmaßnahmen und -mitteln besteht kein nennenswerter Unterschied bei klassischen Stiftungen und Vorsorgeeinrichtungen, sind doch die Massnahmen und Mittel ähnlich oder gar identisch. Hingegen besteht eine grosse Divergenz in der Aufsicht aufgrund der jeweils anwendbaren Rechtsgrundlagen. In Anbetracht der grundsätzlichen Freiwilligkeit sowie der Heterogenität der Stiftungszwecke und -tätigkeiten fehlt es bei den klassischen Stiftungen zum einen an einer spezifischen, materiell-rechtlichen und organisationsrechtlichen „Durchnormierung“. Zum andern muss den obersten Stiftungsorganen im Rahmen der jeweiligen Stiftungsurkunde und namentlich des jeweiligen Stiftungszwecks der erforderliche Gestaltungs- und Ermessensspielraum zugestanden bleiben; die Aufsicht über die klassischen Stiftungen ist, in den Worten des Grundlagenpapiers des EJPD, diesbezüglich eine Rechtsaufsicht, welche mit der erforderlichen Zurückhaltung ausgeübt werden muss, und keine Fachaufsicht. Vor dem Hintergrund der Vielfalt der klassischen Stiftungen wäre denn auch eine rechtliche „Durchnormierung“ praktisch unmöglich. Bereits aus diesem Grund fällt somit eine Fachaufsicht ausser Betracht. Dazu kommt, dass für eine Fachaufsicht nicht mehr vertretbare finanzielle und personelle Ressourcen erforderlich wären. Gemäss dem Grundlagenbericht des EJPD muss die Aufsicht über die klassischen Stiftungen grundsätzlich eine Rechtsaufsicht im dargelegten Sinn bleiben.

Die Aufsicht über die Personalvorsorgestiftungen ist zwar selbstverständlich ebenfalls eine Rechtsaufsicht. Da der im Vergleich zum klassischen Stiftungsbereich eng begrenzte Bereich der beruflichen Vorsorge in fachlicher Hinsicht umfassend und detailliert geregelt ist, stellt die Aufsicht in den Worten des Grundlagenberichts des EJPD zweifelsohne eine Fachaufsicht dar.

#### **8. Die Aufgaben der Oberaufsicht bei der beruflichen Vorsorge**

Die Aufgaben der Oberaufsichtskommission sind in Artikel 64a BVG abschliessend umschrieben. Danach beaufsichtigt sie die Aufsichtsbehörden. Sie hat dabei folgende Aufgaben:

- Sie stellt die einheitliche Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden sicher; sie kann zu diesem Zweck Weisungen erlassen.
- Sie prüft die Jahresberichte der Aufsichtsbehörden; sie kann Inspektionen bei den Aufsichtsbehörden durchführen.
- Sie erlässt bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage und vorheriger Anhörung der interessierten Kreise die für die Aufsichtstätigkeit notwendigen Standards.
- Sie entscheidet über die Zulassung und den Entzug der Zulassung von Experten für berufliche Vorsorge.
- Sie führt ein Register über die zugelassenen Experten für berufliche Vorsorge; das Register ist öffentlich und wird im Internet veröffentlicht.
- Sie kann den Experten für berufliche Vorsorge und den Revisionsstellen Weisungen erteilen.

#### **9. Folgerung aus dem Aufgabenkatalog für die OAK Berufliche Vorsorge hinsichtlich der klassischen Stiftungen**

Der Experten- und im Grundsatz auch der Revisionsstellenbereich fallen als Oberaufsichtsaufgabe bei den klassischen Stiftungen von vornherein ausser Betracht. Was bleiben würde, wäre die Sicherstellung einer einheitlichen Aufsichtstätigkeit mittels Erlass von generellen Weisungen. Die Prüfung der Jahresberichte der Aufsichtsbehörde und Inspektionen bei den Aufsichtsbehörden ergeben für sich allein keinen Sinn, sondern könnten nur im Zusammenhang mit dem Erlass von Weisungen und Standards in Betracht gezogen werden.

Wie aufgezeigt wurde, gibt es aber vor dem Hintergrund der Vielfalt der Stiftungszwecke und der Stiftungstätigkeiten, welche ihrerseits Ausfluss der den klassischen Stiftungen zugestanden Privatautonomie bilden, keine Rechtsvorschriften, welche den Bereich der klassischen Stiftungen spezifisch und im Vergleich zum BVG-Bereich auch nur annähernd detailliert re-

geln. Die Weisungen müssten sich demnach zwangsläufig auf „sehr allgemeine“ Fragen beschränken, welche jedoch von der Rechtsprechung bereits weitestgehend geklärt wurden oder bei Bedarf noch geklärt werden können. Kurz: Es besteht im klassischen Stiftungsbe- reich praktisch kein (dem BVG-Bereich entsprechender) Weisungsbedarf.

Unter den gegebenen Umständen wäre es somit nicht möglich, einer Oberaufsichtsbehörde sinnvolle Aufgaben zu übertragen. Dies gilt umso mehr, als der Bundesrat im Bericht zur Ab- schreibung der Motion Luginbühl (09.3344) - Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstand- ortes Schweiz - zum Schluss kommt, auf die gesetzliche Präzisierung der Aufsicht zu ver- zichten. Deshalb würde ein Oberaufsichtsmodell im Bereich der klassischen Stiftungen kei- nen Mehrwert bringen. Es besteht im Gegenteil die grosse Gefahr, dass ein solches Modell die Aufsichtstätigkeit unnötig verkomplizieren und verteuern würde und gleichwohl nur die Bedeutung eines „Papiertigers“ erlangen könnte.

#### **10. Standpunkt der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden**

Die obigen Folgerungen decken sich vollumfänglich mit der Haltung der in die Prüfung ein- bezogenen Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden.

Zudem bestätigt die Konferenz, auch aufgrund der ersten Erfahrungen aus dem System der Oberaufsicht über die berufliche Vorsorge, dass sich die Aufsicht für die klassischen Stiftun- gen, welche diese mit Gebühren zu entgelten hätten, zwangsläufig und ohne ersichtlichen Mehrwert verteuern würde. Nicht nur die Tätigkeit der Oberaufsichtsbehörde müsste zusätz- lich abgegolten werden, sondern auch der mit dem Oberaufsichtsmodell verbundene zusätz- liche „bürokratische“ Aufwand der jeweiligen kantonalen oder interkantonalen Aufsichtsbe- hörde. Dieser zusätzliche Aufwand könnte auch durch mögliche Synergiegewinne, welche al- lenfalls aus der Übertragung der Direktaufsicht über sämtliche Stiftungen auf die kantonalen oder interkantonalen Behörden resultieren könnten, nicht annähernd wettgemacht werden.

Schliesslich zeigten sich die kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden alles andere als erpicht, zusätzlich die Aufsicht über die Stiftungen zu übernehmen, welche über ihren ört- lichen Aufsichtsbereich hinauswirken.

Aus den dargelegten Gründen hat sich die Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsauf- sichtsbehörde einhellig und dezidiert gegen das Oberaufsichtsmodell ausgesprochen.

#### **11. Standpunkt der Stiftungsverbände**

Die beiden Stiftungsverbände proFonds und Swissfoundations gaben schon früh nach der Veröffentlichung des Grundlagenberichts des EJPD vom 23. Dezember 2010 zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht (in welcher der Bedarf einer vertieften Prüfung des Oberaufsichtsmodells dargelegt wurde) zu verstehen, dass sie den Sinn und den Nutzen ei- nes Oberaufsichtsmodells überhaupt nicht zu erkennen vermögen. Das bisherige System habe sich grundsätzlich bewährt. ProFonds hat sich daraufhin mehrere Male, unter anderem am 5. Juli 2012 in ihrem Bericht „Stiftungslandschaft Schweiz 2012, Zahlen, Entwicklungen, Trends“ „mit grosser Sorge“ dezidiert gegen ein Oberaufsichtsmodell ausgesprochen. „Ein solches würde zu einer unnötigen und vor allem kostspieligen Aufblähung des Aufsichtssys- tems führen.“ Auch die Swissfoundations haben ihre Ablehnung klar zum Ausdruck gebracht, unter anderem anlässlich des „Antrittsbesuchs“ der neuen Präsidentin am 10. September 2012 bei der ESA.

#### **12. Fazit**

Aus all diesen Gründen ist das EDI der Meinung, dass auf die Einführung des Oberauf- sichtsmodells zu verzichten ist.