



# EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Herausgeber:  
Beate Eckhardt, Thomas Sprecher

## Beste Stiftungsratspraxis

Welche Aufsicht haben und welche brauchen wir?



# EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

---

Herausgeber:  
Beate Eckhardt, Thomas Sprecher

## Beste Stiftungsratspraxis

Welche Aufsicht haben und welche brauchen wir?

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2019  
ISBN 978-3-7255-8044-6

[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

# Inhaltsübersicht

<b>Die Schweizer Stiftungsaufsicht – Grundlagen und Entwicklungen</b>	7
<i>Prof. Dr. iur. Dominique Jakob, Ordinarius für Privatrecht, Leiter des Zentrums für Stiftungsrecht an der Universität Zürich</i>	
<b>Die Aufsichtslandschaft der Schweiz</b>	29
<i>Prof. Dr. rer. pol. Georg von Schmurbain, Direktor Center for Philanthropy Studies (CEPS) an der Universität Basel</i>	
<b>Die Aufsicht über gemeinnützige Stiftungen in Liechtenstein</b>	35
<i>lic. iur. Thomas Ritter, M.B.L.-HSG, Amt für Justiz, Fürstentum Liechtenstein, Stiftungsaufsichtsbehörde, Vaduz</i>	
<b>Aufsicht von Religionsgemeinschaften über religiöse Stiftungen</b>	41
<i>Dr. iur. can. habil., dipl. theol. Martin Grichting, Generalvikar des Bistums Chur</i>	
<b>Rechtsschutz gegen Aufsichtshandeln</b>	51
<i>Dr. iur. Goran Studen, Rechtsanwalt, Pestalozzi Rechtsanwälte AG, Zürich</i>	
<b>Absetzung von Stiftungsräten, Einsetzung von Sachwaltern und andere aufsichtsrechtliche Massnahmen</b>	65
<i>Dr. iur. Christina Ruggli-Wüest, Geschäftsleiterin BSABB BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel</i>	
<b>Jährliche Berichterstattung – Die Sicht der Stiftungen</b>	79
<i>Dr. iur. Harold Grüninger, Rechtsanwalt, Partner bei Homburger AG, Zürich</i>	

# Die Schweizer Stiftungsaufsicht – Grundlagen und Entwicklungen

Dominique Jakob\*

## Inhalt

I. Ausgangslage.....	7
II. Grundlagen des Aufsichtsverhältnisses .....	10
1. Legitimation der Stiftungsaufsicht .....	10
2. Rechtsnatur des Aufsichtsverhältnisses .....	11
3. Aufsichtsmittel: Einige typische Problemfälle .....	12
4. Rechtsschutz.....	15
III. Entwicklungen .....	20
1. Kantonale Stiftungsaufsicht.....	20
2. Bundesstiftungsaufsicht.....	20
3. Leitlinien für eine potentielle Reform des Aufsichtsrechts.....	21
IV. (Rechtsvergleichender) Ausblick.....	22
V. Resümee .....	24
Literaturverzeichnis .....	24
Materialienverzeichnis .....	26

## I. Ausgangslage

Das Bild der Schweizer Stiftungsaufsicht war lange Zeit positiv konnotiert. Schweizer Stiftungsaufsichtsbehörden standen traditionell in dem Ruf, ein partnerschaftliches Verhältnis an den Tag zu legen und nicht, wie etwa im benachbarten Ausland, ein streng preussisches, verwaltungsbehördliches Top-Down-Verhältnis. Man konnte mit den Behörden reden und den Eindruck gewinnen, dass es auch ihnen am Herzen läge, dass Stifter und Stiftungen ihre (meist gemeinnützigen) Projekte bestmöglich umset-

---

\* Dieser Beitrag stellt die um einige Fussnoten ergänzte Schriftversion des vom Verfasser am 20. September 2018 gehaltenen Vortrags dar. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten und der Beitrag strebt nicht nach einer vollständigen wissenschaftlichen Aufarbeitung der Thematik.

zen können. Dem Leser wird nicht entgangen sein, dass die Formulierung bewusst in die Vergangenheit gesetzt wurde, denn der Ton hat sich in den letzten Jahren verändert. Aus dem Sektor ist immer häufiger zu hören, dass der Umgang mit den Aufsichtsbehörden schwieriger geworden sei. Die Behörden seien dünnhäutiger geworden, fordern immer mehr Dokumente und treffen seltsame, nicht immer nachvollziehbare Entscheidungen. Kurz: Es scheint sich eine gewisse Frustration im Sektor breitzumachen. Was also ist passiert? Wie konnte es zu dieser Entwicklung kommen? Um dieser Frage auf den Grund zu gehen, soll dieser Beitrag mit einer kurzen Ursachenanalyse<sup>1</sup> beginnen. Diese Analyse – so wie der gesamte Beitrag – möchte die Behörden nicht in einem schlechten Licht darstellen. Im Gegenteil: Er soll ein Verständnis für die Schwierigkeiten auf beiden Seiten wecken, so dass beide Seiten besser aufeinander zugehen können.

Blickt man auf die Ursachen, stellt man als Erstes fest, dass sich das internationale Umfeld, in dem wir uns bewegen, in den letzten Jahren radikal verändert hat. Die Financial Action Task Force / Groupe d'action financière (GAFI) hat den Nonprofit-Sektor als besonders anfällig für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungen deklariert.<sup>2</sup> Das hat sie zwar für Stiftungen zum Teil wieder zurückgenommen, aber wenn der Evaluationsbericht zur Lage in der Schweiz festhält: „Measures taken by authorities to supervise and reach out to the NPO sector remain insufficient“<sup>3</sup>, ist das kein Statement, welches Behörden gerne hören. Und dies, obwohl die Schweiz die Vorgaben in Bezug auf Geldwäscherei gesetzlich verankert<sup>4</sup> und den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen umgesetzt hat.<sup>5</sup> Aber wenn nun einmal die Aufforderung ergangen ist, juristische Personen bis zur letzten natürlichen Person in der finanziellen Nahrungskette zu durchleuchten, sehen sich auch Aufsichtsbehörden in der vermeintlichen Pflicht, strenger zuzupacken.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Misstrauen gegenüber Stiftungen gestiegen ist. Die traditionellen Zonen der Vertraulichkeit des Schweizer Rechts fallen dahin, was unter anderem an der neu geschaffenen Eintragungspflicht von Familienstiftungen und kirchlichen Stiftungen zu erkennen ist.<sup>6</sup> In Bezug auf kirchliche Stiftungen hat es zudem verschiedene parlamentarische Vorstösse gegeben, ein stärkeres Aufsichtsre-

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu bereits JAKOB, Patient Stiftungsaufsicht – Eine Kurzdiasgnose, 21 f.

<sup>2</sup> FATF Report, Risk of Terrorist Abuse in Non Profit Organisations, 34 f.

<sup>3</sup> FATF Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Switzerland, Fourth Round Mutual Evaluation Report, 175.

<sup>4</sup> Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI, AS 2015, 1389 ff.; GwV (SR 955.01); GwV-FINMA (SR 955.033.0); Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken 2016 (VSB 16).

<sup>5</sup> Automatischer Informationsaustausch (AIA); Common Reporting Standard (CRS); Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA).

<sup>6</sup> Siehe zum Ganzen JAKOB/STUDEN, 397 ff.; ECKHARD/JAKOB/VON SCHNURBEIN, Der Schweizer Stiftungsreport 2016, 20 f.; JAKOB, FS Schnyder, 174 f.

gime einzuführen; zwar wurde die „Motion Fiala“<sup>7</sup> abgelehnt, aber es ist ein fortdauerndes Thema der Zeit, eine stärkere Kontrolle für religiöse Vereinigungen zu fordern. Das führt dazu, dass dem Stiftungssektor insgesamt und somit auch gemeinnützigen Stiftungen nicht mehr generell Vertrauen, sondern Misstrauen entgegengebracht wird.

Ein anderes Druckmoment kommt von einer eigentlich positiven Entwicklung: dem Aufstieg der internen Foundation Governance. Die Foundation Governance hat sich in den letzten Jahren stark professionalisiert und weiterentwickelt. Hierdurch könnte im Sektor der Eindruck entstehen, dass es sich bei ihr um das modernere und bessere Aufsichtsmittel handelt im Vergleich zu der möglicherweise als antiquiert angesehenen staatlichen Behördenaufsicht. Der Swiss Foundation Code<sup>8</sup> ist inzwischen so weit verbreitet, dass er gleichsam eine Vermutung der Richtigkeit in sich trägt. Wenn die Behörden nun einmal etwas anders sehen wollen, als im Swiss Foundation Code niedergelegt, stehen sie gegenüber dem Sektor in der Defensive – und es ist anzunehmen, dass Behörden ein solches Gefühl nicht allzu gerne haben.

Weiter stellt man fest, dass auch der Druck aus der Öffentlichkeit steigt. Und in der Tat war das Bild, das die Aufsichtsbehörden in letzter Zeit in der Presse abgegeben haben, nicht immer das glücklichste. Freilich ist das zu einem gewissen Grade undankbar, weil es stets die „letalen“ Fälle sind, die an die Öffentlichkeit gelangen (wie der Fall der „Stefanini Stiftung“<sup>9</sup> oder derjenige der „Biedermann-Stiftung“<sup>10</sup> zeigt). Wenn nun aber das Gefühl entsteht, dass die braven Stiftungen drangsaliert werden, die Behörden hingegen bei vermeintlich offensichtlichem Missbrauch nicht zupacken, dann hat die Öffentlichkeit hierfür zu Recht wenig Verständnis. Bewusst wurde das Wort *vermeintlich* verwendet, denn der nicht involvierte Beobachter wird kaum beurteilen können, ob wirklich ein Missbrauch vorliegt und ob die Behörde tatsächlich tatenlos zusieht. Dann allerdings besteht ein Kommunikationsproblem, so dass an der Öffentlichkeitsarbeit der Stiftungsaufsicht gearbeitet werden muss, um diesem Druck entgegenzusteuern.

Eine weitere Ursache stellen die Haushaltszwänge dar. Die zu beaufsichtigenden Stiftungen nehmen jährlich zu, bei nicht gleichzeitig steigenden finanziellen und personellen Ressourcen, dafür bei stetig wachsender inhaltlicher und regulatorischer Komplexität. Dazu kommt die allgemeine Regulierungswut des Gesetzgebers, der das rechtliche Umfeld in diversen Lebens- und Handlungsbereichen quasi jährlich komplizierter

---

<sup>7</sup> Motion 16.4129.

<sup>8</sup> SPRECHER/EGGER/VON SCHNURBEIN, Swiss Foundation Code 2015.

<sup>9</sup> BVGer vom 4. Oktober 2016, B-565/2015, B-812/2015; inzwischen vom BGer vom 13. Juni 2018, 5A\_856/2016, 5A\_865/2016 entschieden.

<sup>10</sup> BVGer vom 21. Dezember 2017, B-2948/2017; vom BGer in 5A\_97/2018 bestätigt; Die Biedermann Stiftung atmet auf, BAZ vom 10. November 2018; Rote Köpfe nach dem Entscheid im Fall Biedermann-Stiftung, NZZ vom 2. November 2018; Kampf mit harten Bandagen bei der Biedermann-Stiftung, NZZ vom 24. August 2018.

macht. Diese Kombination löst einen typischen Verhaltensmodus aus: Ist die Behörde unsicher und fühlt sich unter Druck, entscheidet sie im Zweifel restriktiv.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass das Verständnis von Stiftung und Aufsicht in den letzten Jahren aus ganz unterschiedlichen Richtungen unter Druck geraten ist. Und sind die Behörden unter Druck, bekommen das die Stiftungen als Leidtragende zu spüren. Es scheint vor diesem Hintergrund für beide Seiten hilfreich, wenn nicht sogar notwendig, einen Schritt zurückzugehen und sich auf die Grundlagen des stiftungsrechtlichen Aufsichtsverhältnisses zu besinnen. Diese sollen im Folgenden dargelegt werden.

## II. Grundlagen des Aufsichtsverhältnisses

### 1. Legitimation der Stiftungsaufsicht

Als Erstes stellt sich die Frage, warum es die Stiftungsaufsicht überhaupt gibt und was ihre Legitimation darstellt. Hierzu muss auf die besondere Position der Rechtsform Stiftung im System der juristischen Personen eingegangen werden. Die Rechtsform ist geprägt durch das sogenannte Trennungs- und Erstarrungsprinzip: Der Stifter trennt sich von seinem Vermögen und widmet es zu einem Zweck, womit die juristische Person entsteht und der Stifterwille erstarrt.<sup>11</sup> Die Stiftung hat weder Mitglieder noch Eigentümer, sie ist damit keine Körperschaft, sondern eine Anstalt: Es ist der einmal perpetuierte Stifterwille, der die Stiftung bis ans Ende ihres Daseins leiten soll. Die Organe haben die Aufgabe, diesen Stifterwillen zu vollziehen.<sup>12</sup> Wie jedoch kann sichergestellt werden, dass die Organe nur den Stifterwillen vollziehen und nicht ihre eigenen Interessen verfolgen? So wird bei näherer Hinsicht deutlich, dass die Stiftung unter einem sogenannten *Principal-Agent-Problem*<sup>13</sup> leidet. Derjenige, der handelt (der *agent*), ist nämlich nicht derjenige, dem das Vermögen gehört (der *principal*). Bei der Stiftung ist das Problem jedoch potenziert, weil es anders als bei den körperschaftlichen Rechtsformen weder Eigentümer noch Mitglieder gibt, die den *agent* kontrollieren könnten.<sup>14</sup> Deswegen hat bereits der historische Gesetzgeber vor über hundert Jahren festgestellt, dass die Stiftung unter einem rechtsformtypischen Schutzdefizit leidet und eines besonderen Schutzes bedarf, nämlich des Schutzes einer staatlichen Behörde, die dafür sorgen soll, dass stets nur der Stiftungszweck vollzogen wird und

---

<sup>11</sup> KUKO-JAKOB, Art. 80 ZGB, N 23.

<sup>12</sup> KUKO-JAKOB, Vor Art. 80-89a ZGB, N 2.

<sup>13</sup> Hierzu allgemein JAKOB, Schutz der Stiftung, 206 ff.

<sup>14</sup> JAKOB, Ein Stiftungsbegriff für die Schweiz, 231.

die Organe der Stiftung keinen Schaden zufügen. Aufgabe und Legitimation der Stiftungsaufsicht ist es somit, für den *Schutz der Stiftung* zu sorgen.<sup>15</sup>

## 2. Rechtsnatur des Aufsichtsverhältnisses

Das Aufsichtsverhältnis ist öffentlich-rechtlich ausgestaltet und damit für beide Seiten zwingender Natur.<sup>16</sup> Weder kann eine Behörde sagen, sie wolle eine gewisse Stiftung nicht beaufsichtigen, noch kann eine Stiftung vorbringen, sie brauche keine Aufsicht. Das zugrunde liegende Aufsichtsverwaltungsrecht ist von einigen zentralen Prinzipien geprägt. Das vielleicht bedeutendste ist, dass die Aufsicht eine Rechtsaufsicht, keine Fach- oder Zweckaufsicht auszuüben hat.<sup>17</sup> Indes ist Art. 84 Abs. 2 ZGB insoweit missverständlich formuliert, wenn es heisst, die „Aufsichtsbehörde hat dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird“. *Seinen Zwecken gemäss* bedeutet jedoch nicht *zweckgemäss*, es handelt sich nicht um eine Zweckmässigkeitsprüfung, sondern eine reine Rechtmässigkeitsprüfung. Die Behörde prüft somit nur, ob die Verwaltung der Stiftung mit Gesetz und Statuten im Einklang steht oder ob die Organe den gesetzlichen bzw. statutarischen Handlungsrahmen *verlassen* haben. Nicht darf sie prüfen, ob es aus ihrer Sicht eine zweckmässigere oder bessere Entscheidung gäbe und sie darf auch nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen des Stiftungsrates setzen. Es ist der Stiftungsrat, der das Ermessen ausübt, und die Behörde darf diese Ermessensausübung nur auf *Ermessensfehler* kontrollieren.<sup>18</sup>

Bei der Rechtsaufsicht scheint es wichtig, die Darlegungs- und Beweislast im Auge zu behalten. Wenn eine Stiftung beispielsweise um Steuerbefreiung wegen Gemeinnützigkeit bei der Steuerbehörde nachsucht, ist klar, dass die Stiftung die Voraussetzungen darlegen muss, dass sie die Kriterien der Steuerbefreiung erfüllt. Es ist aber keineswegs klar, dass im Rahmen der Prüfung durch die Stiftungsaufsicht die Darlegungslast allein bei der Stiftung liegen soll. Zwar kann die Stiftung im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips durchaus zur Mitwirkung angehalten werden, was im Rahmen der jährlichen Berichterstattung auch geschieht. Dass sich die Stiftung aber hierbei von einem Generalverdacht *exkulpieren* müsste, scheint nicht im Sinne des Erfinders. Vielmehr ist es die Behörde, die im Rahmen der Rechtsaufsicht einen Rechtsverstoss der Stiftung darlegen muss.

Nächstes bedeutsames Dogma ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der für das gesamte Aufsichtswesen gilt. Er bedeutet, dass die Behörde stets das mildeste geeignete Mittel zu wählen hat.<sup>19</sup> Daneben erlangt speziell im Stiftungsrecht der Grundsatz der

---

<sup>15</sup> Ausführlich JAKOB, Schutz der Stiftung, 240 ff.

<sup>16</sup> KUKO-JAKOB, Art. 84 ZGB, N 4; BGE 120 II 374 E. 4a.

<sup>17</sup> KUKO-JAKOB, Art. 84 ZGB, N 7.

<sup>18</sup> JAKOB, Ein Stiftungsbegriff für die Schweiz, 316.

<sup>19</sup> KUKO-JAKOB, Art. 84 ZGB, N 6.

Subsidiarität besondere Bedeutung, da er die Stiftungsautonomie schützt und den Behörden Zurückhaltung gebietet.<sup>20</sup> Letztere dürfen nur handeln, wenn der Stifter oder die Stiftung keine eigene funktionsfähige Lösung vorgesehen haben. Hier besteht durchaus Raum für Stifter, durch interne, statutarisch festgelegte Governance-Massnahmen den Einfluss einer Aufsichtsbehörde auch zurückzudrängen. Dieser Vorrang interner Massnahmen muss von den Stiftungsaufsichtsbehörden respektiert werden.<sup>21</sup> All diese Grundsätze sind notabene nicht nur graue Theorie, sondern vor den Gerichten justiziabel.

### 3. Aufsichtsmittel: Einige typische Problemfälle

Innerhalb dieser allgemeinen Grundsätze existiert eine ganze Reihe von verschiedenen repressiven und präventiven Aufsichtsmitteln, die so heterogen sind, dass nicht alle erläutert werden können. Deshalb werden im Folgenden drei typische Beispiele in aller Kürze vorgestellt. Bei diesen Beispielen fällt auf, wie die Vorstellungen der Behörden und der Stiftungen auseinandergehen können, weshalb sie durchaus als „Problemfälle“ bezeichnet werden können.

Erster Problemfall ist – wie könnte es anders sein – die Vermögensbewirtschaftung. Es ist allgemein bekannt, dass die Vermögensbewirtschaftung von Stiftungen in den Jahren der Niedrigzinsphase deutlich komplexer geworden ist und grössere Kreativität von den Handlungsverantwortlichen fordert. Und es ist zu konstatieren, dass keine festen Vorgaben des Gesetzgebers oder der Rechtsprechung vorliegen.<sup>22</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint es merkwürdig, dass die Aufsichtsbehörden immer stärker in die Vermögensverwaltung der Stiftungen eingreifen und versuchen, immer mehr Einfluss und Kontrolle auszuüben. Das kann unter zwei Gesichtspunkten problematisch sein. Erstens wird möglicherweise das Primat des Stifterwillens verkannt. Hat der Stifter in den Stiftungsdokumenten Vorgaben für die Vermögensverwaltung gemacht, so gehen diese den (meist standardisierten) Verlautbarungen der Aufsichtsbehörde vor. Zweitens besteht die Gefahr, dass durch die Vorgaben der Behörden der Grundsatz der Rechtsaufsicht verkannt wird, denn es ist der *Stiftungsrat*, der über die Anlage entscheidet, und nicht die Behörde. Die Behörde darf nur – muss dann aber auch – die Entscheide auf *Rechtsfehler* kontrollieren. Es muss somit unbeachtlich bleiben, ob sie eine andere oder aus ihrer Sicht bessere Entscheidung getroffen hätte.

Den zweiten Problemfall bilden die Genehmigungs- oder Informationspflichten. Häufig fragen sich Stiftungen, ob sie gewisse Entscheide der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorlegen müssen. Die Antwort lautet: Nein. Das Bundesgericht hat klar

---

<sup>20</sup> BGE 111 II 97; 108 II 497.

<sup>21</sup> KUKO-JAKOB, Art. 84 ZGB, N 6; vgl. JAKOB, Begrenzung und Ausschluss der stiftungsaufsichtlichen Kontrolle, 66.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu nur KUKO-JAKOB, Art. 80 ZGB, N 13.

entschieden, dass auch wichtige Entscheide in aller Regel nicht explizit genehmigt werden müssen.<sup>23</sup> Fraglich ist sodann, ob es zumindest besondere Informationspflichten gegenüber den Behörden gibt, die über die jährliche Berichterstattung hinausgehen. In manchen kantonalen Aufsichtsverordnungen existieren in der Tat Normen, welche die Stiftungen verpflichten wollen, die Behörde unverzüglich über Vorgänge zu benachrichtigen, die besonderen Einfluss auf das Vermögen oder die Tätigkeit der Stiftung haben.<sup>24</sup> Es ist schon nicht ganz unproblematisch, wie es überhaupt zu diesen Regelungen kommen konnte, da solche Pflichten streng genommen keine Grundlage im ZGB finden. Doch selbst wenn man sie als von der Gesetzgebungskompetenz gedeckt ansieht, muss man sich darauf besinnen, dass solche Normen lediglich „Ordnungscharakter“ haben können. Sie können zwar die Beziehung von Aufsicht und Stiftung regeln und gewissen Ordnungsvorgaben unterstellen, aber keinerlei Einfluss auf die Rechtmässigkeit der Entscheidung gewinnen. Eine fehlerfreie Entscheidung wird weder fehlerhaft, weil die Behörde nicht informiert wurde, noch wird umgekehrt eine fehlerhafte Entscheidung dadurch geheilt, dass die Behörde rechtzeitig benachrichtigt wurde. Natürlich ist eine frühzeitige, proaktive Kooperation mit den Behörden in aller Regel sinnvoll und anzuraten. Aber dieser zwingende „generalpräventive“ Ansatz vermittelt insgesamt ein unglückliches Bild. Selbst aus dem Entwurf des ESAG<sup>25</sup> wurde eine entsprechende Bestimmung nachträglich gestrichen.

Der dritte Problemfall, bei dem häufig Unsicherheiten herrschen, betrifft den Umgang mit Statuten, Reglementen und sonstigen Stiftungsdokumenten. Dabei ist es die klare Gesetzeslage, dass jede Änderung von Urkunde und Statuten über die Aufsichtsbehörde laufen muss (vgl. Art. 85 ff. ZGB). Im Umkehrschluss ergibt sich jedoch ebenso klar, dass die Änderung von *Reglementen* keiner Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Gleichwohl verlangen kantonale Aufsichtsverordnungen, dass auch die Änderungen der Reglemente zur Prüfung einzureichen sind<sup>26</sup> – und dies verbunden mit relativ hohen Gebühren. Auch hier ist zu betonen (und die Behörden sind bisweilen daran zu erinnern), dass es sich lediglich um eine deklaratorische *Kenntnisnahme* und

---

<sup>23</sup> „Ein Genehmigungsvorbehalt besteht von Gesetzes wegen nur dann, wenn die Gefahr einer Zweckentfremdung von Stiftungsvermögen offenkundig ist [...] und bildet eine Ausnahme [...]. Anderenfalls müsste als Konsequenz jedes umfangreichere Rechtsgeschäft der Aufsicht zur Genehmigung vorgelegt werden, weil dadurch das Stiftungsvermögen potentiell geschmälert werden könnte. Eine [sic] solches Vorgehen wäre jedoch mit der postulierten Autonomie der Stiftung nicht vereinbar. Zudem ist die Stiftungsaufsicht im bestehenden Umfang wohl kaum in der Lage, alle bedeutsamen Rechtsgeschäfte sämtlicher Stiftungen vorgängig zu kontrollieren.“ (BGer 2C\_1059/2014 E. 6.3.3).

<sup>24</sup> Vgl. Art. 8 der verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (AVS) vom 16. November 2015; § 13 Abs. 3 des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSG ZH) vom 11. Juli 2011.

<sup>25</sup> Entwurf des Bundesgesetzes über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESAG) vom 2. März 2016, BBl 2016, 4833 ff. Siehe zum ESAG nochmals unten, III.2.

<sup>26</sup> Vgl. § 13 Abs. 2 BVSG ZH; Art. 7 der Verordnung über die Aufsicht über die Stiftungen und die Vorsorgeeinrichtungen (ASVV BE) vom 21. Oktober 2009.

nicht um eine konstitutive Genehmigung handeln kann. Die Vorlage kann lediglich zur Ausübung der Rechtsaufsicht dienen und keinen Einfluss auf die Wirksamkeit dieser Reglemente haben. Stellen die Behörden bei der Kenntnisnahme der Reglemente freilich fest, dass letztere nicht mit Gesetz oder Statuten im Einklang stehen, setzen die üblichen Mechanismen der Rechtsaufsicht ein. Und zu guter Letzt: Bei sogenannten Richtlinien, die noch unterhalb der Stufe der Reglemente stehen, handelt es sich lediglich um dauerhafte Stiftungsratsbeschlüsse, auf die sich nicht einmal die Vorlagepflicht betreffend die kantonalen Verordnungen erstreckt.<sup>27</sup>

Neben diesen typisierten Problemfällen existieren zahlreiche weitere Kuriositäten im Einzelfall. Um ein Verständnis zu wecken, warum Stiftungen bisweilen frustriert sind, seien nur zwei Stilblüten erwähnt, die dem Verfasser in den letzten Monaten begegnet sind. In der Antwort einer Vorprüfung stand: „Unseres Erachtens ist die Rolle des Stifters mit der Vermögenswidmung erschöpft, weswegen wir seine Mitwirkung im Stiftungsrat nicht begrüssen“. Dieses Statement ist sehr verwunderlich, ist es doch geradezu die Geschäftsgrundlage eines modernen Stiftungswesens, dass Stifter nicht mehr auf dem Sterbebett, sondern bereits in jungen Jahren stiften, dass sie noch Jahrzehnte mit ihrer Stiftung wirken und daher auch den nötigen, gesetzlich zulässigen Einfluss haben wollen. Vor diesem Hintergrund geht es an den Bedürfnissen des Sektors komplett vorbei, Stiftern die Mitwirkung im Stiftungsrat versagen zu wollen – vor allem, weil es keinerlei Rechtsgrundlage für dieses „Erachten“ gibt.

Im Rahmen einer Statutenänderung hiess es wie folgt: „Nach unserer Praxis kann eine Stiftung nicht nachträglich zu einer Dachstiftung ausgestaltet werden und daher keine Unterstiftungen aufnehmen“. Hierfür kann ebenfalls wenig Verständnis aufgebracht werden. Aus juristischer Perspektive ist es unbestritten, dass eine Stiftung Unterstiftungen aufnehmen kann, wenn dies mit der Erfüllung des Stiftungszwecks in Einklang steht und den übrigen normativen Anforderungen entspricht. Es handelt sich geradezu um eine Grundlage für das, was in Wissenschaft und Praxis seit Jahren gepredigt wird: nämlich das *Petitum* der Kooperation.<sup>28</sup> Es ist heute allgemein anerkannt, dass nicht jeder potentielle Stifter eine eigene Stiftung gründen, sondern auch bereits bestehende Strukturen nutzbar machen sollte. In diesem Rahmen können bestehende Stiftungen auch faktisch zu Dachstiftungen werden und nicht nur Zustiftungen zu *ihrem* Zweck, sondern auch solche zu einem *eigenständigen* Zweck aufnehmen, die dann zu unselbstständigen Unterstiftungen werden können.<sup>29</sup> Man kann nur hoffen, dass die Behörden den Gedanken der Kooperation mitleben und die genannte „Praxis“, die nicht dem geltenden Recht entspricht, nicht durchzusetzen trachten.

Insgesamt sollen alle diese Beispiele nicht als Behördenschelte aufgefasst werden. Vielmehr sollen sie die Aufsichtsbehörden ermutigen, nicht bei jedem Anliegen – sei

---

<sup>27</sup> SPRECHER, 89.

<sup>28</sup> Siehe nur UHL, *passim*.

<sup>29</sup> KUKO-JAKOB, Vor Art. 80-89a ZGB, N 11; eingehend dazu STUDEN, Die Dachstiftung, 105 ff.

es auch auf den ersten Blick ungewöhnlich und entgegen einer vermeintlichen Praxis – sofort mit „Abwehrhaltung“ zu reagieren. Vielmehr sollte versucht werden, die Gestaltungsbedürfnisse der Beteiligten konstruktiv und gemeinsam umzusetzen, solange der Stifterwille und der rechtliche Rahmen gewahrt bleiben. Den rechtlichen Rahmen hingegen durch sogenannte „Praxis“ künstlich zu verkürzen, wäre den Gestaltungsbedürfnissen des Sektors hochgradig abträglich und ein hausgemachter Standortnachteil für den Stiftungssektor in der Schweiz.

#### 4. Rechtsschutz

Von besonderer Bedeutung für ein funktionierendes Stiftungswesen ist ferner der Rechtsschutz – auch derjenige gegenüber den Aufsichtsbehörden selbst. Die Schweiz hat gegenüber anderen Rechtsordnungen den grossen Vorteil, dass die Gerichte vor Jahrzehnten aus dem Auftrag des Art. 84 Abs. 2 ZGB die sogenannte „Stiftungsaufsichtsbeschwerde“ entwickelt haben, nach welcher auch die Stiftungsbeteiligten die Behörden zu einem Tun oder Unterlassen anhalten können, mit rechtlichem „Standing“ bis zum Bundesgericht.<sup>30</sup> Die Beschwerde ist also ein Mittel der internen Governance, durch welches sich die Stiftungsbeteiligten zum Schutz der Stiftung einbringen können, wenn der Schutz der Aufsichtsbehörden versagt.<sup>31</sup> Indes: Wenn es schon ein solch wertvolles Rechtsmittel gibt, muss es auch richtig gehandhabt werden. Dies beginnt bei der Behörde selbst und betrifft verschiedene Details des weiteren (verwaltungsrechtlichen) Rechtsschutzes. Hierzu existiert in diesem Band ein eigener Beitrag,<sup>32</sup> weshalb an dieser Stelle lediglich einige wenige – allerdings entscheidende – Punkte hervorgehoben werden sollen.

Zum ersten geht es um das leidige Thema der Beschwerdelegitimation: Wer ist berechtigt, eine Stiftungsaufsichtsbeschwerde zu erheben? Zu diesem Thema hat der Verfasser seit dem Jahre 2006 umfassend publiziert<sup>33</sup> und auch die Problematik der inkonsistenten Rechtsprechung der Schweizer Gerichte mehrfach hervorgehoben.<sup>34</sup> Indes zeigt der in der Presse lautstark diskutierte Fall der Basler „Biedermann-Stif-

---

<sup>30</sup> Siehe zur Stiftungsaufsichtsbeschwerde umfassend KUKO-JAKOB, Art. 84 ZGB, N 10 ff.; JAKOB, Ein Stiftungsbegriff für die Schweiz, 319 ff.

<sup>31</sup> KUKO-JAKOB, Art. 84 ZGB, N 10.

<sup>32</sup> Siehe dazu hinten in diesem Band GORAN STUDEN.

<sup>33</sup> Zur Schweiz JAKOB, Das Stiftungsrecht der Schweiz im Europa des dritten Jahrtausends, 537 f.; aus rechtsvergleichender Hinsicht JAKOB, Schutz der Stiftung, 376 ff.

<sup>34</sup> Vgl. nur JAKOB, Das Stiftungsrecht der Schweiz im Europa des dritten Jahrtausends, 537 f.; JAKOB, Ein Stiftungsbegriff für die Schweiz, 321; JAKOB, Der Schutz des Stifterwillens, 76 f.; JAKOB, Das Stiftungsrecht der Schweiz – Neue Wege zwischen Privatautonomie und Governance, 59; KUKO-JAKOB, Art. 84 ZGB, N 11.

tung<sup>35</sup>, in welchem durch Entscheid des Bundesgerichts vom 10. September 2018 einer ehemaligen Stiftungsrätin die Beschwerdelegitimation versagt wurde, wie aktuell und zugleich kontrovers die Angelegenheit weiterhin ist.

Es wäre im Grunde die Aufgabe der Gerichte über die letzten Jahrzehnte gewesen, verlässliche Kategorien für die Beschwerdelegitimation herauszuarbeiten. Die Rechtsprechung der letzten Jahre aber zeigt, dass dies nicht nur nicht gelungen ist, sondern sie auch dabei ist, sich in eine falsche Richtung zu entwickeln, welche sogar Gefahren für den Stiftungsplatz Schweiz birgt. Unter geltender Rechtsprechung soll die Legitimation zur Stiftungsaufsichtsbeschwerde in der Regel Personen zukommen, „welche wirklich einmal in die Lage kommen können, eine Leistung oder einen anderen Vorteil von der Stiftung zu erlangen“<sup>36</sup> oder sonst ein „persönliches Interesse“<sup>37</sup> oder einen „persönlichen Vorteil“<sup>38</sup> geltend machen können. Im Fokus dieser Definition stehen vor allem Destinatäre, die aufgrund der meist offenen Umschreibung des Destinatärkreises aber auch nur im Einzelfall ein solches Interesse geltend machen können. Es ist zwar richtig, dass Destinatäre zu den Beschwerdeberechtigten gehören sollen. Es handelt sich bei diesen aber nur um einen Bruchteil der denkbaren Konstellationen, so dass oben genannte Formel sicherlich keine erschöpfende Definition darstellen kann. Geht es um andere Beteiligte des Stiftungsgeschehens, stösst sie vielmehr schnell an ihre Grenzen, was der Fall des überstimmten Stiftungsrats zeigt, dem die Befugnis bisweilen zugesprochen<sup>39</sup> und bisweilen abgesprochen<sup>40</sup> wird.

Zu allem Überflus hat das Bundesgericht jetzt auch noch begonnen, vereinsrechtliche Hürden aufzustellen, etwa dass ein (wohlgemerkt zum Zeitpunkt der Beschwerde bereits ausgeschlossenes) Stiftungsratsmitglied erst einen Stiftungsratsbeschluss herbeigeführt haben muss, um Beschwerde zu erheben. Das Bundesgericht scheint also neu auf die formalistische *Beschlussfassung* abstellen und einer (ausgeschiedenen) Stiftungsrätin den Rechtsschutz deswegen versagen zu wollen, weil sie ihn mangels vorheriger Untätigkeit nicht verdiene.<sup>41</sup> Hierzu ist zu bemerken, dass es schon in praktischer Hinsicht äusserst unterschiedliche Gründe geben kann, ob und wann ein Stiftungsratsbeschluss zustande kommt oder nicht, sowie sehr verschiedene Konstellationen im Hinblick auf die fachlichen Kompetenzen und faktischen Machtbefugnisse in einem Stiftungsrat, die kein gerechtes Kriterium für die Existenz einer Beschwerdele-

---

<sup>35</sup> Die Biedermann Stiftung atmet auf, BAZ vom 10. November 2018; Rote Köpfe nach dem Entscheid im Fall Biedermann-Stiftung, NZZ vom 2. November 2018; Kampf mit harten Bandagen bei der Biedermann-Stiftung, NZZ vom 24. August 2018.

<sup>36</sup> BGE 107 II 385 E. 4.

<sup>37</sup> BGer vom 23. März 2012, 9C\_823/2011 E. 2.1.

<sup>38</sup> Vgl. BGer vom 10. September 2018, 5A\_97/2018 sowie vor allem die (vom BGer bestätigte) Vorinstanz BVGer vom 21. Dezember 2017, B-2948/2017 E. 4.7.

<sup>39</sup> BVGer vom 11. September 2012, B-3773/2011 E. 1.2.

<sup>40</sup> BGer vom 23. März 2012, 9C\_823/2011 E. 2.1.

<sup>41</sup> BGer vom 10. September 2018, 5A\_97/2018 E. 4.5.

gitimation bilden können. Doch auch und vor allem aus rechtlicher Hinsicht: Der Satz „wann immer ein Stiftungsorgan sich aus mehreren Personen zusammensetzt, liegt es nahe, die Art. 64 ff. ZGB über die Art und Weise des Funktionierens der Vereinsorgane heranzuziehen“, ist keine Begründung, die den Anforderungen an ein Höchstgericht entspricht. Art. 75 ZGB schützt die *Vereinsmitglieder* vor verletzenden (letzinstanzlichen) *Beschlüssen*.<sup>42</sup> Im Stiftungsrecht geht es aber nicht um den *Schutz der Mitglieder* oder die Anfechtung von *Beschlüssen*, sondern den *Schutz der Stiftung* und die *Abwehr von Gefahren* für diese.<sup>43</sup> So geht auch der Hinweis auf Art. 2 Abs. 2 ZGB, dass das Organ durch Untätigkeit seinen Rechtsschutz verwirkt habe, in die falsche Richtung: Mangels personalen Substrats kann es bei der Stiftung nicht darum gehen, ob das Organ als Einzelperson den Rechtsschutz „verdient“, sondern nur um den Schutz des perpetuierten Stifterwillens, welcher nicht durch ein wie auch immer geartetes Verhalten eines Organs verwirkt werden kann.

Spätestens an dieser Stelle ist denn auch der strukturelle Fehler dieser Rechtsprechung auszumachen: Es geht bei der Aufsichtsbeschwerde nicht darum, persönliche Vorteile zu erlangen oder Begünstigten zur Begünstigung zu verhelfen (und damit um die *privaten* Interessen der Beteiligten, die sie verdienen könnten oder nicht), sondern gemäss Art. 84 Abs. 2 ZGB darum, dass die Verwaltung der Stiftung mit dem Gesetz und den Statuten in Einklang steht und der *Stifterwille* geschützt wird. Es geht also bei diesem Rechtsmittel um den *Schutz der Stiftung* und darum, *Gefährdungslagen* von der Stiftung abzuwehren. Bleibt die Aufsicht trotz ihres eigentlichen Schutzauftrags untätig, ist es der Sinn der Beschwerde, dass sie von gewissen legitimierten Beteiligten (die ein besonderes Interesse an einer ordnungsgemässen Stiftungsführung und häufig auch einen Wissensvorsprung haben) zu einem Tätigwerden verpflichtet werden kann. Insofern hat die Stiftungsaufsichtsbeschwerde die nicht hoch genug einzuschätzende Aufgabe der *Kontrolle der Kontrolleure*. Die Antragsbefugnis für diese Beschwerde ist die einzige gesetzlich begründete Einbruchstelle der *internen* Governance im Schweizer Recht und muss daher auch nach Governance-, also Kontrollgesichtspunkten bewertet werden.

Aus diesem Grund wurde vom Verfasser bereits vor Jahren das Kriterium des „berechtigten Kontrollinteresses“ entwickelt,<sup>44</sup> welches naturgemäss ebenfalls ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, aber die entscheidende und richtige Wertung vorgeben soll, nach welcher dieser Begriff ausgelegt und angewandt werden muss. Es geht also nicht um *persönliche Vorteile*, sondern um ein *Interesse an statuten- und gesetzmässiger Ver-*

---

<sup>42</sup> KUKO-JAKOB, Art. 75 ZGB, N 1.

<sup>43</sup> Aus diesem Grund ist auch ein aktueller Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zu kritisieren, das einen zukünftigen Beschluss des obersten Stiftungsorgans als untaugliches Beschwerdeobjekt erachtete (BVGer vom 6.11.2018, B-1932/2017). Siehe hierzu ausführlich JAKOB/BRUGGER/KALI/KEUSCHNIGG/ULMANN, 50 f.

<sup>44</sup> JAKOB, *Schutz der Stiftung*, 498 f.; JAKOB, *Das Stiftungsrecht der Schweiz im Europa des dritten Jahrtausends*, 538.

waltung der Stiftung, welches durch eine stiftungsrechtliche, sonstige berufliche oder auch persönliche Beziehung des Antragstellers zur Stiftung eine besondere Legitimation bekommt (womit auch die Abgrenzung zur weiterhin unerwünschten Popularbeschwerde getroffen ist). Diese Beziehung kann begründet werden durch Ansprüche oder Berechtigungen (womit wie bisher Begünstigte und Gläubiger umfasst wären), aber auch durch tiefe Einblicke ins Stiftungsgebaren, z.B. auch als Teil der Governance-Struktur, welche ggf. von gewissen Organen ohne Widerspruch der Aufsichtsbehörde ausgehebelt wurde (wovon Organmitglieder oder der Stifter erfasst sein können). Der Stifter selbst dürfte allerdings bereits durch seine genuine Position ein berechtigtes Interesse haben, weil es *sein* Wille ist, der von den Organen umzusetzen und von der Aufsichtsbehörde zu schützen ist.<sup>45</sup> Vergleichbares dürfte in der Regel für nachträgliche Zustifter und Spender gelten, wenn ihre Beiträge nicht bestimmungsgemäss verwendet werden. Auch nahestehende Personen wie z.B. Angehörige oder Nachkommen des Stifters können ein solches Kontrollinteresse haben, entweder weil sie ein solches nach Ableben des Stifters von letzterem ableiten oder sonst eine besondere Nähe zu Stifter oder Stiftung geltend machen können, die sie legitimiert, für die gesetzmässige Verwaltung und den Schutz der Stiftung (nicht ihre *persönlichen* Vorteile wohlgermerkt) einzustehen.

Dass nun auch das Bundesgericht im Fall der „Biedermann-Stiftung“<sup>46</sup> die Vorinstanz schützt, ohne die Literatur der letzten 15 Jahre, die Entwicklung und Bedürfnisse des Stiftungssektors (Schutz der Stiftungen vor Fehlverhalten von Stiftungsräten) und die Diskussion in der Öffentlichkeit<sup>47</sup> auch nur zur Kenntnis nehmen zu wollen, ist einerseits schade, andererseits auch aus rechtsstaatlichen Gründen problematisch.<sup>48</sup>

Das zweite Problem ist die Entwicklung, auf die Stiftungsaufsichtsbeschwerde neuerdings die 30-tägige Frist des Verwaltungsverfahrensrechts (Art. 50 VwVG) anwenden zu wollen – wiederum ohne plausible Begründung oder auch nur den Ansatz einer dogmatisch nachvollziehbaren Diskussion.<sup>49</sup> Eine Befristung schiene gerade noch denkbar (wenngleich ebenso wenig angebracht), wenn es um die Anfechtung konkre-

---

<sup>45</sup> Vgl. JAKOB, Schutz der Stiftung, 110 ff.

<sup>46</sup> BVGer vom 21. Dezember 2017, B-2948/2017; Entscheid bestätigt durch BGer vom 10. September 2018, 5A\_97/2018.

<sup>47</sup> „Die Biedermann Stiftung atmet auf“, BAZ vom 19. November 2018; Rote Köpfe nach dem Entscheid im Fall Biedermann-Stiftung, NZZ vom 2. November 2018; Kampf mit harten Bandagen bei der Biedermann-Stiftung, NZZ vom 24. August 2018.

<sup>48</sup> Man fühlt sich erinnert an die Rechtsprechung zur Familienstiftung (nach welcher aufgrund von Art. 335 ZGB Unterhaltzwecke in der Schweiz nicht zulässig sein sollen), bei welcher die Gerichte regelmässig einen pauschalisierten Standardsatz repetieren, ohne sich mit der eigentlichen Frage oder der Literatur der letzten Jahrzehnte einmal rechtsdogmatisch auseinanderzusetzen; siehe zum Ganzen nur JAKOB, Freiheit durch Governance – Die Zukunft des Schweizer Stiftungsrechts mit besonderem Blick auf die Familienstiftung, 71 ff.; KUKO-JAKOB, Art. 335 ZGB, N 21 f.

<sup>49</sup> Vgl. BVGer vom 21. November 2017, B-5449/2016 E. 4.3; ECKHARDT/JAKOB/VON SCHNURBEIN, Der Schweizer Stiftungsreport 2018, 19 f.

ter Einzelbeschlüsse geht (etwa i.S.v. Art. 75 ZGB analog<sup>50</sup>, der in concreto allerdings gar nicht herangezogen wurde). Keinesfalls wäre eine Befristung der Beschwerde aber hinnehmbar, wenn es darum geht, einer *allgemeinen Gefährdungslage* für die Stiftung abzuhelpfen. Weder der Schutz des Stifterwillens noch der Schutzauftrag der Aufsichtsbehörden können verfristen und eine Gefährdungslage für die Stiftung kann sich jeden Tag aufs Neue manifestieren (weswegen in solchen Fällen auch der Grundsatz des „ne bis in idem“ keine Geltung entfalten kann, wenn einer Beschwerde bereits eine Entscheidung der Aufsichtsbehörde in gleicher Sache vorausgeht).<sup>51</sup>

Eine *Aufsichtsanzeige*, die einem abgewiesenen Antragsteller verbleibt und auf die immer wieder verwiesen wird, kann die notwendigen Kontrollfunktionen nicht hinreichend ersetzen. Ein lediglich Anzeigeberechtigter erlangt keine Akteneinsicht und keine Parteistellung. Nach Einreichen der Anzeige werden keine weiteren Informationen mitgeteilt. Zwar sind Aufsichtsbehörden im Grunde *ex officio* verpflichtet, auch reinen Anzeigen zumindest nachzugehen. Die Praxis jedoch zeigt, dass dies weder stets der Fall ist (sei es aus Überlastung, fehlenden Informationen oder auch eigener Mitwirkung am beanstandeten Tun der Stiftung oder zumindest dessen Duldung) noch sich verlässlich (etwa durch Aufsichtsanzeige gegen Untätigkeit bei der Oberinstanz) durchsetzen lässt.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass der einig von Literatur und Rechtsprechung vertretenen These, wonach an die Beschwerdelegitimation „keine überspannten Anforderungen“ zu stellen seien,<sup>52</sup> durch die beschriebenen neuen Tendenzen gefährliches Unrecht droht – zu Lasten der Stiftungen und der Foundation Governance in der Schweiz. Es kann an dieser Stelle nur der Hoffnung Ausdruck verliehen werden, dass sich die Gerichte auf den Sinn und Zweck des Rechtsschutzes für Stiftungen besinnen, wenn sie über die Anwendung formaler Vorschriften zur Einschränkung des Rechtsmittels nachdenken – die *analoge* Anwendung wohlgermerkt, was nach den Grundsätzen der Methodenlehre das Vorliegen einer Regelungslücke und eine Vergleichbarkeit der Interessenlage voraussetzt,<sup>53</sup> eine Voraussetzung, deren Prüfung in den genannten Entscheiden aber in aller Regelmässigkeit vernachlässigt wird.

---

<sup>50</sup> Siehe zur ebenfalls umstrittenen Anwendung dieser Vorschrift BAUMANN, 522.

<sup>51</sup> So kommt denn auch das BVGer im soeben bereits kritisierten Entscheid vom 6.11.2018, 3-1932/2017 zu dem fast schildbürgergleichen Ergebnis, dass die Beschwerde *vor* dem Beschluss noch nicht zulässig, diejenige *nach* dem Beschluss hingegen verfristet gewesen sei.

<sup>52</sup> Vgl. KUKO-JAKOB, Art. 84 ZGB, N 11; BSK-GRÜNINGER, Art. 84 ZGB, N 17.

<sup>53</sup> BGE 141 III 43 E. 2.5.1; BK-EMMENEGGER/TSCHENTSCHER, Art. 1 ZGB, N 380 und 382.

### III. Entwicklungen

#### 1. Kantonale Stiftungsaufsicht

Zum Jahr 2012 hat es bekanntlich eine BVG-Strukturreform<sup>54</sup> gegeben, die das kantonale Aufsichtswesen erheblich umgestaltet und – zum Teil – in eigene öffentlich-rechtliche Anstalten ausgegliedert hat. Das Problem war, dass der BVG-Gesetzgeber klassische Stiftungen gar nicht im Auge hatte, weswegen heute ein Nebeneinander von unabhängigen Aufsichtsinstanzen, fortbestehenden kantonalen Verwaltungseinheiten und hunderten von gemeindlichen Aufsichtsinstanzen existiert, so dass ein Kompetenzschlamassel herrscht<sup>55</sup> und weiteres Optimierungspotenzial besteht.<sup>56</sup>

#### 2. Bundesstiftungsaufsicht

Die Bundesstiftungsaufsicht steht schon seit Jahren im Fokus.<sup>57</sup> Von innen wie von aussen wurden in den letzten Jahren Lösungen gesucht, die zur Verbesserung von Struktur und Kompetenzen der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht beitragen sollten. Parallel dazu, versteckt in einem Haushaltsgesetz und ohne dass der Sektor auf irgendeine Weise in Diskussion oder Ausarbeitung einbezogen worden wäre, ist 2016 plötzlich der Entwurf des Gesetzes zur Neustrukturierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht vorgelegt worden, das sogenannte ESAG<sup>58</sup>. Diese (auch gesetzgebungstechnische) Kuriosität wurde inzwischen zu Recht von den Räten abgelehnt, könnte allerdings im Rahmen der parlamentarischen Initiative Luginbühl<sup>59</sup> wieder aufgenommen werden. Deshalb soll der Entwurf des ESAG im Hinblick darauf nachbetrachtet werden, was er uns in Bezug auf die Zukunft der Stiftungsaufsicht zu sagen vermag.

Als erstes fällt das Dogma des *Sparens* auf. Der Bundesrat hat in seiner Begründung festgehalten, dass jährlich CHF 650'000 gespart werden können, wenn die Eidgenössische Stiftungsaufsicht als eine unabhängige Einrichtung aus der Bundesverwaltung ausgegliedert wird.<sup>60</sup> Dieses Ersparnis erscheint im Vergleich indes als eher bescheiden und kann nicht der Hauptgrund für den Vorstoss gewesen sein. Als zweiter Punkt

---

<sup>54</sup> Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (Strukturreform) vom 19. März 2010, AS 2011, 3393 ff.

<sup>55</sup> Vgl. ECKHARDT/JAKOB/VON SCHNURBEIN, Der Schweizer Stiftungsreport 2012, 14 ff.; ECKHARDT/JAKOB/VON SCHNURBEIN, Der Schweizer Stiftungsreport 2015, 10.

<sup>56</sup> Siehe dazu auch hinten in diesem Band GEORG VON SCHNURBEIN.

<sup>57</sup> Vgl. nur VON SCHNURBEIN, Der Schweizer Stiftungsreport 2010, 12; JAKOB, Ein Stiftungsbegriff für die Schweiz, 315 ff.

<sup>58</sup> BBI 2016, 4833 ff.

<sup>59</sup> Parlamentarische Initiative 14.470.

<sup>60</sup> Erläuternder Bericht EDI zum ESAG, 2.

sticht der Gedanke der *Ausgliederung* ins Auge. Ausgliederung ist eine feine Sache, wenn sie – insbesondere in Bezug auf Professionalisierung und Governance – zur Verbesserung der Aufsicht beiträgt. Allerdings dürfte hinter der Ausgliederung eine weitere Motivation stehen. Vor dem Hintergrund der immer komplexer werdenden internationalen Anforderungen könnten Haftungsgefahren drohen, die aus dem Staatshaushalt herausgelöst werden sollen. Die Situation ist vergleichbar mit sogenannten „Bad Banks“, bei welchen toxische Papiere in eine unabhängige Einheit gepackt werden. Wenn diese explodiert, ist es weniger verheerend, als wenn es sich um das Haupthaus handelt. Zudem ist nicht zu vergessen, dass sich die unabhängigen Einheiten eigenständig finanzieren müssen, was durch Gebühren geschieht und letztlich von den Stiftungen zu tragen ist.

Des Weiteren klar erkennbar ist der Hang zur *Überregulierung*. Das Problem des ESAG war nicht die Ausgliederung, weil diese in der Abwägung durchaus sinnvoll sein kann, wenn die Erhöhung von Professionalität und der Governance (siehe oben) die Nachteile überwiegen. Das Problem war vielmehr, dass geradezu „heimlich“, in einer Haushaltsvorlage, das erste Mal im Schweizer Recht überhaupt, ohne Diskussion im Sektor und bis ins vermeintlich letzte Detail das Stiftungsaufsichtsrecht gesetzlich durchgeregelt wurde. Dies ist zwar kein Ding der Unmöglichkeit, aber eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, die deshalb professionell angegangen werden müsste. Die gegenständliche Vorlage jedenfalls war ein untauglicher Versuch, ein trotz Nachbesserung missverständlicher Katalog von Aufgaben und Massnahmen, ohne dass die Grundsätze klargelegt worden wären. Die Pflichten der Stiftungen wurden pauschal zementiert und an strenge Fristen gebunden, wodurch der oben bereits erwähnte Umschwung *vom Vertrauen zum „Generalverdacht“*, von dem sich die Stiftungen exkulpieren müssen, gesetzlich besiegelt worden wäre. Wenn man dann noch gelesen hat, dass die Aufsichtsbehörden vom Gesetzgeber den ausdrücklichen Auftrag bekommen hätten sollen, die Daten von Stiftungen auch ohne konkretes Verdachtsmoment den Steuer- und Strafbehörden weiterzuleiten,<sup>61</sup> wäre sogar der Schritt *vom Partner zur „Stiftungspolizei“* vollzogen gewesen. Das ESAG in der damals vorgeschlagenen Form würde den Charakter der Schweizer Stiftungsaufsicht massgeblich verändern. Deshalb sollte dieser Ansatz auch für die Zukunft dringend überdacht werden.

### 3. Leitlinien für eine potentielle Reform des Aufsichtsrechts

Auch bei einer potentiellen Reform des Aufsichtsrechts müsste – so jedenfalls aus Sicht des Verfassers – von gesetzgeberischer Seite wenig getan werden. Das Stiftungsaufsichtsrecht braucht kein detailliertes Durchregeln der Details, erst recht nicht in einem „Satellitengesetz“, das einerseits für die *Bundesaufsicht* das ZGB aushebeln und andererseits gar nicht auf alle übrigen Stiftungsaufsichten Anwendung finden

---

<sup>61</sup> Siehe Art. 6 Entwurf-ESAG, BBl 2016, 4835.

würde. Allerdings sollten die aufsichtsrechtlichen Grundlagen im ZGB klarer gefasst werden. Hierfür könnte Art. 84 Abs. 2 ZGB neu formuliert werden, indem klargestellt wird, dass die Aufgabe der Aufsichtsbehörde der Schutz der Stiftung ist und dass sie zu prüfen hat, ob die Verwaltung der Stiftung mit Recht und Statuten im Einklang steht. Weiter sollte geklärt werden, dass sie sich an die Grundsätze der Rechtsaufsicht hält, ebenso wie an diejenigen der Verhältnismässigkeit und der Subsidiarität. Überdies könnte in einem neuen Abs. 3 festgehalten werden, dass die Schweiz eine Stiftungsaufsichtsbeschwerde kennt und dass die Beschwerdeberechtigung solchen Personen zukommt, die ein „berechtigtes Kontrollinteresse“ daran haben, dass (in Anlehnung an Abs. 2) die Verwaltung der Stiftung mit Recht und Statuten im Einklang steht. Durch einen verhältnismässig kleinen Eingriff könnte so ein grosser Schritt in Richtung Rechtssicherheit im Schweizer Stiftungsrecht gegangen werden.

#### IV. (Rechtsvergleichender) Ausblick

Vom 25. bis zum 28. September 2018 hat in Leipzig der 72. Deutsche Juristentag stattgefunden, der seit 1962 erstmals wieder das Stiftungsrecht auf der Agenda hatte. Das Generalthema lautete: „Empfiehl es sich, die rechtlichen Rahmenbedingungen für NPO übergreifend zu regeln?“<sup>62</sup> Der Verfasser hatte hierbei die Aufgabe, der Frage nach einer „Übergreifende(n) Aufsicht für NPO?“ nachzugehen.<sup>63</sup> Somit bietet es sich im vorliegenden Beitrag an, in Kürze darzustellen, welche Gedanken im Nachbarstaat unter ähnlichen Herausforderungen angestellt werden, und ein paar zentrale Thesen vorzustellen.

Das Generalgutachten der gegenständlichen Abteilung des 72. Deutschen Juristentags wurde von RAINER HÜTTEMANN verfasst,<sup>64</sup> der festgestellt hat, dass an sich kein übergreifendes Organisationsrecht für Non-Profit-Organisationen existiert. Wie in der Schweiz gibt es auch in Deutschland das Recht des Vereins, der Stiftung, der Genossenschaft und der übrigen Gesellschaftsformen. Vor diesem Hintergrund ist es aus seiner Sicht das *steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht*, welches den verklammernden Rahmen des Sektors bildet und somit eine Massgeblichkeit für das Zivilrecht erlangt. Deshalb könnte der Gedanke naheliegen, dass die Steuerbehörden auch eine übergreifende Aufsicht über das gesamte Non-Profit-Wesen wahrnehmen sollten. Dieser – zugegebenermassen sehr deutsche – Ansatz ist jedoch für das *Aufsichtsrecht* zu hinterfragen. Vielmehr erscheint dort eine klare Trennung der Kompetenzen und Eingriffsbefugnisse zwischen organisationsrechtlicher Aufsicht durch die Aufsichtsbehörden

---

<sup>62</sup> 72. Deutscher Juristentag, Thesen der Gutachter und Referenten, 54 ff.

<sup>63</sup> 72. Deutscher Juristentag, Thesen der Gutachter und Referenten, 58 f. Der vollständige Beitrag ist derzeit im Druck und wird im Verlag C.H.Beck erscheinen.

<sup>64</sup> HÜTTEMANN, G 9.

und gemeinnützigkeitsrechtlicher Kontrolle durch die Steuerbehörden angezeigt. Im Übrigen ist die Verhinderung von Geldwäscherei und Steuerhinterziehung zwar ein sehr wichtiges Anliegen, sollte aber Sache der spezialgesetzlich berufenen Stellen sein. Die Aufsichtsbehörden dürfen keine Stiftungspolizei sein (weder in Deutschland noch in der Schweiz). Weiter sollte die interne Governance, die in den letzten Jahren stetig weiterentwickelt wurde, auch institutionell angehoben werden und als legitimer Pfeiler in einer übergreifenden Foundation Governance akzeptiert sein. Delegieren Stifter oder Organe etwa die Aufsichtsmassnahmen auf eine interne Ebene, sollte sich die externe Aufsicht darauf beschränken müssen, die wirksame Umsetzung dieser Delegation zu überwachen. Diese Vorgehensweise verkörpert nichts anderes als eine konsequente Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität. Beide Rechtsordnungen benötigen ferner funktionierenden Rechtsschutz für Personen mit „berechtigtem Kontrollinteresse“, wobei die Schweiz angesichts der neusten Rechtsprechung, anders als früher,<sup>65</sup> nur noch schwer als Vorbild für Deutschland herangezogen werden kann (siehe oben). Schliesslich muss in beiden Rechtsordnungen daran erinnert werden, dass ein moderner Stiftungssektor Liberalität benötigt: Innovative Ideen müssen für Stiftungen umsetzbar sein, sonst ist der Stiftungsboom der letzten Jahre eher Fluch als Segen.

Last but not least: Auf schweizerischer Ebene sickert so langsam durch, dass die ESA seit einiger Zeit an Möglichkeiten arbeitet, die fortschreitende Digitalisierung unserer Gesellschaft und auch die Mechanismen der Artificial Intelligence für das Aufsichtsrecht nutzbar zu machen – Stichwort „E-Governance“. Die aktuelle Situation im Hinblick auf das Phänomen der Digitalisierung ist mit dem Kauf einer Bohrmaschine vergleichbar: Kunden kaufen keine Bohrmaschine, weil sie gerne eine Bohrmaschine haben, sondern weil sie Löcher in den Wänden wollen. Und so steht auch der Berufszweig der Juristen in seiner Gesamtheit vor grossen Umwälzungen, weil man feststellt, dass auch Klienten nicht zwangsläufig Anwälte brauchen, sondern Lösungen. Und diese Lösungen können in Zeiten von wachsender Processing Power, Big Data und Artificial Intelligence zunehmend von computerisierten Systemen geboten werden. Indes tun sich die involvierten Protagonisten häufig schwer, diese Entwicklungen zu erkennen und proaktiv mitzugehen. Deswegen ist es fortschrittlich und im Ergebnis zu unterstützen, dass sich die ESA Gedanken über eine Digitalisierung der Aufsicht macht. Es könnte durchaus die Möglichkeit geben, die Risikoprofile von Stiftungen durch Algorithmen zu filtern und zwischen „risikoaversen“ und „risikoaffinen“ Stiftungen zu unterscheiden. Die begrenzten Ressourcen könnten sodann gezielt bei den risikoaffinen Stiftungen eingesetzt werden, womit auch dem risikobasierten Ansatz der GAFI<sup>66</sup> Gerechtigkeit angetan wäre. Im Gegenzug sollten risikoaverse Stiftungen jedoch entlastet werden, indem sie beispielsweise nur alle zwei Jahre Bericht erstatten müssen. Das wäre in der Tat eine Win-win-Situation für alle Beteiligten.

---

<sup>65</sup> JAKOB, Schutz der Stiftung, 498 f.

<sup>66</sup> The FATF Recommendations, 9 ff., 29 ff.

## V. Resümee

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der Gedanke der Professionalisierung des Aufsichtswesens ist richtig und gut, darf aber nicht zu einer Überregulierung führen. Bedeutsamer als rechtliche Regelungen sind ausreichende Ressourcen und Kompetenzen bei den Behörden sowie das Verständnis der Grundlagen durch alle Beteiligten. Die Behörden sollten sich dazu durchringen, individuelle Gestaltungen zuzulassen, und darauf achten, den gesetzlichen Rahmen nicht künstlich einzuengen. Kleine Stiftungen dürfen nicht drangsaliert werden, während bei Grossen gezauert wird. Vielmehr ist im Grundsatz Vertrauen zu gewähren, bei einem Missstand hingegen kraftvoll zuzupacken. Vor allem müssen sich die Behörden auf ihren Auftrag besinnen, welcher lautet: Schutz *der* Stiftungen, nicht Schutz *vor* Stiftungen. Nur so wird sich der spezifische Charakter der Schweizer Stiftungsaufsicht auf Dauer bewahren lassen. Und das ist keine blossе Förmel: Denn an der richtigen Mischung von Freiheit und Governance hängt die Zukunft des Stiftungsstandorts Schweiz.<sup>67</sup>

## Literaturverzeichnis

- AEBI-MÜLLER REGINA E. et al. (Hrsg.), Berner Kommentar zu Artikel 1-9 ZGB, Einleitung und Personenrecht (zit. BK-BEARBEITERIN, Art. ... ZGB, N ...).
- BAUMANN LORANT ROMAN, Die Stiftungsaufsichtsbeschwerde, SJZ 109/2013, 517 ff.
- BÜCHLER ANDREA/JAKOB DOMINIQUE (Hrsg.), Kurzkomentar Schweizerisches Zivilgesetzbuch (zit. KUKO-BEARBEITERIN, Art. ... ZGB, N ...).
- ECKHARDT BEATE/JAKOB DOMINIQUE/VON SCHNURBEIN GEORG, Der Schweizer Stiftungsreport 2018, CEPS Forschung und Praxis, Basel 2018 (zit. ECKHARDT/JAKOB/VON SCHNURBEIN, Der Schweizer Stiftungsreport 2018).
- ECKHARDT BEATE/JAKOB DOMINIQUE/VON SCHNURBEIN GEORG, Der Schweizer Stiftungsreport 2016, CEPS Forschung und Praxis, Basel 2016 (zit. ECKHARDT/JAKOB/VON SCHNURBEIN, Der Schweizer Stiftungsreport 2016).
- ECKHARDT BEATE/JAKOB DOMINIQUE/VON SCHNURBEIN GEORG, Der Schweizer Stiftungsreport 2015, CEPS Forschung und Praxis, Basel 2015 (zit. ECKHARDT/JAKOB/VON SCHNURBEIN, Der Schweizer Stiftungsreport 2015).
- ECKHARDT BEATE/JAKOB DOMINIQUE/VON SCHNURBEIN GEORG, Der Schweizer Stiftungsreport 2012, CEPS Forschung und Praxis, Basel 2012 (zit. ECKHARDT/JAKOB/VON SCHNURBEIN, Der Schweizer Stiftungsreport 2012).
- FERBER MICHAEL, Rote Köpfe nach dem Entscheid im Fall Biedermann-Stiftung, NZZ vom 2. November 2018, abrufbar unter <<https://www.nzz.ch/finanzen/rote-koepfe-nach-dem-entscheid-im-fall-biedermann-stiftung-ld.1433192>> (zit. Rote Köpfe nach dem Entscheid im Fall Biedermann-Stiftung, NZZ vom 2. November 2018).

---

<sup>67</sup> Vgl. hierzu bereits JAKOB, Ein Stiftungsbegriff für die Schweiz, 339 f.

- FERBER MICHAEL, Kampf mit harten Bandagen bei der Biedermann-Stiftung, NZZ vom 24. August 2018, abrufbar unter <<https://www.nzz.ch/finanzen/kampf-mit-harten-bandagen-bei-der-biedermann-stiftung-ld.1414115>> (zit. Kampf mit harten Bandagen bei der Biedermann-Stiftung, NZZ vom 24. August 2018).
- GEISER THOMAS/FOUNTOULAKIS CHRISTIANA (Hrsg.), Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch I, Art. 1-456 ZGB (zit. BSK-BEARBEITERIN).
- HEIM CHRISTOPH, Die Biedermann Stiftung atmet auf, Basler Zeitung vom 19. November 2018, abrufbar unter <<https://verlag.baz.ch/epaper/index.cfm?index=2>> (zit. Die Biedermann Stiftung atmet auf, BAZ vom 10. November 2018).
- HÜTTEMANN RAINER, Gutachten G zum 72. Deutschen Juristentag, Empfiehlt es sich, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gründung und Tätigkeit von Non-Profit-Organisationen übergreifend zu regeln?
- JAKOB DOMINIQUE, Patient Stiftungsaufsicht – Eine Kurzdiagnose, in: ECKHARDT/JAKOB/VON SCHNURBEIN, Der Schweizer Stiftungsreport 2018, CEPS Forschung und Praxis, Basel 2018, 21 ff. (zit. JAKOB, Patient Stiftungsaufsicht – Eine Kurzdiagnose).
- JAKOB DOMINIQUE, Time to say goodbye – Die Auswanderung von Schweizer Familienstiftungen aus stiftungsrechtlicher und internationalprivatrechtlicher Perspektive, in: GROLIMUND et al. (Hrsg.), Festschrift für Anton K. Schnyder, Zürich 2018, 171 ff. (zit. JAKOB, FS Schnyder).
- JAKOB DOMINIQUE, Das Stiftungsrecht der Schweiz – Neue Wege zwischen Privatautonomie und Governance, in: JUNG (Hrsg.), Stärkung des Stiftungswesens, Tübingen 2017, 47 ff. (zit. JAKOB, Das Stiftungsrecht der Schweiz – Neue Wege zwischen Privatautonomie und Governance).
- JAKOB DOMINIQUE, Freiheit durch Governance – Die Zukunft des Schweizer Stiftungsrechts mit besonderem Blick auf die Familienstiftung, in: Jakob Dominique, Stiftung und Familie, Basel 2015, 61 ff. (zit. JAKOB, Freiheit durch Governance – Die Zukunft des Schweizer Stiftungsrechts mit besonderem Blick auf die Familienstiftung).
- JAKOB DOMINIQUE, Der Schutz des Stifterwillens, in: JAKOB/VON ORELLI (Hrsg.), Der Stifterwille: Ein Phänomen zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Ewigkeit, Bern 2014, 61 ff. (zit. JAKOB, Der Schutz des Stifterwillens).
- JAKOB DOMINIQUE, Ein Stiftungsbegriff für die Schweiz, ZSR 2013, 185 ff. (zit. JAKOB, Ein Stiftungsbegriff für die Schweiz).
- JAKOB DOMINIQUE, Rechtliche Entwicklungen im schweizerischen und europäischen Stiftungswesen, in: Stiften und Gestalten – Anforderungen an ein zeitgemässes rechtliches Umfeld, Tagungsband zum 2. Zürcher Stiftungsrechtstag, Basel 2012 (zit. JAKOB, Rechtliche Entwicklungen im schweizerischen und europäischen Stiftungswesen).
- JAKOB DOMINIQUE, Das Stiftungsrecht der Schweiz im Europa des dritten Jahrtausends, SJZ 104/2008, 533 ff. (zit. JAKOB, Das Stiftungsrecht der Schweiz im Europa des dritten Jahrtausends).
- JAKOB DOMINIQUE, Begrenzung und Ausschluss der stiftungsaufsichtlichen Kontrolle durch stiftungsautonome Bestimmungen, ZSt 2006, 63 ff. (zit. JAKOB, Begrenzung und Ausschluss der stiftungsaufsichtlichen Kontrolle).
- JAKOB DOMINIQUE, Schutz der Stiftung – Die Stiftung und ihre Rechtsverhältnisse im Widerstreit der Interessen, Tübingen 2006 (zit. JAKOB, Schutz der Stiftung).
- JAKOB DOMINIQUE/BRUGGER LUKAS/KALT MICHELLE/KEUSCHNIGG ISABELA/ULMANN ALEXANDRA, Verein – Stiftung – Trust, Entwicklungen 2018, njus.ch, Bern 2019.

JAKOB DOMINIQUE/STUDEN GORAN, Swiss family foundations and the new registration requirement – paper tiger or paradigm shift?, *Trust & Trustees*, 6/2016, 397 ff. (zit. JAKOB/STUDEN).

SPRECHER THOMAS, *Stiftungsrecht in a nutshell*, Zürich/St.Gallen 2017.

SPRECHER THOMAS/EGGER PHILIPP/VON SCHNURBEIN GEORG, *Swiss Foundation Code 2015*, Basel 2015, abrufbar unter <[https://www.swissfoundations.ch/sites/default/files/Foundation Governance\\_Bd.11\\_SwissFoundationCode2015.pdf](https://www.swissfoundations.ch/sites/default/files/Foundation%20Governance_Bd.11_SwissFoundationCode2015.pdf)>.

STUDEN GORAN, *Die Dachstiftung. Das Tragen und Verwalten von Unterstiftungen unter dem Dach einer selbständigen Stiftung*, Basel 2011.

UHL MATTHIAS, *Kooperation im Stiftungsrecht*, Basel 2016.

VON SCHNURBEIN GEORG, *Der Schweizer Stiftungsreport 2010*, CEPS Forschung und Praxis, Basel 2010.

72. Deutscher Juristentag, Leipzig 2018, *Thesen der Gutachter und Referenten*, abrufbar unter <[https://www.djt.de/fileadmin/downloads/72/72\\_thesen\\_180728.pdf](https://www.djt.de/fileadmin/downloads/72/72_thesen_180728.pdf)> (zit. 72. Deutscher Juristentag, *Thesen der Gutachter und Referenten*).

## Materialienverzeichnis

Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière vom 12. Dezember 2014, AS 2015, 1389 ff. (zit. Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI, AS 2015, 1389 ff.).

Entwurf des Bundesgesetzes über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht vom 2. März 2016, BBl 2016, 4833 ff.

Erläuternder Bericht des EDI zum Entwurf des Bundesgesetzes über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESAG) vom 2. März 2016, abrufbar unter <<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/43283.pdf>> (zit. Erläuternder Bericht EDI zum ESAG).

FATF (2012-2018), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations*, Paris, abrufbar unter <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>> (zit. *The FATF Recommendations*).

FATF Report, *Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*, Paris 2014, abrufbar unter <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf>> (zit. *FATF Report, Risk of Terrorist Abuse in Non Profit Organisations*).

FATF (2016), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Switzerland, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, Paris 2016, abrufbar unter <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-switzerland-2016.pdf>> (zit. *FATF Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Switzerland, Fourth Round Mutual Evaluation Report*).

Motion 16.4129, *Mehr Transparenz und Präzisierung der Kriterien bei der Beaufsichtigung von religiösen Gemeinschaften und Sanktionen bei Nichteinhaltung der bestehenden Eintragungspflicht ins Handelsregister*, von Nationalrätin Doris Fiala, eingereicht am 16. Dezember 2016 (zit. Motion 16.4129).

Parlamentarische Initiative 14.470, Schweizer Stiftungsstandort. Stärkung, von Ständerat Werner Luginbühl, eingereicht am 9. Dezember 2014 (zit. Parlamentarische Initiative 14.470).