



14.470

Parlamentarische Initiative
Schweizer Stiftungsstandort, Stärkung
Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates

vom 22. Februar 2021

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Zivilgesetzbuches. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

22. Februar 2021

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Beat Rieder

Übersicht

Mit dieser Vorlage werden einzelne der in der parlamentarische Initiative 14.470 «Schweizer Stiftungsstandort, Stärkung» vorgeschlagenen Massnahmen umgesetzt.

Ausgangslage

Bereits heute bestehen aufgrund des geltenden liberalen Stiftungsrechts gute Rahmenbedingungen für das Stiftungswesen. Der erfolgreiche Schweizer Stiftungsstandort soll weiter gestärkt werden.

Inhalt der Vorlage

Mit Blick auf das Vernehmlassungsergebnis hat sich die Kommission entschieden, zwei in der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen Massnahmen zu unterstützen und hierzu eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten:

- Optimierung der Stifterrechte durch eine Ausdehnung des Änderungsvorbehalts des Stifters in der Stiftungsurkunde auf Organisationsänderungen; und*
- Vereinfachung von Änderungen der Stiftungsurkunde.*

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Parlamentarische Initiative

Am 9. Dezember 2014 reichte Ständerat Werner Luginbühl eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

«Das Parlament wird dazu aufgefordert, entsprechende Gesetzesänderungen vorzunehmen, damit die Rahmenbedingungen für ein wirksames und liberales Schweizer Gemeinnützigkeits- und Stiftungswesen gestärkt werden; insbesondere soll folgenden Punkten Rechnung getragen werden:

1. *eine regelmässige Publikation von Daten zu den wegen Gemeinnützigkeit steuerbefreiten Organisationen durch das Bundesamt für Statistik;*
2. *eine klarere Regelung der Stiftungsaufsichtsbeschwerde im Sinne eines Beschwerderechts von Personen mit einem berechtigten Kontrollinteresse;*
3. *die Optimierung der Rechte des Stifters durch eine Ausdehnung des Änderungsvorbehalts in der Stiftungsurkunde auf Organisationsänderungen;*
4. *die Vereinfachung von Änderungen der Stiftungsurkunde durch unbürokratische Änderungen ohne notarielle Beurkundung und durch eine offenerere Regelung für unwesentliche Urkundenänderungen;*
5. *eine Haftungsbegrenzung für ehrenamtliche Organmitglieder durch den Ausschluss einer Haftung für leichte Fahrlässigkeit (unter Vorbehalt einer gegen teiligen statutarischen Regelung);*
6. *eine steuerliche Privilegierung für von Erben vorgenommene Zuwendungen aus dem Nachlass durch die Gewährung einmalig erhöhter Spendenabzüge im Jahr des Todesfalls oder im Folgejahr bzw. im Jahr der Erbteilung;*
7. *die Möglichkeit eines Spendenvortrags auf spätere Veranlagungsperioden, wenn die Höchstgrenze des Spendenabzugs überschritten ist;*
8. *keine Verweigerung bzw. kein Entzug der Steuerbefreiung, wenn gemeinnützige Organisationen ihre strategischen Leitungsorgane angemessen honorieren; dies ist zivilrechtlich zulässig und soll dementsprechend auch steuerrechtlich möglich sein.»*

Die Begründung der parlamentarischen Initiative lautete wie folgt:

«Der Stiftungsstandort Schweiz geniesst mit einem hochentwickelten Philanthropiesektor und als Standort für internationale gemeinnützige Organisationen eine weltweite Bedeutung. Um diese Stellung auch in Zukunft zu festigen, sind institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die den aktuellen Bedürfnissen des gemeinnützigen bzw. Nonprofitsektors Rechnung tragen. Die Schweiz ist dabei international führend hinsichtlich der Selbstregulierung von gemeinnützigen Organisationen. Das Zewo-Gütesiegel, der Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER 21 sowie die beiden Governance-Kodizes Swiss NPO-Code und Swiss Foundation Code

haben international Massstäbe gesetzt und tragen massgeblich zu einem effizienten NPO-Sektor bei. Damit besteht eine wichtige Grundlage für die wirksame Zweckerfüllung dieses gesellschaftlich bedeutsamen Sektors.

Ziel der Initiative ist eine weitere Stärkung der bereits guten Rahmenbedingungen für diesen wichtigen Bereich durch entsprechende Gesetzesänderungen bzw. -ergänzungen, insbesondere des ZGB und des DBG. Die Schwerpunkte der Forderungen liegen dabei auf mehr Branchentransparenz, einer erhöhten Wirksamkeit der Stiftungstätigkeit und einer Optimierung der stiftungs- und steuerrechtlichen Bestimmungen.

Neben den Verbesserungen auf Bundesebene ist gleichzeitig auch der Dialog mit den Kantonen für weitere Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu führen.»

Im Rahmen der Vorprüfung beschloss die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (Kommission) am 3. November 2015 mit 7 zu 1 Stimme bei 3 Enthaltungen, der Initiative gemäss Artikel 109 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG)¹ Folge zu geben. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates befasste sich an ihren Sitzungen vom 12. Mai 2016 und 19. August 2016 mit der Initiative und führte dazu auch Anhörungen durch. Am 3. November 2016 entschied sie mit 13 zu 6 Stimmen, dem Beschluss ihrer Schwesterkommission nicht zuzustimmen. Die Kommission befasste sich daher am 15. August 2017 im Rahmen der Vorprüfung erneut mit der Initiative und entschied mit 10 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung, dem Ständerat zu beantragen, der Initiative Folge zu geben. Im Kommissionsbericht vom 15. August 2017 legte sie dar, dass sie einen Handlungsbedarf bezüglich der Verbesserung der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für in der Schweiz ansässige Stiftungen bejaht. Am 12. September 2017 folgte der Ständerat dem Antrag der Kommission ohne Gegenstimme und gab der Initiative Folge. Vor dem Hintergrund des deutlichen Ratsentscheids erteilte die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats an ihrer Sitzung vom 20. Oktober 2017 schliesslich mit 9 zu 5 Stimmen bei 8 Enthaltungen ebenfalls ihre Zustimmung zur Initiative. Damit konnte die Kommission ihre Arbeiten zur Ausarbeitung einer Vorlage beginnen.

1.2 Arbeiten der Kommission

Am 14. Mai 2019 befasste sich die Kommission mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative. Nach Kenntnisnahme eines Arbeitspapiers der Verwaltung sowie einer Stellungnahme einer Expertengruppe wurde seitens der Kommission beschlossen, die Verwaltung zu beauftragen, gestützt auf die Vorarbeiten einen Vorentwurf auszuarbeiten.

Die Kommission hat den Vorentwurf am 28. Oktober 2019 zur Kenntnis genommen, darüber beraten und ihn verabschiedet. Am 21. November 2019 hat sie den erläuternden Bericht zur Kenntnis genommen und verabschiedet. Zu diesem Vorentwurf wurde nach dem Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (VIG)² eine Vernehmlassung durchgeführt.

¹ SR 171.10

² SR 172.061

An ihrer Sitzung vom 3. September 2020 hat die Kommission von den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis genommen und entschieden auf folgende Revisionspunkte zu verzichten:

- die regelmässige Publikation von Daten zu den wegen Gemeinnützigkeit steuerbefreiten Organisationen (Ziff. 1 der Pa.Iv.);
- die klarere Regelung der Stiftungsaufsichtsbeschwerde (Ziff. 2 der Pa.Iv.);
- die Haftungsbeschränkung für ehrenamtliche Organmitglieder (Ziff. 5 der Pa.Iv.);
- die steuerliche Privilegierung für Zuwendungen aus dem Nachlass sowie die Möglichkeit eines Spendenvortrags auf spätere Veranlagungsperioden (Ziff. 6 und 7 der Pa.Iv.); und
- keine Verweigerung bzw. kein Entzug der Steuerbefreiung, wenn gemeinnützige Organisationen ihre strategischen Leitungsorgane angemessen honorieren (Ziff. 8 der Pa.Iv.).

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Vorlage damit nicht mehr mehrheitsfähig wäre. Am 22. Februar 2021 hat die Kommission die Detailberatung des überarbeiteten Entwurfs durchgeführt und diesen mit 12 Stimmen gegen 0 bei 1 Enthaltung in der Gesamtabstimmung angenommen.

Dementsprechend beinhaltet diese Vorlage nur die Entwürfe der Gesetzesbestimmungen zur Optimierung der Stifterrechte durch eine Ausdehnung des Änderungsvorhalts des Stifters in der Stiftungsurkunde auf Organisationsänderungen (Ziff. 3 der Pa.Iv.) und zur Vereinfachung von Änderungen der Stiftungsurkunde (Ziff. 4 der Pa.Iv.), da diese in der Vernehmlassung grundsätzlich positiv aufgenommen wurden und daher nach der Ansicht der Kommission mehrheitsfähig sind.

Die Kommission wurde bei ihrer Arbeit gemäss Artikel 112 Absatz 1 ParlG vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, vom Eidgenössischen Finanzdepartement sowie von folgenden Experten unterstützt (in alphabetischer Reihenfolge): Dr. Christoph Degen, proFonds, Dachverband gemeinnütziger Stiftungen der Schweiz; Prof. Dr. Dominique Jakob, Ordinarius an der Universität Zürich; Prof. Tit. Dr. Hans Lichtsteiner, Titularprofessor an der Universität Freiburg; Prof. Dr. Georg von Schnurbein, Associate Professor an der Universität Basel.

2 Grundzüge der Vorlage

Bereits heute bestehen aufgrund des geltenden liberalen Stiftungsrechts gute Rahmenbedingungen für das Stiftungswesen. Der Kommission ist es ein wichtiges Anliegen, den erfolgreichen Schweizer Stiftungsstandort weiter zu stärken. Aus diesem Grund hat sie entschieden, folgende in der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen Massnahmen zu unterstützen:

- Optimierung der Stifterrechte durch eine Ausdehnung des Änderungsvorhalts des Stifters in der Stiftungsurkunde auf Organisationsänderungen (Ziff. 3 der Pa.Iv.); und
- Vereinfachung von Änderungen der Stiftungsurkunde (Ziff. 4 der Pa.Iv.).

Diese Massnahmen entsprechen nach Ansicht der Kommission aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses realen Bedürfnissen und werden als moderat sowie praktikabel erachtet. Im Übrigen erfordert die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen keine Totalrevision des Stiftungsrechts und gewährleistet eine Beibehaltung der bewährten Rechtsgrundlagen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Optimierung der Stifterrechte betreffend Organisationsänderungen durch eine Ausdehnung des Änderungsvorbehalts des Stifters in der Stiftungsurkunde (Ziff. 3 der Pa.Iv.)

Art. 86a Abs. 1 ZGB

Die Kommission will bei den Stiftungen eine Flexibilisierung und eine Stärkung der Stifterrechte erreichen, indem Änderungen in der Organisation der Stiftung leichter als im heute geltenden Artikel 85 ZGB vorgenommen werden können. Daher soll der Vorbehalt in der Stiftungsurkunde betreffend Änderungen des Zwecks der Stiftung durch den Stifter (Art. 86a ZGB) auch auf Organisationsänderungen ausgedehnt werden, wie zum Beispiel die Schaffung oder Abschaffung eines Zweitorgans oder einer Wahlregelung. Dies soll möglich sein, wenn der Stifter in der Stiftungsurkunde einen Änderungsvorbehalt vorgesehen hat, vom Stifter bei der zuständigen Bundes- oder Kantonsbehörde eine entsprechende Änderungen anbegehrt wird und mindestens zehn Jahre seit der Errichtung der Stiftung oder seit der letzten vom Stifter verlangten Änderung verstrichen sind. Die neu in Artikel 86a Absatz 1 ZGB vorgesehene Ausdehnung ist auch sinnvoll, weil Zweckänderungen oftmals auch Änderungen in der Organisation bedingen. Des Weiteren wird die Ausdehnung des Änderungsvorbehalts kaum zu einer zunehmenden Einmischung des Stifters in Stiftungsangelegenheiten führen, da eine derartige Einflussnahme in Bezug auf den Stiftungszweck bereits unter geltendem Recht möglich ist. Die zehnjährigen Fristen für die Zweck- und Organisationsänderungen laufen unabhängig voneinander, das heisst, dass eine Zweckänderung ohne simultane Organisationsänderung das Recht des Stifters zur Änderung der Organisation nicht ausschliesst.

3.2 Vereinfachung von Änderungen der Stiftungsurkunde (Ziff. 4 der Pa.Iv.)

Art. 86b und Art. 86c ZGB

Der geltende Artikel 86b ZGB handelt von den sogenannten «unwesentlichen Änderungen» der Stiftungsurkunde, welche von der Aufsichtsbehörde nach Anhörung des obersten Stiftungsorgans vorgenommen werden können, sofern dies aus triftigen sachlichen Gründen als geboten erscheint und keine Rechte Dritter beeinträchtigt wer-

den. Als unwesentliche Änderungen gelten minimale Modifikationen des Zwecks oder der Organisation der Stiftung, untergeordnete, teilweise rein redaktionelle Änderungen und Namensänderungen.³ Weiter äussert sich der Artikel 86b ZGB nicht dazu, ob derartige Änderungen der Stiftungsurkunde, welche von der Aufsichtsbehörde mittels einer Änderungsverfügung gutgeheissen werden, notariell beurkundet werden müssen. Daher gibt es je nach Kanton und Stiftungsaufsichtsbehörde unterschiedliche Behandlungsweisen. In einigen Kantonen wird eine notarielle Beglaubigung derartiger Urkundenänderung verlangt, in anderen Kantonen nicht.⁴

Nach Ansicht der Kommission ist die geltende Bestimmung einerseits zu restriktiv formuliert. Der geänderte Artikel 86b ZGB verlangt daher nicht mehr danach, dass «triftige Gründe» für eine Urkundenänderung vorliegen müssen und diese Änderungen als geboten «erscheinen». Es reicht künftig aus, wenn die Urkundenänderung sachlich gerechtfertigt ist. Diese Gesetzesänderung macht die auf lange Dauer ausgerichteten Stiftungen im sich heute zunehmend schneller wandelnden Umfeld flexibler und anpassungsfähiger. Des Weiteren wird man mit dieser gesetzlichen Präzisierung der gelebten liberaleren Praxis der Stiftungsaufsichtsbehörden gerecht. Andererseits wird durch den geänderten Artikel 86c ZGB klargestellt, dass eine Änderung der Stiftungsurkunde, welche von einer staatlichen Stelle mittels einer Änderungsverfügung gutgeheissen wird, künftig schweizweit keine notarielle Beurkundung bedarf. Damit sowohl die Stiftung als auch die Stiftungsaufsichtsbehörde über eine vollständige Stiftungsurkunde verfügen, ist eine konsolidierte Fassung der Stiftungsurkunde zu erstellen, welchen neben den jüngsten Änderungen auch die anderen Bestimmungen enthält. Die vollständige Stiftungsurkunde ist insbesondere auch ein Handelsregisterbeleg (vgl. Art. 22 Absatz 3 HRegV⁵). Da die Änderung der Stiftungsurkunde sich auf die Änderungsverfügung der Stiftungsaufsichtsbehörde abstützt, bedarf es keiner Beglaubigung der Stiftungsurkunde durch eine Urkundsperson aufgrund von Artikel 22 Absatz 4 HRegV. Dies ist insbesondere deshalb gerechtfertigt, weil die Änderungsverfügung auch als Beleg mit der geänderten Stiftungsurkunde dem Handelsregisteramt eingereicht werden muss.

³ Vgl. VEZ Parisima, Commentaire Romand, Code civil I, Art. 1-359 CC, Basel 2010, Art. 86b N 7. Dies entspricht auch der Sichtweise der Stiftungsaufsichtsbehörden, vgl. statt vieler: Merkblatt BVS Zürich, BVG- und Stiftungsaufsicht, Urkundenänderung von Stiftungen unter Aufsicht des Bezirks- oder Gemeinderates (www.bvs-zh.ch/assets/dokumente/vorsorge_formulare_und_merkblaetter/merkblatt_zur_urkundenaenderung_falls_bvs_nur_aenderungsbehoerde_1.pdf).

⁴ Vgl. RIEMER Hans Michael, Berner Kommentar, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Das Personenrecht, 3. Abteilung: Die juristischen Personen, Dritter Teilband: Die Stiftungen, Systematischer Teil und Kommentar zu Art. 80-89^{bis} ZGB, 2. Aufl., Bern 2020, Vorb. zu Art. 85-86b N 9 sowie statt vieler: Merkblatt der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel vom April 2016 zu den beiden möglichen Verfahren bei Urkundenänderungen nach Art. 86b ZGB (resp. nach Art. 62 Abs. 2 BVG in Verbindung mit Art. 86b ZGB) gemäss §10 der Ordnung über die Stiftungsaufsicht vom 23. Januar 2012 resp. § 7 der Ordnung über die berufliche Vorsorge vom 23. Januar 2012.

⁵ SR 221.411

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Auf Seiten der Eidgenössischen Stiftungsaufsichtsbehörden sowie der kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden führen die neue Regelung zu keinem nennenswerten Mehraufwand. Bereits heute wurden in der Praxis seitens der Stiftungsaufsichtsbehörden unter geltendem Stiftungsrecht die Realisierung von berechtigten organisatorischen Änderungen sowie von unwesentlichen Urkundenänderungen unterstützt.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Die vorgeschlagene neue Regelung ist umsetzbar.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Das Europäische Recht enthält keine zivilrechtlichen Vorschriften zur Stiftung.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die beantragte Revision stützt sich teils auf Artikel 122 Absatz 1 BV, der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Zivilrechts überträgt.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz ist an keine internationale Verpflichtung gebunden, die ihren Handlungsspielraum auf dem Gebiet des innerstaatlichen Stiftungsrechts einschränkt.

6.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Mit der Vorlage werden keine neuen Rechtssetzungsbefugnisse an den Bundesrat delegiert.

6.4 Erlassform

Die Änderung des Zivilgesetzbuches ist in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen.

6.5 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage untersteht nicht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV, da sie weder Subventionsbestimmungen noch die Grundlage für die Schaffung eines Verpflichtungskredites oder Zahlungsrahmens enthält.

