



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Eidgenössische Stiftungsaufsicht

JAHRESBERICHT 2018

Eidgenössische Stiftungsaufsicht (ESA)

RISIKOORIENTIERTE AUFSICHT

DIGITALISIERUNG

eESA

| | Seite |
|--|-------|
| Inhaltsverzeichnis: | 2 |
| 1 Vorwort | 3 |
| 2 Projekt eESA und risikobasierte ESA | 4 |
| 2.1 eESA | 4 |
| 2.2 Risikobasierte Aufsicht | 4 |
| 3 Gebührenfinanzierung | 5 |
| 4 Personal | 5 |
| 5 FATF-Folgearbeiten | 5 |
| 5.1 Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung | 5 |
| 5.2 Kryptowährungen und Blockchain-Technologie | 6 |
| 6 Fintech | 7 |
| 7 Parlamentarische Initiative Luginbühl | 8 |
| 8 Aus der Praxis | 8 |
| 8.1 Stiftungen im Bereich der Blockchain-Technologie | 8 |
| 8.2 Bundesgerichtsentscheide | 8 |
| 8.3 Interessanter Fall | 9 |
| 9 Statistik | 10 |

1 Vorwort:

Mit dem Projekt eESA wollen wir die Stiftungsaufsicht in naher Zukunft elektronisch abwickeln. Es wurde 2018 zusammen mit dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS EDI) weiter vorangetrieben. Die elektronische Aufsicht soll zusammen mit den Beteiligten aufgebaut werden. Deshalb wurde im Jahr 2018 ein Austausch mit den Stiftungsverbänden, anderen Aufsichtsbehörden und weiteren Akteuren durchgeführt. Sämtliche Stiftungen wurden angeschrieben und über das Projekt eESA informiert. Es haben über 400 Stiftungen grosses Interesse am Projekt gezeigt. Wir haben 20 Stiftungen als sogenannte Pilotuser für das Jahr 2019 ausgewählt. Das Projekt eESA wurde Jahr 2017 gestartete und soll im Sommer 2019 in die Konzeptphase übergehen.

Die 2017 gestartete risikoorientierte Aufsicht kann erste Daten liefern, wenn auch noch nicht flächendeckend. Ziel ist, die jährlichen Berichterstattungen risikominimierend prüfen zu können. In Kombination mit der eESA erhoffen wir uns mehr Effizienz und für die Stiftungen weniger Aufwand.

Stiftungen, die im Bereich der Blockchain-Technologie tätig sind, hatten 2018 vermehrt Schwierigkeiten ein Bankkonto bei einem Schweizerischen Finanzinstitut zu eröffnen.

Auch im Jahre 2018 gab es weitere Arbeiten als Folge der Untersuchung der Schweiz durch die Financial Action Task Force (FATF) im Jahre 2016.

Schliesslich arbeiteten wir daran, die Anregungen der Finanzkontrolle aus ihrem Bericht des Jahres 2017 umzusetzen und die Effizienz der ESA zu erhöhen. Nebst der Neuorganisation der ESA im Hinblick auf die Umsetzung der eESA wurden Ende 2018 für den Abbau von Rückständen zwei befristete Stellen genehmigt.

Zu diesen und weiteren Themen mehr in diesem Bericht.

Helena Antonio

Leiterin ESA

2 eESA und risikobasierte ESA

Die Kombination von elektronischer Aufsicht (eESA) und risikobasierter Aufsicht hat schlankere und digital unterstützte Prozesse zum Ziel. Im Jahre 2018 wurden sämtliche aktuellen Prozesse der ESA erfasst und im Hinblick auf die Digitalisierung und die damit einhergehende neue Organisation der ESA angepasst.

2.1 eESA

Die eESA ist ein direkter Ausfluss aus dem Bericht vom 9. Februar 2017 der Eidg. Finanzkontrolle zur Wirksamkeit der Stiftungsaufsichtsbehörden. Ziel ist, den Verkehr mit den Stiftungen und externen Stellen soweit wie möglich elektronisch abzuwickeln. Die Datenübermittlung soll einheitlich nach klar definierten Vorgaben digital erfolgen, ebenso der Datenrücklauf und die Kommunikation.

Künftig sollen alle Stakeholder via ein und demselben Portal mit der ESA elektronisch in Verbindung treten. Dieses Portal wurde letztes Jahr in einer ersten Version gestaltet. Es wird ein Login und diverse Formulare zur Verfügung stellen. Stiftungen und Revisionsstellen melden sich via Login direkt in ihre Benutzeroberfläche ein. Dort können sie dann Daten eingeben und Dokumente hochladen, ähnlich wie bei der elektronischen Steuererklärung.

2.2. Risikobasierte Aufsicht

Die elektronische Aufsicht soll es auch ermöglichen, Stiftungen nach ihren Risiken zu beurteilen und rascher zu prüfen. Dabei sollen Haftungsrisiken oder sonstige zivil- oder strafrechtlich relevante Sachverhalte erkannt werden, um entsprechend handeln zu können. Indizien dazu liefert eine Stiftung auf Grund ihrer Organisation (zum Beispiel nur ein Stiftungsratsmitglied) oder in Folge des Missverhältnisses zwischen Aufwand (insbesondere Fundraising) und Ertrag (Spendenertrag) oder aber wegen nicht nachvollziehbaren und nicht erklärten hohen Aufwänden. Weitere Elemente möglicher Risiken wurden im Jahresbericht 2017 der ESA bereits aufgeführt. «Risikoreich» bedeutet nicht, dass eine Stiftung eine latente Gefahr für das verwaltete Vermögen darstellt.

Um die Akzeptanz aller wichtiger Stakeholder zu gewährleisten und ihnen auch Gelegenheit zum Austausch und zur Meinungsbildung zu geben, wurden 2018 diverse Gespräche geführt. So wurden beide Stiftungsverbände (Swissfoundations und Pro-Fonds) über das Vorhaben eESA direkt informiert. Ein erstes Echo fiel positiv aus. Positiv hat sich auch die Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden geäußert. Sie ist prioritär mit einer eigenen, kantonsübergreifenden IT-Lösung beschäftigt. Zudem wurden sämtliche Stiftungen angeschrieben und über das Projekt informiert. Die ESA ermöglichte den Stiftungen sich als sog. Pilotuser zu melden, welche an der Entwicklung und Gestaltung der eESA Portalseite mitwirken können, indem sie diese testen und mitgestalten. Das Echo der Stiftungen fiel ebenfalls positiv aus.

3 Gebührenfinanzierung

Die ESA muss sich seit ein paar Jahren durch Gebühren finanzieren. Diese müssen die direkten Aufwendungen im engeren (direkte Personalkosten) und weiteren Sinne (Abgeltung für die Dienstleistungen der diversen GS EDI-Dienststellen wie Personal-, Finanz- und IT-Dienst sowie Mietanteil der Büros und sonstiger Betriebsaufwand) abdecken. Als Ausfluss des Berichts der Finanzkontrolle und der damit zusammenhängenden, temporären Aufstockung des Personals und zur Deckung eines Teils des Aufwandes in Zusammenhang mit der Digitalisierung der ESA werden die Gebühren ab dem Jahr 2019 punktuell etwas erhöht werden müssen.

4 Personal

Mit dem bereits unter Ziffer 1 erwähnten Bundesratsantrag vom Frühling 2018 wurden nebst den 2 befristeten Stellen für den Pendenzenabbau auch Total 3,7 ESA-Stellen netto beantragt, 2 davon für das Sekretariat, und 1,7 für das übrige Personal. Zudem erhielten wir 2 befristete Stellen über 4 Jahre für das Projekt eESA.

5 FATF Folgearbeiten

5.1 Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung

Ein kurzer Rückblick: Im November 2013 hatte der Bundesrat eine interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (KGGT) eingesetzt. Darin nimmt auch die ESA Einsitz. Aufgabe der KGGT ist,

Massnahmen innerhalb der Bundesverwaltung zu koordinieren und eine laufende Beurteilung der Risiken sicherzustellen. Der erste «Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz» war im Juni 2015 publiziert worden¹.

Im Anschluss an den Bericht der Financial Action Task Force (FATF) betreffend die vierte Länderprüfung vom 7. Dezember 2016 und in Bezug auf entdeckte Schwachstellen der Schweiz hat der Bundesrat vom 1. Juni bis am 21. September 2018 die Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG; SR 955.0) durchgeführt. Die Änderungen tragen den wichtigsten Empfehlungen des Länderberichts Rechnung. Die Botschaft wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2019 vom Bundesrat verabschiedet. Die Legislative ist zudem in den letzten Jahren vermehrt mit ganz neuen Finanzkonstrukten konfrontiert worden und muss nun versuchen, so schnell wie möglich allfällig neu zu schaffende Rechtsgrundlagen zu erarbeiten.

5.2 Kryptowährungen und Blockchain-Technologie

Im Bereich der Kryptowährungen und der Blockchain-Technologie gab es im Jahr 2018 diverse Untersuchungen und Berichte. Uns interessierend war und ist der Bericht vom Oktober 2018 der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) mit dem Titel: «National Risk Assessment (NRA): Risiko der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch Krypto-Assets und Crowdfunding»².

¹ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/geldwaescherei/nra-berichte/nra-bericht-juni-2015-d.pdf>

² https://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKewj-yeW25_7hAhU74KYKHQT1BxIQF-jABegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.sif.admin.ch%2Fdam%2Fsif%2Fen%2Fdokumente%2FInteg-rit%25C3%25A4t%2520des%2520Finanzplatzes%2Fnra-bericht-krypto-assets-und-crowdfunding.pdf.download.pdf%2FBC-BEKGGT-d.pdf&usg=AOvVaw12s7WPOAaU7rxT0h-HL2EY

Der Zusammenfassung ist zu entnehmen, dass die Schweizer Behörden bis anhin noch keinen Fall von Terrorismusfinanzierung mittels Krypto-Assets oder Online-Crowdfunding identifiziert haben, dass die Gefährdungen durch diese Technologien und die Verwundbarkeiten der Schweiz in diesem Bereich jedoch erheblich seien, wobei nicht nur die Schweiz, sondern alle Länder davon betroffen seien. Im Übrigen würden gewisse Präzisierungen zum Anwendungsbereich des GwG gegenwärtig geprüft (Siehe Empfehlungen im Bericht des Bundesrates „Rechtliche Grundlagen für Distributed Ledger-Technologie und Blockchain in der Schweiz“, vom 14. Dezember 2018³).

Beim Crowdfunding ergebe sich die Gefahr, dass gewisse OnlineCrowdfunding-Plattformen nicht dem GwG unterstellt seien. Zur Verminderung dieses Risikos wird die Prüfung empfohlen, ob es nicht zweckmässig wäre, eine Nennung solcher Plattformen in der Verordnung des Bundesrats vom 11. November 2015 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwV, SR 955.01) aufzunehmen. (Seite 4 ff des Berichts).

Für die ESA stellen sich uns in Bezug auf die Prüfung der jährlichen Berichterstattung denn auch ganz neuartige Fragen.

6 Fin-Tech

Der Finanzsektor befindet sich aufgrund der zunehmenden Digitalisierung im Umbruch. Der wachsende Einsatz innovativer Technologien im Finanzbereich (FinTech) haben wiederum den Einsatz von Technologien in der Finanzmarktregulierung zur Folge (Regulierungstechnologie, RegTech). Obschon Stiftungen nicht dem GwG und damit der Fachaufsicht der FINMA unterstellt sind, gibt es dennoch Stiftungen, welche auf Grund der Verbindung von Blockchain-Technologie und damit verknüpften Token einer Prüfung und der fachlichen Aufsicht durch die FINMA unterliegen.

³ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/55150.pdf>

7 Parlamentarische Initiative Luginbühl

Die vom Ständerat Werner Luginbühl am 9. Dezember 2014 eingereichte Initiative (14.470 s Pa.Iv. Luginbühl Werner⁴) betreffend die Stärkung des Schweizer Stiftungsstandorts war im Jahr 2018 vor der Rechtskommission des Ständerats. Mehr dazu werden wir im Jahresbericht 2019 sagen können.

8 Aus der Praxis

8.1 Stiftungen im Bereich der Blockchain-Technologie

Im Verlaufe des Jahres 2018 wurden uns erste Jahresberichte von Stiftungen im Bereich der Blockchain-Technologie eingereicht. Wie erwartet, gestaltet sich deren Prüfung nicht gleich wie bei den meisten übrigen klassischen Stiftungen. Um die Tätigkeiten solcher Stiftungen besser zu verstehen, fordern wir weitere Informationen und Unterlagen an. In der Regel ist eine ordentliche Revision angezeigt. Damit erhalten wir zumindest Gewähr, dass ein internes Kontrollsystem existiert, welches die bestehenden Risiken erkennt und qualifiziert. Einige der 2018 errichteten Stiftungen bekunden Schwierigkeiten, bei einem Schweizerischen Finanzinstitut ein Bankkonto zu eröffnen. Die Schwierigkeiten, den Nachweis des Anfangsvermögens erbringen zu können, veranlasste einige Stiftungsräte, die Aufhebung der Stiftung zu beantragen.

8.2 Bundesgerichtsentscheide (2017 und 2018)

Im Jahre 2018 gab es zahlreiche Bundesverwaltungs- und Bundesgerichtsentscheide. Der seit Februar 2015 hängige Streitfall der Stiftung für Kunst, Kultur und Geschichte – sowie alle damit zusammenhängenden Verfahren vor den Verwaltungsgerichtsbehörden – wurde am 13. Juni 2018 durch das Bundesgericht entschieden⁵. Dieses bestätigte in fast allen Punkten die von der ESA im Januar 2015 erlassene Verfügung.

Ein weiterer Beschwerdefall bezog sich auf die Beschwerdelegitimation als solche und von Stiftungsräten generell. Die Beschwerde wurde durch das Bundesverwaltungsgericht mit Entscheid vom 21. Dezember 2017 und soweit darauf eingetreten wurde, abgewiesen (B-2948/2017)⁶ und die weite Ausdehnung der Beschwerdebefugnis klar

⁴ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20140470>

⁵ 5A_856/2016, 5A_865/2016 s. unter: https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F13-06-2018-5A_856-2016&lang=de&type=show_document&zoom=YES&

⁶ <https://entscheide.weblaw.ch/cache.php?link=21-12-2017-B-2948-2017>

vereint. Das Bundesgericht hat die dagegen erhobene Beschwerde ebenfalls abgewiesen.⁷

Am 21. November 2017 hatte das Bundesverwaltungsgericht zwei weitere Beschwerden abgewiesen (B 5449/2016⁸ und B 5442/2016⁹), soweit es darauf eintrat. In diesen Verfahren ging es unter anderem um die Frage, ob die ESA auf eine Beschwerde infolge zu langem Zuwarten auf deren Ergreifung zu Recht nicht eingetreten war. Das Bundesverwaltungsgericht hat festgehalten, dass das Gebot der Rechtssicherheit und der Grundsatz von Treu und Glauben eine zeitliche Begrenzung des Rechts auf Beschwerdeerhebung rechtfertigen. Beide eingangs erwähnten Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts wurden vor Bundesgericht angefochten. Dieses hat die Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts (und letztendlich die Entscheide der ESA) bestätigt. Es stützte die Auffassung, wonach das Stiftungsrecht zwar keine Befristung der Stiftungsaufsichtsbeschwerde vorsehe, doch geböten die Rechtssicherheit und der Grundsatz von Treu und Glauben eine zeitliche Begrenzung dieses Rechts auf den für die Beschwerdefristen üblichen Rahmen. Üblich seien Beschwerdefristen bis zu dreissig Tagen. Diesen Zeitraum hätten die Beschwerdeführer infolge mehrmonatigen Zuwartens bei weitem überschritten (Urteile 5A_1038/2017 und A_1055/2017¹⁰, beide vom 21.08.2018).

8.3 Interessanter Fall

Die ESA hat via externes Mandat die Frage klären lassen, ob ein mit einer der Stiftung vermachten Immobilie verbundenes Ferienrecht der Stiftungsräte durch den Verkauf dieser Immobilie definitiv untergeht oder mit dem Kauf einer neuen Immobilie wieder neu entsteht. Das Resultat war eindeutig zu Gunsten des Untergangs des Ferienrechts durch den Verkauf der Liegenschaft. Ausbezahlte «Ferienansprüche» mussten zurückbezahlt werden, da die betreffenden Stiftungsratsmitglieder gar nie davon Gebrauch gemacht hatten.

⁷ http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F144-III-433%3Ade&lang=de&type=show_document

⁸ <https://entscheide.weblaw.ch/cache.php?link=21-11-2017-B-5449-2016>

⁹ <https://entscheide.weblaw.ch/print.php?link=21-11-2017-B-5442-2016>

¹⁰ https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F21-08-2018-5A_1055-2017&lang=de&type=show_document&zoom=YES&

| | |
|---|---------------|
| Total der Stiftungen unter Aufsicht der ESA | 4453 |
| Neugründungen | 188 insgesamt |
| Statutenänderungen | 216 |
| Prüfungen von Reglementen | 123 |
| Befreiung von der Revisionspflicht | 4 |
| Widerruf der Befreiung von der Revisionspflicht | 3 |
| Aufhebungen mit Liquidation | 12 |
| Aufhebungen ohne Liquidation | 56 |
| Fusionen | 9 |
| Vermögensübertragungen | 6 |
| Sachwaltereinsetzungen neu | 6 |
| Sachwalter; Beendigung des Mandats | 4 |
| Anzeigen | 7 |
| Aufsichtsbeschwerden | 1 |
| Konkurseröffnung ohne vorherige Betreuung | 2 |

Statistik betreffend Bilanzsumme und Eigenkapital betreffend das Geschäftsjahr 2015:

Anfangsvermögen: 5.4 Milliarden CHF
 Bilanzsumme: 50.6 Milliarden CHF
 Eigenkapital: 37.4 Milliarden CHF
 Median Bilanzsumme: 221'619 CHF
 Mittelwert Bilanzsumme: 11.3 Mio. CHF
 Median Eigenkapital: 146'765 CHF
 Mittelwert Eigenkapital: 8.4. Mio. CHF
