

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend Sammelvorlage zu den Vorstössen «Überrissene Gebühren für gemeinnützige Stiftungen», «Anpassung des Reservefonds der Stiftungsaufsicht beider Basel» und «Für eine zweijährige Berichterstattung für klassische Stiftungen»

2017/638

vom 27. Juni 2018

1. Ausgangslage

Die Landräte Balz Stückelberger («Überrissene Gebühren für gemeinnützige Stiftungen», «Für eine zweijährige Berichterstattung für klassische Stiftungen») und Klaus Kirchmayr («Anpassung des Reservefonds der Stiftungsaufsicht beider Basel») haben mit ihren Vorstössen Themen angeschnitten, welche gleichermassen das Stiftungswesen betreffen und vom Regierungsrat deshalb in gebündelter Form behandelt werden. Die Beantwortung der Vorstösse erfolgte zudem in Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat von Basel-Stadt, weil die Stiftungsaufsicht bikantonal in der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB) organisiert ist.

Im Postulat betreffend die Gebühren ([2014/126](#), eingereicht als Motion) fordert Balz Stückelberger den Baselbieter Regierungsrat auf, «zusammen mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt auf eine Anpassung des Staatsvertrags hinzuwirken, damit die Gebühren der Stiftungsaufsicht wieder auf ein vertretbares Mass gesenkt werden können». In Basel hat der damalige Grossrat Conradin Cramer einen sinngemässen Vorstoss eingereicht (Motion 14.5170).

Der BSABB-Verwaltungsrat, so hält der regierungsrätliche Bericht fest, hat nach den ersten beiden Geschäftsjahren im Sommer 2014 Bilanz gezogen und in der Folge eine erste Gebührenreduktion um rund 15 Prozent beschlossen. Diese Änderungen traten am 1. Januar 2015 in Kraft. Im Herbst 2017 hat der Verwaltungsrat zudem eine weitere Reduktion der Gebühren beschlossen, welche am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist. «Die Gebührenreduktionen um 15 Prozent (..) und die neuste Reduktion der Gebühren um 11 Prozent (..) ergeben zusammen eine Gebührensenkung von total 26 Prozent seit Errichtung der BSABB am 1. Januar 2012», heisst es. Damit sei das Anliegen der Vorstösse Stückelberger und Cramer «weitgehend erfüllt».

Betreffend die Berichterstattung der Stiftungen bittet Balz Stückelberger die Regierung in seinem Postulat ([2017/108](#)), «zu prüfen und zu berichten, ob und inwiefern der Staatsvertrag anzupassen ist, damit für klassische Stiftungen (oder zumindest für einen Teil der klassischen Stiftungen, z.B. solche mit einer Bilanzsumme von weniger als CHF 5 Millionen) statt einer jährlichen Berichterstattung eine zweijährliche Berichterstattung unter deutlicher Senkung der Aufsichts-Grundgebühren eingeführt werden kann, respektive ob und wie der Regierungsrat den Verwaltungsrat der BSABB zu motivieren gedenkt, die entsprechenden Bestimmungen der Aufsichtsordnung (inklusive Anhang) anzupassen». Einen gleichlautenden Vorstoss hat Grossrat Mark Eichner in Basel eingereicht (Anzug 17.5102).

Der Regierungsrat legt in seinen Ausführungen zu diesem Thema die rechtliche Situation dar und betont beispielsweise, dass «die zweijährige Prüfung durch die BSABB die Stiftungen nicht von der jährlichen Rechnungslegung, Revision und Abnahme der Rechnung durch den Stiftungsrat entbindet». Insgesamt dürften «die Nachteile der zweijährigen Berichterstattung den geringen finanziellen Nutzen zu Gunsten der Stiftungen überwiegen», weshalb die Regierungen sich gegen

eine zweijährige Berichterstattung für einen Teil der klassischen Stiftungen aussprechen. Derzeit kennt auch keine einzige Stiftungsaufsichtsbehörde einen zweijährigen Prüfungs-Turnus.

Klaus Kirchmayr schliesslich fordert den Regierungsrat in seiner Motion zum [Reservefonds \(2016/194\)](#) auf, «auf geeignete Weise sicherzustellen, dass das Reserve-Erfordernis der Stiftungsaufsicht beider Basel deutlich reduziert wird (auf eine Grössenordnung von 30 – 50 Prozent eines Jahresumsatzes)».

In seiner Antwort zu dieser Frage zeichnet der Regierungsrat die Entwicklung von Dotationskapital und Reservefonds nach und betont, dass die BSABB «für sämtliche Schäden, die sie verursacht, selbst haftet. Es besteht keine subsidiäre Haftung der Kantone. Ein Reservefonds in angemessener Höhe (...) verhindert, dass bei Einnahmen- und/oder Ausgabenschwankungen eine umgehende Gebührenanpassung erfolgen muss, und trägt somit erheblich zu einer nachhaltigen Gebührenstruktur bei». Mit der Reduktion des Reservefonds auf eine Spannbreite von 75 bis 125 Prozent des (gemittelten) Jahresumsatzes – der Verwaltungsrat hat diese Obergrenze im November 2017 beschlossen, die Untergrenze ist im Staatsvertrag festgelegt – sei eine Angleichung an andere Aufsichten erfolgt und «das Anliegen Kirchmayr so weit erfüllt, als dies den kantonalen Interessen an einer ausfallsicheren Geschäftsführung und schwankungsarmen Gebührengestaltung der BSABB entspricht», schreibt die Regierung.

Der Regierungsrat beantragt die Abschreibung der drei Vorstösse. An der Grossratssitzung vom 8. Februar 2018 wurde der Vorstoss von Conradin Cramer als erledigt abgeschrieben, jener von Mark Eichner hingegen stehen gelassen.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Justiz- und Sicherheitskommission hat die Vorlage am 23. April, am 28. Mai sowie am 4. Juni 2018 in Anwesenheit von Sicherheitsdirektor Isaac Reber und SID-Generalsekretär Stephan Mathis behandelt. Katrin Bartels, Leiterin der Abteilung Familie, Integration und Dienste SID, hat die Vorlage präsentiert und die Diskussion begleitet. Für eine vertiefende Diskussion der angesprochenen Themen wurden zur zweiten Sitzung BSABB-Verwaltungsratspräsident Hanspeter Gass und BSABB-Geschäftsleiterin Christina Ruggli eingeladen. Die Kommission hatte ausserdem Einsicht in den aktuell geltenden Leistungsauftrag.

2.2. Eintreten

Die Kommission ist stillschweigend auf die Vorlage eingetreten.

2.3. Detailberatung

Die Justiz- und Sicherheitskommission zeigte sich weder von den Erläuterungen im bikantonalen Bericht noch von den mündlichen Darlegungen der BSABB-Vertretung in der Kommissionssitzung vollauf befriedigt. Im Zentrum der Diskussion standen dabei primär die klassischen (und nicht die Vorsorge-)Stiftungen. Gesamthaft artikulierte sich ein gewisses Unbehagen über eine Stiftungsaufsicht, deren nach Ansicht der Kommission weit gefasstes Amtsverständnis nicht in einem stimmigen Verhältnis zu der effektiven Verantwortung stehe – diese werde im Kern der Sache von den Stiftungsräten wie auch den Revisionsstellen der Stiftungen getragen. Dieser Unmut liegt teils auch in den persönlichen Erfahrungen begründet, welche einzelne Kommissionsmitglieder als Stiftungsräte mit der Aufsicht gemacht haben. Zweitens flosse zu viel Geld der Stiftungen bzw. der Spender in die Aufsichtstätigkeit und stehe damit nicht für die gemeinnützigen Zwecke zur Verfügung.

Die BSABB ihrerseits betonte, dass der Trend auf eidgenössischer Ebene in Richtung einer vermehrten Kontrolle und einer grösseren Transparenz gehe – und nicht in Richtung einer Lockerung

der Aufsichtsbestimmungen. Eine Aufweichung der BSABB-Praxis könnte angesichts des latenten Misstrauens gegenüber den Stiftungen (korrekte Zweckerfüllung, Steuerbefreiung) letztlich kontraproduktiv für die Stiftungsstandort sein.

In der Kommission entstand gleichwohl ein Konsens, dass ein zweijähriger (oder allenfalls noch weiter gelockerter) Rhythmus in der Berichterstattung für die (kleineren) Stiftungen möglich sein müsse. Damit könne man ihnen eine administrative Erleichterung und eine finanzielle Entlastung gewähren. Es gebe heute teilweise ein Missverhältnis zwischen den Anforderungen der Aufsicht und dem für diese Stiftungen zumutbaren Aufwand. Die Pflicht zur jährlichen Rechnungslegung gemäss Obligationenrecht garantiere zudem, dass die nötigen Unterlagen im Zweifelsfall vorliegen und bei Bedarf für eine (Sonder-)Prüfung zur Verfügung stehen. Der Umstand andererseits, dass die nationale Gesetzgebung teilweise kleinere Organisationen von der Revisionspflicht entbinde – was auch für kleinere Stiftungen gelte – zeige mittelbar, dass differenzierte Massstäbe für die amtlichen Prüfungen auch bei der Stiftungsaufsicht möglich sein könnten. Nota bene spiegle sich dieser Umstand auch im aktuellen BSABB-Leistungsauftrag, der bei den BVG-Stiftungen eine «jährliche», bei den klassischen Stiftungen hingegen nur eine «periodische» Prüfung verlange. Last but not least sei das deliktische Potenzial der kleineren Stiftungen in einem überschaubaren Bereich. Dass die Stiftungsorgane Fehler begehen, sei zwar nicht auszuschliessen – gravierende Schäden seien aber nicht zu erwarten. Lobend wurde schliesslich erwähnt, dass die BSABB gerade den kleineren Stiftungen vielfach beratend zur Seite stehe, was wiederum einem geordneten Geschäftsgang förderlich sei.

Die Vertretung der Stiftungsaufsicht zeigte den Ablauf der Überprüfungen auf und legte dar, dass allfällige Fehler eines Stiftungsrates bei einer zweijährigen Berichterstattung erst zu einem sehr späten Zeitpunkt festgestellt werden könnten und somit kaum noch zu korrigieren seien. Mit einer periodenkonformen Prüfung könne man solche Probleme verhindern. Zudem sei die Quote der beanstandeten Fehler und Unzulänglichkeiten gerade bei den kleineren Stiftungen relativ hoch. Deren Befreiung von der Revisionspflicht führe ausserdem dazu, dass die Prüfung der Rechnungen alleine der Stiftungsaufsicht obliege. Skaleneffekte bei einer zweijährlichen Prüfung der Rechnungen seien – anders als in der Kommission stipuliert – kaum möglich, weil der Grundaufwand unverändert bleibe.

Kritisch diskutiert wurde in der JSK auch der Reserve-Fonds. Die Kommission fragte, warum er über die in der Leistungsvereinbarung vorgesehene Mindestgrösse von 75 Prozent eines Jahresumsatzes in bedeutsamem Ausmass weitere Mittel binden müsse. Die Notwendigkeit einer Obergrenze von künftig noch 125 Prozent (wie dies für die Leistungsvereinbarung 2020/2023 vorgesehen ist) wurde in Zweifel gezogen. Die Forderung, dass diese Reservemittel auf ein tieferes Mass abgesenkt werden sollen, wurde klar und deutlich deponiert. Die Kommission stellte dabei namentlich die Frage, ob die weitreichenden Reserven mit dem möglichen Haftungsrisiko der Stiftungsaufsicht in einer geeigneten Relation stehe; zumal dieses im Kern nur die korrekte Amtsführung der BSABB umfasse. Die Haftung liege in erster Linie bei den Stiftungsräten (und den Revisionsstellen), sodass ein Schadensausmass, wie es mit dem aktuellen Reserve-Fonds abgebildet werde, kaum vorstellbar sei.

Zu Gunsten der heutigen Handhabung wurde angeführt, dass der Reserve-Fonds das Eigenkapital der Stiftungsaufsicht bilde und mehreren Zwecken diene. Neben der Sicherung von Mitteln im Fall von Haftungsansprüchen diene der Fonds z.B. auch dazu, Stiftungsausfälle aufzufangen oder kurzfristige Gebührenschwankungen (als Folge von starken Veränderungen der Stiftungsvermögen im Zuge der Börsenentwicklung) zu vermeiden. In diesem Zusammenhang wurde auch angeführt, dass die Versicherungsabdeckung von Haftungsansprüchen für die BSABB nur begrenzt möglich sei.

Die Gebühren waren in der Kommissionsberatung ebenfalls ein Thema. Zwar wurde deren Höhe gerade auch für kleine, allenfalls auch inaktive Stiftungen kritisiert. Die Abschreibung des Postulats wurde dennoch – nach der zweifache Senkung der Gebühren – stillschweigend beschlossen.

In der Gesamtsicht auf die BSABB-Thematik beharrte die Kommission aber geschlossen darauf, dass die Anliegen betreffend Berichterstattung und Reserve-Fonds nochmals geprüft respektive im Sinne der Postulate angepasst werden – nicht zuletzt, um die kleineren Stiftungen zu entlasten und das oft ehrenamtliche Engagement ihrer Stiftungsräte zu erleichtern.

3. Antrag an den Landrat

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 11:0 Stimmen (ohne Enthaltungen), gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

27.06.2018 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Andreas Dürr

Beilagen

Landratsbeschluss (Entwurf)

Landratsbeschluss

**Sammelvorlage zum Postulat 2014-126 von Balz Stückelberger: «Überrissene Gebühren für gemeinnützige Stiftungen»; zur Motion 2016-194 von Klaus Kirchmayr: «Anpassung des Reservefonds der Stiftungsaufsicht beider Basel»; zum Postulat 2017-108 von Balz Stückelberger: «Für eine zweijährige Berichterstattung für klassische Stiftungen»
Partnerschaftliches Geschäft**

Vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der bikantonale Bericht zur BVG- und Stiftungsaufsicht – Gebühren, Reservefonds, Zyklus der Berichterstattung bei klassischen Stiftungen, Rechtsmittelverfahren – wird zur Kenntnis genommen;
2. das Postulat 2014/126 «Überrissene Gebühren für gemeinnützige Stiftungen» wird abgeschrieben;
3. die Motion 2016/194 «Anpassung des Reservefonds der Stiftungsaufsicht beider Basel» wird stehen gelassen;
4. das Postulat 2017/108 «Für eine zweijährige Berichterstattung für klassische Stiftungen» wird stehen gelassen.

Liestal,

Im Namen des Landrates

Der Präsident:

Die Landschreiberin: