



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

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 13. Dezember 2018

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission betreffend Teilrevision des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug (EG ZGB; BGS 211.1) vom 17. August 1911 hat die Vorlage des Regierungsrats vom 2. Oktober 2018 (Vorlage Nr. 2903.1 – 15891) in den Sitzungen vom 5. Dezember 2018 und 13. Dezember 2018 behandelt. Frau Landammann Manuela Weichelt-Picard hat die Vorlage in der Kommission vertreten. Ausserdem standen für weitere Ausführungen und Auskünfte Ursula Uttinger (Generalsekretärin), Barbara Reichlin (Geschäftsleiterin ZBSA), Dr. Robert Brunner (Grundbuch- und Notariatsinspektor) an der ersten Sitzung sowie Felix Grämiger (Juristischer Mitarbeiter) an der zweiten Sitzung zur Verfügung. An der ersten Sitzung vertrat Martin Würmli, Stadtschreiber Zug, die Einwohnergemeinden und Andreas Blank, Bürgerrat Zug, den Verband der Bürgergemeinden mit einer kurzen Stellungnahme. Das Protokoll führte Christopher Lattmann (Juristischer Praktikant).

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Einleitung
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Schlussabstimmungen
5. Anträge

1. Einleitung

Der vom Regierungsrat am 2. Oktober 2018 verabschiedete Bericht und Antrag betreffend Teilrevision EG ZGB beabsichtigt, die Aufsicht über gemeindliche Stiftungen der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) zu übertragen. 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.

Stellungnahme der Vertretung der Einwohnergemeinden und Bürgergemeinden

Die Vertretung der Einwohnergemeinden betont, dass die Vorlage des Regierungsrats von allen Einwohnergemeinden unterstützt werde. Bei einer Zentralisierung wäre das notwendige Knowhow für eine professionelle Stiftungsaufsicht gewährleistet. Dies deshalb, weil der gemeindlichen Aufsichtsfunktion heutzutage keine grosse Bedeutung mehr innewohne. Viele

Gemeinden würden gar keine Stiftungsaufsicht mehr ausüben. Für diejenigen die es weiterhin tun, sei diese Aufgabe mit grossem Aufwand verbunden; das notwendige Knowhow müsse allenfalls extern beschafft werden. Die Stadt Zug wende für die Aufsicht etwa einen Tag pro Stiftung auf. Die Einwohnergemeinden seien der Meinung, dass es sinnvoll sei, wenn die Aufsicht zentral durch die ZBSA wahrgenommen werde. Die künftig anfallenden Kosten für die Stiftungen wären vergleichsweise bescheiden. Es wird auch darauf hingewiesen, dass Stiftungen mit kleinen Vermögen aufgelöst und in ein entsprechendes Sammelgefäss transferiert werden sollten. Mit der Änderung des EG ZGB könnten allfällige Interessenskonflikte vermieden werden. So gebe es Stiftungen, die eng mit der Stadt verbunden seien (bsp. Mitarbeitende der Stadt im Stiftungsrat) und von der Stadt stark finanziert würden. Gleichzeitig nehme die Stadt die Stiftungsaufsicht wahr.

Die Vertretung des Verbandes der Bürgergemeinden des Kantons Zug möchte weiterhin die Aufgabe als Aufsichtsbehörde wahrnehmen. Im revidierten EG ZGB würde sich hinsichtlich der Aufsicht eine «Kann»-Formulierung als Kompromiss anbieten. So könnten kleinere Gemeinden frei darüber entscheiden, ob sie die Aufsicht weiterhin wahrnehmen oder sie zur ZBSA nach Luzern transferieren wollen. Bei der Bürgergemeinde Zug sei auch das erforderliche Fachwissen zur Ausübung einer professionellen Stiftungsaufsicht vorhanden. Es könne freilich nicht ausgeschlossen werden, dass dies bei kleineren Gemeinden anders sei. Aufsichtsgebühren in der Höhe von 300 Franken, welche die ZBSA für ihre Dienstleistung erhebe, stellen für einige der von den Bürgergemeinden beaufsichtigten Stiftungen eine grössere finanzielle Belastung dar. Von den Bürgergemeinden werden hingegen nur symbolische Aufsichtsgebühren erhoben.

In der Folge erörtert die Kommission verschiedene Fragen bezüglich der Gebühren für die Stiftungen, des zeitlichen Aufwandes für die Stiftungsaufsicht, der Anzahl der betroffenen Stiftungen etc.

Exkurs Fideikommiss

Notariatsinspektor Dr. Robert Brunner erklärt, was unter einem Fideikommiss zu verstehen ist:

Beim Fideikommiss handelt es sich um ein «altrechtliches Gebilde». Altrechtlich bedeutet, dass ein Fideikommiss nur bis zum Inkrafttreten des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) vom 10. Dezember 1907 errichtet werden konnte. Seit dem 1. Januar 1912 ist die Errichtung nicht mehr möglich (Art. 335 Abs. 2 ZGB). Beispiel: Der Landtwing'sche Fideikommiss wurde im Jahre 1775 errichtet. Unter einem Fideikommiss versteht man Vermögen oder Vermögenskomplexe, die sich innerhalb einer Familie nach einer vom Errichter («Stifter») zum vornherein festgesetzten Ordnung vererben sollen (meist auf den ältesten männlichen Nachkommen). Auf die Fideikommisse findet Gewohnheitsrecht Anwendung.

Der Kanton Zug kennt drei solche Fideikommisse, in denen der Errichter eine Exekutivbehörde (heute Regierungsrat) als Aufsichts- und Schutzbehörde eingesetzt hat. Dieser hat dafür zu sorgen dass das Fideikommissgut durch Tat- oder Rechtshandlungen des jeweiligen Fideikommissars («Nutzniesser») nicht in seiner Substanz vermindert wird. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat die vom Fideikommissar abgeschlossenen Rechtsgeschäfte im Einzelfall zu genehmigen. In zwei Fällen ist Kraft Delegation die Direktion des Innern für die Genehmigung der Rechtsgeschäfte zuständig, beider Fideikommisses Müller im Rost sind sowohl vom Regierungsrat als auch vom Bürgerrat der Stadt Zug für Genehmigungen zuständig. Dabei hat sich die Praxis gebildet, dass der Bürgerrat die Jahresrechnungen des Fideikommiss genehmigt, der Regierungsrat die Verfügungenshandlungen.

Der Fideikommiss kann am ehesten mit einer Familienstiftung des heutigen Rechts verglichen werden. Anders als bei einer Stiftung handelt es sich beim Fideikommiss nicht um eine juristische Person. Im Grundbuch eingetragen wird zwar der Fideikommissar. Dessen Verfügungsbezugnis ist jedoch beschränkt, weil Verfügungshandlungen nur vorbehaltlich der regierungsrätlichen Genehmigung gültig sind.

2. Eintretensdebatte

Grundsätzlich begrüsst die Kommission eine Debatte zur vorliegenden Thematik. Es wird vorgebracht, dass sämtliche Einwohnergemeinden die Gesetzesänderung unterstützen. Des Weiteren könne durch die Übertragung der Aufsicht auf die ZBSA eine Professionalisierung angesprochen werden, was eine Entlastung für kleinere Gemeinden darstelle, da Interessenskonflikte sowie die Schnittstelle zwischen Aufsichts- und Änderungsbehörde wegfallen würden.

Als Gegenargument wird erwähnt, dass durch die Übertragung der Stiftungsaufsicht den Gemeinden weitere Kompetenzen weggenommen würden obwohl diese sehr wohl über das notwendige Fachwissen verfügten, um eine professionelle Aufsicht zu gewährleisten.

Die Kommission beschliesst mit 11:3 Stimmen ohne Enthaltung auf die Vorlage einzutreten.

3. Detailberatung

Im Rahmen der Beratung der §§ 8 und 12 EG ZGB wird über die grundsätzliche Stossrichtung der Teilrevision diskutiert. Entscheidend ist für die Kommission die Frage, ob nur für neugegründete gemeindliche Stiftungen die Stiftungsaufsicht auf die ZBSA übergehen soll, während die bestehenden weiterhin von den Gemeindeexekutiven (Gemeinderat, Bürgerrat und Korporationsrat) beaufsichtigt werden können.

Grossmehrheitlich erachtet die Kommission eine «Kann-Vorschrift» als bessere Lösung, wonach nicht alle gemeindlichen Stiftungen zwingend der Aufsicht der ZBSA unterstellt werden. Vor allem könnten so die Gemeinden ihre Kompetenzen behalten, es bestünde aber auch die Möglichkeit bei Bedarf in Zukunft die Aufsicht an die ZBSA zu übertragen. Dadurch könnten historisch gewachsene Beziehungen erhalten bleiben.

Die Mehrheit der Kommission wünscht daher eine Regelung, wonach Stiftungen, welche bis anhin unter gemeindlicher Aufsicht standen, weiterhin von den Gemeindeexekutiven beaufsichtigt werden können. Neu gegründete Stiftungen sollen jedoch künftig von der ZBSA beaufsichtigt werden. Die Direktion des Innern macht darauf aufmerksam, dass die Stiftungsaufsicht nur gesamthaft auf die ZBSA übertragen werden kann. Es ist mit dem Gleichheitsgebot der Bundesverfassung nicht vereinbar und würde von der ZBSA auch nicht akzeptiert werden, dass eine Gemeindeexekutive selbst eine Auswahl treffen könnte, bei welchen der von ihr beaufsichtigten Stiftungen sie die Aufsicht auf die ZBSA überträgt. Die von der Direktion des Innern vorgeschlagene Übergangsbestimmung, bei welcher die Aufsicht für die bisherigen Stiftungen gesamthaft bei der Gemeinde belassen werden können, sei vermutlich an der Grenze des zulässigen. Es ist fraglich, ob eine solche Regelung einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten würde, bzw. ob sie Bundesrecht verletzt. Normalerweise kann man eine Aufsicht nicht aufteilen und es gilt das Gleichbehandlungsgebot der Bundesverfassung.

Eine Minderheit findet, dass bei der vorgenannten Lösung Interessenskonflikte nicht hinreichend berücksichtigt würden und es zu keiner Vereinheitlichung käme. Es sei der Antrag des

Regierungsrates zu unterstützen. Es können morgen neue Stiftungen gegründet werden, die allenfalls auch ein Risiko beinhalten. Zudem konnten die Gemeinden bei der Umfrage, über welche Stiftungen sie die Aufsicht haben, die Stiftungen nicht vollzählig auflisten.

Mit **11:3 Stimmen ohne Enthaltung** entschied die Kommission § 8 Abs. 1 Ziff. 1 und § 12 Abs. 1 Ziff. 1 EG ZGB aufzuheben und eine Übergangsbestimmung durch die Direktion des Innern ausarbeiten zu lassen.

Des Weiteren wird festgestellt, dass aufgrund des Mehrheitsentscheids zu Gunsten einer «Kann-Formulierung» § 5 des Kantonsratsbeschluss über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) vom 11. März 1974 nicht im Sinne des Regierungsrates angepasst werden kann, da sonst die Gemeinden für die Stiftungsaufsicht keine Gebühren mehr erheben könnten.

Bei der Formulierung der Übergangsbestimmung fiel der Direktion des Innern auf, dass bei den von der Vorlage betroffenen Bestimmungen die Korporationsgemeinden nicht erwähnt sind. Entsprechend wurde auch § 12a Abs. 1 Bst. a EG ZGB und § 5 des Verwaltungsgebührentarifs angepasst.

Die von der Direktion des Innern ausgearbeitete Übergangsbestimmung sieht vor, dass die Aufsicht über die Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung der Gemeinde (Einwohnergemeinde), der Bürgergemeinde oder der Korporationsgemeinde angehören, per 1. Januar 2020 an die ZBSA übergeht (§ 21a Abs. 1 EG ZGB). Die Gemeindeexekutiven können jedoch die Aufsicht über diejenigen Stiftungen behalten, welche sie bereits vor dem 1. Januar 2020 beaufsichtigt haben, sofern sie dies gegenüber der Direktion des Innern bis am 31. Dezember 2019 schriftlich erklären (§ 21a Abs. 2 EG ZGB). Gemeindeexekutiven, welche die Aufsicht über diejenigen Stiftungen behalten, welche sie bereits vor dem 1. Januar 2020 beaufsichtigt haben, können die Aufsicht über diese Stiftungen auch zu einem späteren Zeitpunkt auf die ZBSA übertragen. Eine solche Übertragung kann jeweils auf Anfang eines Kalenderjahres erfolgen. Wenn eine Gemeindeexekutive von dieser Option Gebrauch machen möchte, muss sie dies der Direktion des Innern drei Monate vor der geplanten Übertragung der gesamten Stiftungsaufsicht schriftlich mitteilen (§ 21a Abs. 3 EG ZGB).

Die Stiftungsaufsicht kann nur gesamthaft auf die ZBSA übertragen werden. Es ist nicht zulässig, dass eine Gemeindeexekutive nur bei einem Teil der von ihr beaufsichtigten Stiftungen die Aufsicht auf die ZBSA überträgt und die anderen Stiftungen weiterhin von ihr beaufsichtigt werden.

Anlässlich der zweiten Kommissionssitzung, die aufgrund zeitlicher Dringlichkeit am 12. Dezember 2018 einberufen wurde und bereits am 13. Dezember 2018 stattfand, wurde die von der Direktion des Innern ausgearbeitete Übergangsbestimmung beraten. Eine Minderheit der Kommission war der Ansicht, dass die gemeindlichen Stiftungen nicht automatisch auf die ZBSA übergehen sollen, wenn die Gemeindeexekutive der Direktion des Innern keine schriftliche Mitteilung macht, dass sie die Stiftungsaufsicht über die von ihr bisher beaufsichtigten Stiftungen weiterhin selber ausüben möchte. Die Mehrheit der Kommission war jedoch der Ansicht, es sei vertretbar und stelle keinen unverhältnismässigen Aufwand dar, dass eine solche Gemeindeexekutive ein Schreiben an die Direktion des Innern verfasse. Ein Schreiben gebe auch Rechtssicherheit.

Die Kommission stimmte der Übergangsbestimmung gemäss dem Vorschlag der Direktion des Innern mit 7:4 Stimmen bei zwei Enthaltungen zu.

4. Schlussabstimmungen

Die Kommission stimmte der abgeänderten Vorlage am 5. Dezember 2018 in der Schlussabstimmung mit 12:2 Stimmen ohne Enthaltung zu. Anlässlich der zweiten Kommissionssitzung am 13. Dezember 2018 wurde erneut eine Schlussabstimmung durchgeführt und die abgeänderte Vorlage mit 8:3 Stimmen bei zwei Enthaltungen angenommen.

5. Anträge

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat,

1. mit 11:3 Stimmen ohne Enthaltung auf die Vorlage Nr. 2903.1 – 15891 einzutreten;
2. mit 8:3 Stimmen bei zwei Enthaltungen, der Vorlage Nr. 2903.1 – 15891 mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen.

Zug, 13. Dezember 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Philip C. Brunner

Beilage: Synopse

Kommissionsmitglieder:

Brunner Philip C., Zug, Präsident
Balmer Kurt, Risch
Christen Hans, Zug
Dittli Laura, Oberägeri
Gysel Barbara, Zug
Hausheer Andreas, Steinhausen
Hess Mariann, Unterägeri
Hofer Rita, Hünenberg
Letter Peter, Oberägeri (entschuldigt abwesend)
Peter Marcel, Neuheim
Riboni Michael, Baar
Ryser Ralph, Unterägeri
Schmid Heini, Baar
Stocker Cornelia, Zug
Suter Rainer, Cham