

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

20.10.2004

1927.

Schriftliche Anfrage von Dr. Georg Schmid betreffend Stiftungsaufsicht

Am 7. Juli 2004 reichte Gemeinderat Dr. Georg Schmid (CVP) folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 2004/370 ein

Das Finanzdepartement hat am 26.03.2004 den ihrer Aufsicht unterstellten Stiftungen mitgeteilt, dass man im Interesse einer Gleichschaltung der Aufsichtstätigkeit die Anforderungen an die Berichterstattung denjenigen des Kantons angeglichen habe. Dieser Mitteilung lagen ein doppelseitiges Merkblatt mit dem Katalog der neuen Anforderungen und ein mehrseitiges Datenerfassungsformular bei.

1. Welche Gründe führten zur Gleichstellung mit dem Kanton und zur Anhebung der Anforderungen? Gab es Vorkommnisse, die dies rechtfertigen?
2. Die für die bisherige jährliche Berichterstattung massgebenden Vorgaben wurden gemäss dem neuen Merkblatt massiv ausgedehnt. Was rechtfertigt diese Zunahme des Datenhungers?
3. Wie viele Stiftungen sind der städtischen Aufsicht unterstellt? In wie vielen Fällen musste in den letzten Jahren wegen Zweckentfremdung des Stiftungsvermögens im Sinne von Art. 84 Abs. 2 ZGB eingeschritten werden?
4. Wie rechtfertigt der Stadtrat die Intensivierung der Aufsicht über jene Stiftungen, die als gemeinnützige Wohnbauträger nach städtischem Rechnungsreglement ohnehin der städtischen Kontrolle unterliegen (vgl. StRB vom 19.11.2003)?
5. Mit wie vielen Stellenwerten kommt die Stiftungsaufsicht heute aus? Wie viele waren es vor fünf Jahren und wie viele werden es nach abgeschlossener Einführung des neuen Regimes sein?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Einleitung

Unter der Aufsicht der Stadt Zürich stehen rund 91 klassische privatrechtliche, gemeinnützige und wohltätige Stiftungen. Praktisch alle diese Stiftungen sind aufgrund ihrer Wohltätigkeit für einen breiten Bevölkerungskreis und da sie keine wirtschaftlichen Tätigkeiten ausüben, von der Steuerpflicht befreit. Jedes Jahr kommen ein paar neue hinzu und einige fallen durch Fusion oder Liquidation weg. Die Stiftungen der beruflichen Vorsorge (Pensionskassen-Stiftungen) stehen im Kanton Zürich unter der Aufsicht des Kantons bzw. des kantonalen Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungsaufsicht.

Die Stadt Zürich ist als Gemeinwesen im Rahmen ihrer obliegenden Stiftungsaufsicht verpflichtet, die entsprechenden Gesetzesartikel über die Stiftungen auf Bundesebene (Art. 52 bis 59, 80 bis 89 ZGB sowie die entsprechenden Artikel des Genossenschaftsrechts Art. 828ff. OR und für die Verantwortlichkeit des Stiftungsrates die Art. 620ff. OR des Aktienrechtes sowie die Bestimmungen über die kaufmännische Buchführung Art. 957ff. OR), die kantonalen Gesetze und Verordnungen (EG ZGB § 44 Ziff. 12ff. sowie LS 831.4 Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen, RRB vom 19. Juli 2000) als übergeordnete Gesetze und Verordnungen zu vollziehen. Die Bundesbestimmungen, die Bestimmungen der kantonalen Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen sowie das kantonale Merkblatt über die klassischen Stiftungen sind deshalb in das städtische "Merkblatt zur jährlichen Berichterstattung von klassischen Stiftungen" zu übernehmen. Werden neue Bundesgesetze erlassen (zurzeit ist das gesamte Stiftungsrecht in Revision, es soll im nächsten Jahr dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden) oder führt der Kanton in Ausführungserlassen die rudimentären Bundesbestimmungen näher aus, so sind diese auf Ge-

meindeebene zu übernehmen. Eine Anpassung des städtischen Merkblattes an jeweils geänderte Bestimmungen ist deshalb unausweichlich.

Die Übernahme eines Stiftungsratsmandates ist mit zum Teil gleichen Verantwortlichkeiten verbunden wie ein Verwaltungsratsmandat in einer Aktiengesellschaft. Es wird deshalb davon ausgegangen, dass sich der Mandatsträger oder die Mandatsträgerin auch über die juristischen Regelungen und Bedingungen selbständig in Kenntnis setzt. Für die juristische Verantwortlichkeit eines Mandates ist es unerheblich, ob dieses unentgeltlich oder mit einer Entschädigung ausgeübt wird. Wie für den Bereich der Verantwortlichkeit von Verwaltungsräten gibt es in der Zwischenzeit auch im Bereich der Stiftungen diverse Publikationen, welche sowohl die juristischen Belange wie auch die praktischen Anforderungen, welche an ein Stiftungsmandat gestellt werden, behandeln. Ansonsten steht die Aufsichtsbehörde mit ihrer jahrelangen Erfahrung auf Anfrage beratend zur Verfügung. Diese unentgeltliche Dienstleistung der stadtzürcherischen Stiftungsaufsichtsbehörde wird in der Zwischenzeit nicht nur von juristischen Laien gerne benutzt, sondern auch von Juristen.

Als Letztes sei noch darauf hingewiesen, dass sich in den nächsten Jahren auch im Bereich des Stiftungswesens die Erkenntnisse über die Good Governance und die Vorteile der Einhaltung der Vorschriften und Empfehlungen der ZEWO durchsetzen werden. Es kann weiter davon ausgegangen werden, dass in naher Zukunft die meisten grösseren Stiftungen die Vorschriften über die Rechnungslegung nach GAAP FER 21 anwenden werden, um ihren Donatoren den Einblick in eine transparente Rechnungslegung ihrer Nonprofitorganisation (NPO) ermöglichen zu können.

Zu Frage 1: Aufgrund der geänderten kantonalen Verordnung über die berufliche Vorsorge und Stiftungsaufsicht sah sich auch die stadtzürcherische Aufsichtsbehörde veranlasst, diese Änderungen zu übernehmen und zu vollziehen. Die kantonalen Bestimmungen wurden deshalb in das städtische Merkblatt übernommen. In Analogie zum Aktienrecht und unter Berücksichtigung der in der Vergangenheit ergangenen neueren Bundesgerichtsentscheide über die Verantwortlichkeiten und Haftungen von Verwaltungsräten hat der Kanton in seiner Verordnung explizit die Bestimmung aufgenommen, dass die jährliche Berichterstattung durch eine unabhängige qualifizierte Kontrollstelle durchzuführen ist (§ 7). Dieser Grundsatz der Unabhängigkeit und der Checks and Balances war und ist in der Praxis bei diversen Stiftungen noch nicht umgesetzt, obwohl die Überprüfung durch eine neutrale, professionelle Revisionsfirma im Eigeninteresse von Stiftung und Stiftungsrat liegen sollte. Bei vielen, vor allem kleineren Stiftungen führt der Präsident die Stiftungsrechnung und ein Mitglied des Stiftungsrates revidiert diese. Damit ist nicht nur eine massive Interessenkollision im Stiftungsrat vorhanden, die im Ernstfall zu unangenehmen Haftungsfragen Anlass geben kann, sondern es fehlt auch an einer neutralen Stellung des Kontrollorgans.

Da die Stiftungsaufsichtsbehörde im letzten Jahr zweimal von Stiftungsratsmitgliedern betreffend eines möglichen Verdachtes auf zweckentfremdete Verwendung von Stiftungskapital kontaktiert wurde, ist es uns nun ein besonderes Anliegen, die Wahl einer unabhängigen und qualifizierten Revisionsstelle für alle Stiftungen durchzusetzen, und seien die Stiftungen noch so klein. Es ist der Aufsichtsbehörde durchaus bewusst, dass die Arbeit einer Revisionsstelle nicht gratis ist und je nach der Grösse und Tätigkeit der Stiftung mit erheblichem Aufwand und Kosten verbunden ist. Verschiedene Stiftungen scheinen jedoch über ein gutes soziales Netzwerk zu verfügen und konnten die Revision einer Einzelfirma oder einer KMU übertragen, die diese Tätigkeit im Sinne eines wohltätigen Engagements unentgeltlich ausführt. Dies ist eine sehr erfreuliche Feststellung, welche zeigt, dass die Bedeutung der Wohltätigkeit in der Bevölkerung trotz schwächerer Wirtschaftslage in den vergangenen Jahren nach wie vor fest verankert ist und auch ausgeübt wird.

Zu Frage 2: Zur Abfassung des neuen Merkblattes zur jährlichen Berichterstattung kann generell gesagt werden, dass die bisherigen Punkte des alten Merkblattes ausführlicher dargestellt wurden, da dieses immer wieder zu Fragen Anlass gab. Mit den zusätzlichen Erläuterungen können die meisten Fragen, die sich im Laufe eines Jahres im Zusammenhang mit der Berichterstattung und Rechnungslegung ergeben, selbsterklärend beantwortet werden. Besondere Berücksichtigung fanden dabei diejenigen Stiftungen, die Liegenschaften in ihrem

Stiftungskapital verzeichnet haben. Unter der Aufsicht der Stadt Zürich stehen viele gemeinnützige Alters- und Pflegeheimstiftungen, die sich älteren Personen mit einem bescheidenen Einkommen annehmen. Für diese Stiftungen gelten besondere Rechnungslegungsprüfungs-vorschriften. Auf die Problematik der Äufnung von ausreichenden Reserve- und Erneuerungsfonds für die Liegenschaften sei nur am Rande verwiesen. Leider ist es auch heute noch der Fall, dass bei Stiftungen keine entsprechenden Rückstellungen gemacht werden.

Wie bereits unter Frage 1 erwähnt, ist eine der wichtigsten Neuerungen im Rechnungsjahr 2004 für verschiedene Stiftungen die Suche und Ernennung einer unabhängigen externen Revisionsstelle. Die Stiftungsaufsichtsbehörde ist sich bewusst, dass dieser unumgängliche Schritt mit einem nicht unerheblichen Aufwand für kleinere Stiftungen verbunden sein kann.

Die Stiftungsaufsichtsbehörde hat in den vergangenen Jahren festgestellt, dass verschiedene Stiftungen ihre Archive nicht auf dem neuesten Stand haben, so dass nicht sie, sondern nur die Aufsichtsbehörde im Besitze der neuesten Stiftungsurkunde oder Reglemente ist. Der umgekehrte Fall ist ebenso häufig, indem die Stiftungen seit Jahren ihre Tätigkeit nach neuen Statuten und Reglementen ausüben, von deren Existenz weder die Stiftungsaufsichtsbehörde noch die kantonale Abänderungsbehörde noch das Handelsregisteramt eine Ahnung haben. Verschiedentlich wurden der Aufsichtsbehörde auch die Neubesetzungen der Stiftungsräte nicht mitgeteilt, so dass die Korrespondenz nicht mehr zugestellt werden konnte, da auch der notwendige Handelsregistereintrag nicht vorgenommen wurde.

Um diesen Missständen abzuhelpen, wurde beschlossen, in einer einmaligen Aktion im Jahre 2004 alle Stiftungen und deren Eckdaten à jour zu bringen und zu erfassen. Die Statuten und Reglemente werden eingescannt, die weiteren Daten elektronisch erfasst. Zugleich findet ein Abgleich zwischen den bereits vorhandenen und den nun erhaltenen neuen Daten statt. Alle diese Daten sind entweder öffentlich zugängliche Daten, welche über den Handelsregisterauszug beim Handelsregisteramt des Kantons Zürich erfragt werden können, oder sie sind durch Anfragen bei den Stiftungen zu erfahren. Diese Aktion bot auch für die Stiftungen Anlass, ihre Urkunden und Reglemente à jour zu bringen und allfällige fehlende Anpassungen im Handelsregister vornehmen zu lassen.

Zu Frage 3: Zurzeit unterstehen der städtischen Stiftungsaufsichtsbehörde 91 klassische Stiftungen. Diese Zahl variiert jedoch von Jahr zu Jahr, sei es durch Liquidationen/Fusionen oder durch die Neugründung von Stiftungen.

In den letzten Jahren sind zwar verschiedentlich Anzeigen eingegangen, es musste aber nach Klärung des Sachverhaltes nur einmal wegen vermuteter Zweckentfremdung von Stiftungskapital eingeschritten und entsprechende Massnahmen verfügt werden.

Zu Frage 4: Die Stiftungsaufsichtsbehörde prüft die Tätigkeiten der Stiftungen nach einem anderen Gesichtspunkt als die städtischen und kantonalen Stellen, welche für die Wohnbauförderung oder die Subventionierung von Wohnraum zuständig sind. Die Stiftungsaufsichtsbehörde nimmt eine Gesamtprüfung der Stiftungsrechnung vor und überprüft nicht nur die Einhaltung von Subventionsbestimmungen bzw. des städtischen Rechnungsreglements. Dies bedeutet zum Beispiel, dass die Stiftungsaufsichtsbehörde auch die Anlage von übrigem Stiftungskapital (Aktien, Obligationen, Fonds, Darlehen usw.) prüft, welches nicht im Zusammenhang mit einer Liegenschaft steht oder durch den Erneuerungs-/Reservefonds gebunden ist. Unter Umständen können aber die Prüfung durch die Stiftungsaufsichtsbehörde und die Wohnbauförderung deckungsgleich sein.

Abschliessend sei noch angemerkt, dass die im Merkblatt ausführlicher aufgelisteten Fragen/Merkmale betreffend die Angaben zur Jahresrechnung den heutigen Standards über die kaufmännische Buchführung entsprechen und deshalb deren Anwendung von grösstem Interesse für eine transparente und ordentliche Stiftungsführung sein sollte. Eine ausserordentliche oder gar schikanöse Ausdehnung der jährlichen Stiftungs-Berichterstattung kann darin nicht erblickt werden.

Zu Frage 5: Die Stiftungsaufsicht kommt seit Jahren mit durchschnittlich 80 bis 100 Stellenprozenten pro Jahr für die verschiedenen Tätigkeiten aus und wird diesen Um-

fang, sofern keine wesentlichen Änderungen der Aufsichtstätigkeit notwendig werden, auch in Zukunft weiter so halten können. Die im Jahre 2004 durchgeführte Erhebungsaktion verursachte zwar einen Mehraufwand, welcher aber mit dem vorhandenen Personal aufgefangen werden konnte.

Es kann jedoch nicht verhehlt werden, dass es einzelne Stiftungen und Stiftungsorgane gibt, die einen überdurchschnittlichen Betreuungsaufwand erfordern.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. Martin Brunner