



Bern, 25. Oktober 2023

Totalrevision der Verordnung vom 19. November 2014 über die Gebühren der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (GebV-ESA)

Erläuternder Bericht



1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Stiftungsaufsicht (ESA) erhebt für ihre Tätigkeit Gebühren, die sich nach der Verordnung vom 19. November 2014 über die Gebühren der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (GebV-ESA, in Kraft seit 1.1.2015, SR 172.041.18) bemessen.

Die ESA hat die Pflicht, kostendeckend Gebühren zu erheben. Das wurde in den letzten sieben Jahren mehrheitlich nicht erreicht. Gleichzeitig muss die ESA künftig über mehr Ressourcen verfügen, um ihre laufenden Aufgaben sowie die Abarbeitung des aufgestauten Arbeitsrückstandes wahrnehmen zu können. Zu diesem Schluss ist auch die Eidgenössische Finanzkontrolle EFK gekommen (Prüfbericht 21267).

Dies hat zur Folge, dass die Gebührenrahmen angehoben werden müssen und deren Festlegung vereinfacht werden muss. Mit der Anhebung der Gebührensätze wird dem Bearbeitungsaufwand, der in den letzten 8 Jahren verzeichneten Teuerung im Personalbereich und so dem Kostendeckungsprinzip besser und transparenter Rechnung getragen.

2 Rechtsgrundlage

Die zu revidierende Verordnung ergeht gestützt auf Artikel 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010).

3 Grundzüge der Vorlage

Die geltende Gebührenverordnung hat sich grundsätzlich bewährt, sie soll jedoch an die neuen Gegebenheiten angepasst werden:

- So wird der Dienstleistungs- und Gebührenkatalog in Artikel 3 im Sinne der Transparenz um eine Kategorie erweitert (Fristverlängerungen) und andere Kategorien werden präzisiert.
- Die Gebühr für die Prüfung der Jahresberichterstattungen wird in der Festlegung administrativ vereinfacht, indem drei Pauschalen eingeführt werden, die je nach Komplexität einer Jahresberichterstattung zur Anwendung gelangen werden.
- Für Stiftungen, welche nicht auf dem rein digitalen Weg ihre Jahresberichterstattungen einreichen, wird eine Gebührenerhöhung eingeführt, weil der analoge Weg für die ESA ein Mehraufwand bedeutet und mit externen Kosten (etwa für das Handling und Scanning der Unterlagen) verbunden ist.
- Schliesslich wird die Revision zum Anlass genommen, die Gebührenrahmen in Artikel 3 anzuheben. Damit wird dem tatsächlichen Bearbeitungsaufwand Rechnung getragen und werden die gebührenrelevanten Kosten besser abgebildet. Diese basieren somit auf einer längerfristig tragfähigen Regelung.

Bei der beantragten Gebührenverordnung handelt es sich materiell um eine Teilrevision. Weil aber die Hälfte der inhaltlich relevanten Artikel materiell geändert wird, soll die geltende Gebührenverordnung formell totalrevidiert werden.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Der einzige materiell zu ändernde Artikel ist Artikel 3 GebV-ESA.

Art. 1

Wird nicht angepasst.

Art. 2

Wird nicht angepasst.

Art. 3

Abs. 1

Es wird festgehalten, dass die Gebühren anhand des durchschnittlichen Zeitaufwands für gleichartige Verrichtungen berechnet werden. Eine Erfassung der aufgewendeten Zeit für jede einzelne Verrichtung ist damit nicht mehr notwendig. Gemäss Praxis des Bundesgerichts ist es nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (BGE 139 III 334 E. 3.2.4).

In **Buchstabe a** von Abs. 1 wird sowohl der Mindestansatz (von Franken 800 auf 1000) wie auch der Höchstansatz (von Franken 4000 auf 5000) angehoben, weil es heute nicht mehr denkbar ist, dass eine Übernahme lediglich 800 Franken an Aufwand generiert und Fälle denkbar sind, bei denen die heutige obere Limite von 4000 Franken zu tief angesetzt ist.

In **Buchstabe b** wird sowohl der Mindestansatz (von Franken 900 auf 1000) wie auch der Höchstansatz (von Franken 4500 auf 5000) angehoben.

In **Buchstabe c** wird präzisiert, dass diese Gebühr auch bei der Vorprüfung von Stiftungsurkunden sowie bei der Vorprüfung von Änderungen von Stiftungsurkunden zur Anwendung gelangen kann. Der Mindestansatz wird zudem von 600 auf 700 Franken angehoben, weil sich in der Praxis gezeigt hat, dass der bisherige Mindestansatz von 600 Franken zu tief war.

In **Buchstabe d** wird präzisiert, dass diese Gebühr auch bei der Vorprüfung eines Reglements oder bei Änderungen eines Reglements zur Anwendung gelangen kann. Sprachlich wird klargestellt, dass dieser Gebührenrahmen pro Reglement gilt. Der Mindestansatz für die Gebühr wird auf 500 Franken angehoben.

Buchstabe e wird so angepasst, dass je nach Komplexität der Jahresberichterstattung einer Stiftung ein bestimmter Betrag als Gebühr in Rechnung gestellt wird. Damit wird eine leichte Pauschalierung eingeführt. Dabei ist gemäss Praxis des Bundesgerichts nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich

sind (BGE 139 III 334 E. 3.2.4). Der genaue Aufwand für die Prüfung von ca. 5000 Jahresberichterstattungen kann von der ESA nicht effizient in jedem Einzelfall separat festgehalten und festgelegt werden. Dieser administrative Aufwand ist unverhältnismässig. Es wird daher eine vereinfachte Gebührenfestlegung basierend auf der Komplexität der eingereichten Jahresberichterstattung eingeführt, weil die Komplexität massgebend dafür ist, welcher Aufwand ungefähr für die Prüfung anfallen darf. Eine Erfassung der aufgewendeten Zeit ist damit nicht mehr notwendig.

Die ESA muss also festlegen, ob es sich um einfache, mittlere oder komplexe jährliche Berichterstattungen handelt und jede dieser Komplexitätsstufen wird mit einer fixen Gebühr abgegolten. Die ESA schätzt die Komplexität dabei entweder manuell oder mithilfe des IT-Systems basierend auf diversen Kriterien ein, wie namentlich die Vergangenheit der Stiftung, die Komplexität der Stiftung, Vermögen und Risiken der Stiftung, der Revisionsberichterstattung oder der Umfang der Dokumente. Denkbar ist auch, dass eine Schwerpunktsetzung der ESA bei der Prüfung eine Rolle spielt, etwa wenn die ESA beschliesst, ein bestimmtes Segment von Stiftungen genauer zu prüfen und damit die Jahresberichterstattungen dieser Stiftungen in ihrem Komplexitätsgrad höher einstuft.

Die tiefste Gebühr soll auf 750 Franken festgesetzt werden. Der heutige Mindestansatz von 350 Franken ist unrealistisch tief, fallen doch immer administrative und juristische Aufwände sowie Kosten für die Systemnutzung an, die selbst in einfachen Fällen mindestens eine Gebühr von 750 Franken rechtfertigen.

Was den Aufwand, der bei der Prüfung einer kompletten Jahresberichterstattung investiert werden darf, angeht, so sind im Allgemeinen die folgenden Tätigkeiten angemessen:

- Supportarbeiten des Sekretariats vor Eintreffen der Jahresberichterstattung: Es sind Fragen der Stiftung zu beantworten bspw. hinsichtlich des Eingabekanals oder materiell zu beantwortende Fragen zu den Eingabeformularen. Regelmässig sind auch Fristverlängerungsgesuche zu bearbeiten.
- Sekretariatsarbeiten bei Eintreffen der Jahresberichterstattung: Hier fallen die Bearbeitung der eingehenden digitalen und analogen Post, die Kontrolle der Vollständigkeit der Eingänge, allenfalls das Einholen fehlender Unterlagen und das Mahnen an. Gleichzeitig müssen die teilweise noch in Papierform vorliegenden und neu digitalen Akten für die Kontrolle aufbereitet werden.
- Die Durchsicht der Urkunde und der Statuten sowie anderer Dokumente wie etwa Reglemente der Stiftung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresberichts durch die zuständige Juristin bzw. den zuständigen Juristen.
- Lesen und Prüfen der eingereichten Protokolle des Stiftungsrats durch die Juristinnen und Juristen und Juristen inkl. Abgleich mit dem Eintrag im Handelsregister. Allenfalls erfolgen Recherchen nach Personen und Tätigkeiten.
- Die Juristinnen und Juristen lesen und prüfen den Tätigkeitsbericht der Stiftung inkl. Stichproben und Webrecherchen zu erwähnten Tätigkeiten und Personen.
- Lesen und Prüfen des Jahresabschlusses durch die Juristinnen und Juristen inkl. Anhang sowie des Revisionsberichts, zuzüglich punktueller Recherchen zu Vergabungen, Destinatären oder anderen Ausgaben. Punktuell ist es nötig, Zahlungseingänge nachzuverfolgen. Zudem wird kurz kontrolliert, ob die verantwortlich zeichnenden Revisorinnen und Revisoren im Register der Revisionsaufsichtsbehörde RAB aufgeführt und somit zugelassen sind.
- Die Juristinnen und Juristen verfassen sodann die Prüfschreiben, fordern Informationen nach, stellen Fehler formell fest und bringen Empfehlungen für die

Stiftung an. Gegebenenfalls verlangen sie Korrekturen, machen Hinweise, welche die Stiftung künftig in ihrer Berichterstattung beachten muss und leiten gegebenenfalls Massnahmen ein.

- In unklaren Fällen, bei Stiftungen, die unter verstärkter Beobachtung der ESA stehen oder wenn die Einleitung von Massnahmen absehbar ist, nehmen die Juristinnen und Juristen Rücksprache mit ihren zuständigen Vorgesetzten.
- Es folgen die Abschlussarbeiten des Sekretariats. Die ausgehende Post (digital oder Papier) wird erledigt und die Prüfschreiben werden allenfalls noch angepasst. Es erfolgt die Rechnungsstellung und eine allgemeine Kontrolle.
- Den Juristinnen und Juristen obliegt schliesslich das sog. Follow-Up zur Prüfung: Es müssen Nachfragen seitens der Stiftung beantwortet werden, die von der Stiftung nachgereichten Informationen müssen geprüft und gegebenenfalls nächste Schritte eingeleitet werden. Allfällige Massnahmen sind zu begleiten und zudem ist allenfalls Meldung an die RAB bei Fehlern des Revisionsorgans sowie Meldung an MROS bei Verdacht auf Geldwäscherei zu machen.

Selbst bei einfachen Jahresberichterstattungen ist in der Summe ein durchschnittlicher Aufwand von rund 1:30 Stunden im Sekretariat und 2:30 Stunden für die Juristinnen und Juristen im Zusammenhang mit der Prüfung dieser Jahresberichterstattungen gerechtfertigt. Die ESA rechnet aktuell intern im Schnitt mit 150 Franken pro Stunde für Sekretariatsarbeiten und 230 Franken pro Stunde für die Juristinnen und Juristen und Juristen. Heute wird eine Jahresberichterstattung im Durchschnitt mit einer Gebühr von knapp Franken 900 fakturiert. Mit den neuen Pauschalen von Franken 750 (einfache Jahresberichterstattungen), 1300 (mittlere) oder 2000 (komplexe) wird ein Durchschnittswert bei den Jahresberichterstattungen von 1100 avisiert.

Buchstabe f: Die ESA ist Beurteilungs- und Entscheidungsinstanz bei Eingaben oder förmlichen Aufsichtsbeschwerden, die von Dritten erhoben werden und die die Rechtmässigkeit der Stiftungstätigkeit an sich oder das Verhalten der Stiftungsorgane zum Gegenstand haben. In diesem Zusammenhang kann sie aufsichtsrechtliche Massnahmen prüfen. Sie kann aber auch von sich aus, ohne Hinweise Dritter, Aufsichtsmassnahmen prüfen. Diese Aufsichtsmassnahmen werden somit von Amtes wegen oder auf begründeten Antrag Dritter nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit verhängt. Sie reichen von der Ermahnung über Weisungen, Ersatzvornahmen, Absetzung von Stiftungsorganen, Ernennung von Sachwalterinnen und Sachwaltern bis hin zur Liquidation der Stiftung. Diese Verfahren vor, während und nach dem Ergreifen von Aufsichtsmassnahmen sind extrem aufwändig, können sich in Extremfällen über mehrere Jahre hinziehen und bedürfen entsprechend eines höheren Gebührenmaximums (50 000 statt 25 000).

Buchstabe i: Fristverlängerungen waren bisher nicht explizit geregelt. Fristverlängerungen bringen für die ESA in personeller und/oder technischer Hinsicht Aufwand mit sich, wenn etwa eine entsprechende Systemfunktion bereitgestellt werden muss. Dieser Aufwand soll mit maximal 50 Franken in Rechnung gestellt werden können.

Abs. 2:

Wenn Stiftungen beispielsweise für das Einreichen der Jahresberichterstattungen gemahnt werden müssen, bringt das für die ESA viel Aufwand mit sich, entsprechend ist eine Erhöhung des Betrags von 100 auf 150 Franken angezeigt.

Abs. 5:

Wenn die Stiftungen nicht das von der ESA in Zusammenarbeit mit dem SECO zur Verfügung gestellte IT-System nutzen, erschwert dies der ESA die Arbeit, was mit einem kleinen Gebührenzuschlag verbunden werden soll. Zudem fallen Kosten für Scanning und Verarbeitung von Papiereingaben an.

Art. 4

Wird nicht angepasst.

Art. 5

Dieser Artikel formuliert die Aufhebung der heute geltenden Verordnung.

Art. 6

Dieser Artikel beinhaltet lediglich das Inkrafttreten.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage schafft durch die Gebührenerhöhung für die Stiftungen die Voraussetzungen, dass die ESA ihre eigenen Kosten komplett selber tragen kann und schliesslich moderat personell wachsen kann. Dies gilt sowohl für die Personalkosten wie auch für die Betriebskosten ihrer IT-Systeme sowie deren Weiterentwicklung. Alle Stellen und Sachaufwände sollen durch die Gebühreneinnahmen der ESA gegenfinanziert werden und ein Stellenaufbau für den Bund haushaltsneutral erfolgen.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden oder urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine wesentlichen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage hat minimale Auswirkungen auf die Gesellschaft, weil die über 5000 der ESA unterstellten Stiftungen neu jährlich rund 200 Franken mehr an Gebühren für die Aufsicht durch die ESA zu begleichen haben. Die jährlichen Gebühren steigen von bis-

her durchschnittlich 1000 Franken auf neu durchschnittlich Franken 1200. Angesichts des durchschnittlichen Vermögens von mehr als 10 Millionen Franken sind diese Kosten aber nicht wesentlich für die Stiftungen.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine wesentlichen Auswirkungen auf die Umwelt.

6 Rechtliche Aspekte

Die Vorlage basiert auf Artikel 46a RVOG.