



Teilrevision des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug vom 17. August 1911 (EG ZGB) betreffend Stiftungsaufsicht

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 2. Oktober 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag auf Teilrevision des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug vom 17. August 1911 (EG ZGB; BGS 211.1). Dazu erstatten wir Ihnen nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Die Stiftungsaufsicht im Kanton Zug
2. Übertragung der Aufsicht über die Stiftungen, die nach Ihrer Bestimmung einer Einwohnergemeinde oder Bürgergemeinde angehören, auf die ZBSA
3. Ergebnis der Vernehmlassung
4. Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen
5. Finanzielle Auswirkungen
6. Zeitplan
7. Antrag

1. Die Stiftungsaufsicht im Kanton Zug

Nach Art. 84 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) stehen die Stiftungen unter der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinde), dem sie nach ihrer Bestimmung angehören. Die Kantone können die ihren Gemeinden angehörenden Stiftungen der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellen (Art. 84 Abs. 1^{bis} ZGB). Die Familienstiftungen und die kirchlichen Stiftungen sind unter Vorbehalt des öffentlichen Rechtes der Aufsichtsbehörde nicht unterstellt (Art. 87 Abs. 1 ZGB).

Am 30. Juni 2005 erklärte der Kanton Zug den Beitritt zum Konkordat vom 19. April 2004 über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (Ziff. 1 des Kantonsratsbeschlusses betreffend den Beitritt zum Konkordat vom 19. April 2004 über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht [BGS 212.3]). Die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) ist eine öffentlichrechtliche Anstalt der Konkordatskantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie hat ihren Sitz in Luzern.

Der Beitritt des Kantons Zug zu diesem Konkordat hatte zur Folge, dass diejenigen Stiftungen, die bis dahin von den Behörden des Kantons beaufsichtigt worden waren, fortan der Aufsicht der ZBSA unterstellt waren.

Die gemeindlichen Stiftungen waren vom Konkordatsbeitritt nur am Rande betroffen, indem die ZBSA Änderungs-, Umwandlungs- und Aufhebungsbehörde über die gemeindlichen Stiftungen im Sinne von Art. 85, 86, 86a und 88 Abs. 1 ZGB wurde (§ 3 Abs. 1 der Verordnung betreffend die Aufsicht über die Stiftungen vom 12. März 2002 [BGS 212.2]).

Die Aufsicht über die Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung einer Gemeinde (Einwohnergemeinde) oder Bürgergemeinde angehören, wird indessen nach wie vor durch den Gemeinde- bzw. den Bürgerrat ausgeübt (§ 8 Abs. 1 Ziff. 1 und § 12 Abs. 1 Ziff. 1 des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug vom 17. August 1911 [EG ZGB; BGS 211.1] und § 2 Abs. 2 der Verordnung betreffend die Aufsicht über die Stiftungen). Gesamtkantonal stehen ungefähr siebzehn Stiftungen unter der Aufsicht eines Gemeinde- oder Bürgerrats. Ausserdem bestehen im Kanton Zug drei Korporationsstiftungen, von welchen zwei – eine der Korporation Unterägeri und eine der Korporation Zug – von der ZBSA beaufsichtigt werden. Eine dritte Korporationsstiftung – der Korporationsgemeinde Oberägeri – wird seit dem Jahre 1945 von der Bürgergemeinde Oberägeri beaufsichtigt.

2. Übertragung der Aufsicht über die Stiftungen, die nach Ihrer Bestimmung einer Einwohnergemeinde oder Bürgergemeinde angehören, auf die ZBSA

Bei der Stiftungsaufsicht handelt es sich um eine anspruchsvolle Aufgabe, die betriebswirtschaftliche und juristische Kenntnisse voraussetzt. Die Aufsichtsbehörde muss die Jahresrechnungen, Revisionsberichte, Tätigkeitsberichte und Protokolle prüfen.

Prüfinhalt ist

- die Umsetzung des Stiftungszwecks;
- die Verwendung des Stiftungsvermögens (zweckkonforme Mittelverwendung, massvolle Entschädigung der Stiftungsrätinnen und Stiftungsräte);
- die Anlage bzw. der Unterhalt des Stiftungsvermögens;
- die Fortführungsfähigkeit, der Gläubigerschutz und die Beurteilung hinsichtlich Überschuldung;
- die Erfüllung der Rechnungslegungsvorschriften (Rechnungslegungsstandard, Konsolidierungspflicht, Mindestinhalt) und der Revisionspflicht.

Ziel und Zweck der Prüfung ist

- das Feststellen von Organisationsmängeln (Stiftungsrat, Revisionsstelle, Handelsregistereinträge);
- die Sicherstellung, dass der Stiftungszweck umgesetzt wird;
- die Beurteilung der zweckkonformen Verwendung des Stiftungsvermögens;
- die Kontrolle der Anlage des Stiftungsvermögens;
- das Sicherstellen der Fortführungsfähigkeit und die rechtzeitige Erkennung von Überschuldungssituationen (Gläubigerschutz);
- die korrekte Umsetzung der Rechnungslegungsvorschriften;
- der Schutz des Stifterwillens und somit Selbstschutz der Stiftung und der Stiftungsrätinnen und Stiftungsräte.

Besonders kleinere Einwohner- und Bürgergemeinden kann es vor Schwierigkeiten stellen, eine in jeder Hinsicht professionelle Stiftungsaufsicht zu gewährleisten.

Anlässlich einer früheren Revision des EG ZGB schlugen die Einwohnergemeinden bereits vor, dass die Aufsicht über die Stiftungen, die nach Ihrer Bestimmung den Einwohner- und den Bürgergemeinden angehören, nicht mehr durch die Einwohner- und Bürgergemeinden, sondern durch das damalige kantonale Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungsaufsicht erfolgen solle. An der Sitzung der Gemeindepräsidentenkonferenz vom 18. Januar 2018 wurde eine Übertragung der Aufsicht über die vorgenannten Stiftungen auf die ZBSA von den anwesenden Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten einstimmig befürwortet. Der Regierungsrat

erachtet diese Übertragung der Aufsicht als sinnvoll. Die ZBSA verfügt dank einem spezialisierten Team bestehend aus Juristinnen und Juristen, Wirtschaftsprüfenden, Betriebswirtschaftlerinnen und Betriebswirtschaftlern sowie Finanzanalystinnen und Finanzanalysten über die nötigen personellen Ressourcen, um eine professionelle Stiftungsaufsicht zu gewährleisten. Durch eine Übertragung der Aufsicht auf die ZBSA werden die Einwohner- und Bürgergemeinden entlastet und es fallen keine Kosten für sie an. Zudem besteht für die Gemeinden keine Haftung mehr aus der Aufsichtstätigkeit. Allfällige Interessenskonflikte können vermieden werden. Schliesslich fällt die Schnittstelle zwischen Aufsichts- und Änderungsbehörde weg, da die ZBSA sowohl Aufsichts- als auch Änderungsbehörde ist. In Anbetracht all dieser Vorteile sollen mit der vorliegenden Gesetzesrevision die für die Übertragung der Aufsicht auf die ZBSA notwendigen rechtlichen Anpassungen vorgenommen werden. Mit dieser Gesetzesrevision wird auch die Stiftung der Korporation Oberägeri, welche seit dem Jahre 1945 von der Bürgergemeinde Oberägeri beaufsichtigt wird, der Aufsicht der ZBSA unterstellt. Der Konkordatsrat der ZBSA hat am 4. Juni 2018 dem Antrag der Direktion des Innern vom 11. April 2018 zugestimmt und sich bereit erklärt, die Aufsicht über Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung der Gemeinde angehören, zu übernehmen.

3. Ergebnis der Vernehmlassung

- Nach der ersten Lesung dieser Vorlage wurden mit Schreiben vom 27. Juni 2018 die Einwohner-, Bürger und Korporationsgemeinden des Kantons Zug sowie die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien zur Vernehmlassung eingeladen. Vernehmlassungen sind von sämtlichen Einwohnergemeinden, von einer Korporationsgemeinde, dem Verband der Zuger Bürgergemeinden sowie der CVP, FDP, SVP und der ALG eingegangen.

Der Konkordatskommission wurde das Geschäft angedient. Sie hat beschlossen, auf eine Stellungnahme zu verzichten.

- Sämtliche Einwohnergemeinden und die Korporation Baar-Dorf sowie die CVP, die FDP und die ALG begrüessen die vorliegende Revision des EG ZGB. Sie machen dabei u.a. geltend, die Stiftungsaufsicht sei eine komplexe und anspruchsvolle Aufgabe. Es könne die kleineren Gemeinden vor Schwierigkeiten stellen, eine professionelle Aufsicht zu gewährleisten. Die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) würde über die nötigen personellen Ressourcen von einem spezialisierten Team bestehend aus Juristinnen und Juristen, Wirtschaftsprüfenden, Betriebswirtschaftlerinnen und Betriebswirtschaftlern sowie Finanzanalystinnen und Finanzanalysten und über ein umfassendes Knowhow auf dem Gebiet der Stiftungsaufsicht verfügen, um eine professionelle Stiftungsaufsicht zu gewährleisten. Nachdem es gesamthaft nur um ca. 17 gemeindliche Stiftungen im Kanton Zug gehe, mache es auch Sinn, diese bei der gleichen Stelle, bei der bereits die kantonalen Stiftungen beaufsichtigt werden, zu zentralisieren. Eine Zentralisierung bei der ZBSA verspreche deshalb eine noch effektivere und qualitativ noch hochstehendere Stiftungsaufsicht. Bereits heute sei die ZBSA bei gemeindlichen Stiftungen für Änderungs-, Umwandlungs- und Aufhebungsbeschlüsse zuständig. Mit der neuen Regelung würde eine Schnittstelle wegfallen. Für die Gemeinden würden keine Kosten mehr anfallen und auch die Haftung aus der Aufsichtstätigkeit der Gemeinden würde entfallen. Im Übrigen hätten die Gemeinden die Stiftungsaufsicht bereits früher abgeben wollen.

Der Verband der Zuger Bürgergemeinden sowie die SVP lehnen eine Übertragung der Aufsicht über die gemeindlichen Stiftungen an die ZBSA ab. Die zuständigen Bürgerräte seien ausreichend fachkompetent besetzt, um die Aufsicht über die betreffenden Stiftungen wahrnehmen zu können. Die nach dem Wechsel zur ZBSA beaufsichtigten Stiftungen hätten nach einer

Übergangsfrist massive Gebührenerhöhungen zu verbuchen gehabt. Die teils kleineren, noch von den Gemeinden beaufsichtigten Stiftungen hätten bei einer Übertragung der Stiftungsaufsicht an die ZBSA ebenfalls Mehrbelastungen zu gewärtigen. Diese Mittel fehlten dann, insbesondere im heutigen Tiefzinsumfeld, um die eigentlichen Stiftungszwecke erfüllen zu können. Die Bürgergemeinden des Kantons Zug könnten die Stiftungsaufsicht kostengünstig erbringen und würden in der Teilrevision des EG ZGB keine Vorteile erkennen.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die ZBSA dank ihres profunden Knowhows im Bereich der Stiftungen eine professionelle Stiftungsaufsicht umfassend gewährleisten kann; wohingegen die Stiftungsaufsicht in einzelnen Gemeinden bloss eine kleine Nebenaufgabe ist. Momentan müssten die Gemeinden von den Stiftungen gemäss § 5 Abs. 1 Ziff. 40 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974 (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) für die Prüfung der Jahresrechnungen 55 bis 450 Franken verlangen, was den Aufwand für die Prüfung und das Haftungsrisiko in keiner Weise abdeckt. Die moderaten kostendeckenden Gebühren der ZBSA stellen für die Stiftungen keine übermässigen Belastungen dar und sind kein Hinderungsgrund für eine Übertragung der Stiftungsaufsicht auf die ZBSA. Die jährliche Aufsichtsgebühr ist abhängig vom Brutto-Stiftungsvermögen. Die Grundgebühr beträgt 300 Franken pro Jahr. Die Maximalgebühr bei 30 Millionen Bruttovermögen beträgt 3300 Franken.

- Die Einwohnergemeinden Baar, Cham, Hünenberg und Walchwil möchten die Aufsicht über Fideikommissionen ebenfalls auf die ZBSA übertragen, sofern dies gesetzlich möglich sei. Für die Übertragung der Aufsicht über die Fideikommissionen auf die ZBSA besteht im Konkordat über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht indessen keine Rechtsgrundlage, weshalb eine solche Übertragung ausser Betracht fällt.

- Die Einwohnergemeinde Zug stellt den Antrag, § 12a Abs. 1 Bst. c EG ZGB sei wie folgt anzupassen: «Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, insbesondere über Personalfürsorgestiftungen (Art. 89a ZGB).» Sie begründet diesen Antrag damit, dass nebst der Rechtsform der Stiftung bei der beruflichen Vorsorge auch die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit und – im über- bzw. ausserobligatorischen Bereich – sogar die Rechtsform der Genossenschaft gewählt werden könne. Mit dieser weiter gefassten Formulierung könne dem Missverständnis vorgebeugt werden, die ZBSA sei nur zuständig für die Aufsicht über Stiftungen (nicht aber über Einrichtungen des öffentlichen Rechts).

Die Zuständigkeit der ZBSA für sämtliche Einrichtungen der beruflichen Vorsorge mit Sitz in einem der Konkordatskantone ergibt sich bereits aus Art. 61 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) vom 25. Juni 1982 in Verbindung Art. 2 Abs. 1 des Konkordats über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 19. April 2004 (BGS 212.31). Davon sind grundsätzlich auch die Vorsorgeeinrichtungen/Stiftungen nach Art. 89a ZGB erfasst, da Art. 89a ZGB in Abs. 6 Ziff. 12 und Abs. 7 Ziff. 7 ebenfalls auf Art. 61 BVG verweist. So gesehen erscheint § 12a Bst. c EG ZGB auf den ersten Blick als obsolet, da die Zuständigkeit für die Aufsicht über sämtliche Einrichtungen der beruflichen Vorsorge bereits auf Konkordatebene geregelt ist. Der Klarheit halber wurde er jedoch eingefügt, da es sich bei solchen Einrichtungen eben (teilweise) auch um Stiftungen handelt, die einer Stiftungsaufsicht unterstehen. Da das EG ZGB die Regelung der Aufsicht über die Stiftungen beinhaltet und nicht die berufliche Vorsorge als Ganzes, bezieht sich § 12a Bst. c EG ZGB nur auf Stiftungen. Daher ist der Regierungsrat der Ansicht, dass § 12a Bst. c EG ZGB nicht im Sinne des Antrags der Einwohnergemeinde Zug anzupassen ist.

4. Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen

4.1. EG ZGB

§ 8 Abs. 1 Ziff. 1 und § 12 Abs. 1 Ziff. 1 EG ZGB

Zur Übertragung der Stiftungsaufsicht müssen diejenigen Bestimmungen im EG ZGB aufgehoben werden, welche den Gemeinderat bzw. den Bürgerrat für die Aufsicht über die Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung der Gemeinde (Einwohnergemeinde) bzw. der Bürgergemeinde angehören, für zuständig erklären. Es handelt sich dabei um § 8 Abs. 1 Ziff. 1 und § 12 Abs. 1 Ziff. 1 EG ZGB. Diese Bestimmungen sind ersatzlos aufzuheben.

§ 12a (neu) EG ZGB

Seit dem Beitritt am 30. Juni 2005 zum Konkordat vom 19. April 2004 über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht sind diejenigen Stiftungen, die bis dahin von den Behörden des Kantons beaufsichtigt worden waren, der Aufsicht der ZBSA unterstellt. Seit dem Konkordatsbeitritt nimmt die ZBSA zudem für die kantonalen und gemeindlichen Stiftungen auch die Aufgaben als Änderungs-, Umwandlungs- und Aufhebungsbehörde wahr (§ 2 Abs. 3 des Konkordats über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht i.V.m. § 3 Abs. 1 der Verordnung betreffend die Aufsicht über die Stiftungen).

Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, dass nebst den im Konkordat enthaltenen Bestimmungen mit einem neuen § 12a auch eine eigene Bestimmung in das EG ZGB aufgenommen wird, wonach die ZBSA für die Aufsicht über Stiftungen (inklusive Stiftungen der beruflichen Vorsorge) zuständig ist. Des Weiteren soll in dieser Bestimmung auch die Zuständigkeit der ZBSA für die Abänderung der Organisation oder des Zwecks einer Stiftung (Art. 85–86b ZGB) sowie die Aufhebung einer Stiftung (Art. 88 Abs. 1 ZGB) festgehalten werden.

§ 21a (neu) EG ZGB

Es ist nicht sinnvoll, die Aufsicht während des laufenden Geschäftsjahres vom Gemeinderat bzw. Bürgerrat auf die ZBSA zu übertragen. Es ist deshalb in einer Übergangsbestimmung festzulegen, dass die Übertragung der Aufsicht über die betroffenen Stiftungen per 1. Januar 2020 erfolgt.

4.2. Verwaltungsgebührentarif (Fremdänderung)

Nach § 5 Abs. 1 Ziff. 40 des Verwaltungsgebührentarifs können die Gemeinde- oder Bürgerräte für die Aufsicht über Fideikommisse und Stiftungen sowie die Prüfung der Stiftungsrechnungen, soweit die Stiftungen nicht Bestandteil des Gemeindevermögens sind (Art. 84 ZGB und §§ 8 und 12 EG ZGB), pro Jahr 55 bis 450 Franken Gebühren für ihre Amtshandlungen verlangen. Da die Gemeinde- und Bürgerräte nach der Übertragung der Stiftungsaufsicht auf die ZBSA keine Aufsicht mehr ausüben und somit auch keine Stiftungsrechnungen mehr prüfen, ist diese Bestimmung dahingehend zu ändern, als nur noch die Erhebung von Gebühren für die Aufsicht über Fideikommisse geregelt wird.

4.3. Aufhebung der Verordnung betreffend die Aufsicht über die Stiftungen

Die Verordnung betreffend die Aufsicht über die Stiftungen regelt die Aufsicht über die Stiftungen im Sinne von Art. 80 ff. ZGB (sog. klassische Stiftungen), die nach ihrer Bestimmung einer Gemeinde des Kantons Zug angehören (§ 1 Abs. 1 der Verordnung).

Da die Aufsicht über diese Stiftungen künftig durch die ZBSA wahrgenommen wird, wird diese Verordnung obsolet. Für die Aufhebung von Verordnungen ist der Regierungsrat zuständig. Er wird diese Verordnung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Revision des EG ZGB aufheben.

5. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton, da die ZBSA nach § 19 Abs. 2 des Konkordats über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht kostendeckende Gebühren von den Stiftungen erhebt.

Aufgrund des Wegfalls der Aufsichtstätigkeit können die Gemeinden keine Gebühren nach § 5 Abs. 1 Ziff. 40 des Verwaltungsgebührentarifs mehr verlangen. Gleichzeitig entfallen die Auslagen der Gemeinden im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit über die gemeindlichen Stiftungen.

6. Zeitplan

Oktober 2018	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
November 2018	Kommissionssitzung
Januar 2019	Kommissionsbericht
März 2019	Kantonsrat, 1. Lesung
Mai 2019	Kantonsrat, 2. Lesung
Mai 2019	Publikation Amtsblatt
Juli 2019	Ablauf Referendumsfrist
Oktober 2019	Allfällige Volksabstimmung
Oktober 2019	Inkrafttreten

7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen auf die Vorlage Nr. 2903.2 – 15892 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 2. Oktober 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser