



An den Grossen Rat

14.5170.04

17.5102.02

JSD/P145170/P175102

Basel, 13. Dezember 2017

Regierungsratsbeschluss vom 12. Dezember 2017

Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Gebühren für gemeinnützige Stiftungen

Anzug Mark Eichner und Konsorten betreffend zweijährige Berichterstattung für klassische Stiftungen

Partnerschaftliches Geschäft

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 4. Juni 2014 die Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Gebühren für gemeinnützige Stiftungen dem Regierungsrat überwiesen. An seiner Sitzung vom 15. Februar 2017 hat er die Frist zur Erfüllung der Motion – dem Antrag des Regierungsrats folgend – bis zum 31. Dezember 2018 verlängert.

„Die im Jahr 2011 geschaffene gemeinsame Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB) hat die jährlichen Gebühren für kleinere Stiftungen mit einem Stiftungskapital von bis zu CHF 15 Millionen mehr als verdoppelt. So zahlte eine Stiftung mit einem Stiftungskapital von CHF 7,5 Millionen früher CHF 650; neu zahlt sie CHF 1'650 pro Jahr. Die Erhöhung erfolgte, ohne dass sich im Stiftungsrecht oder bei den Aufgaben der Aufsichtsbehörde irgendetwas geändert hat.

Die jetzige Situation ist für die gemeinnützigen Stiftungen, die durch die Gebührenerhöhungen weniger Geld zur Ausschüttung an ihre Destinatäre zur Verfügung haben, schädlich. Auch bringt die Gebührenerhöhung weder dem Kanton noch der Allgemeinheit irgendeinen Vorteil. Einziger Effekt ist, dass die Stiftungsaufsicht zu einem eigentlichen Profitcenter wird: Im Jahr 2012 erwirtschaftete sie einen Reingewinn von CHF 684'390.92. Das entspricht einer satten Marge von 19.9 Prozent der Gebührenerträge. Dieses Geld kommt weder den Stiftungen noch den Steuerzahlern zu Gute, sondern verbleibt bei der Stiftungsaufsicht.

Alt Grossrat Andreas Sturm fragte den Regierungsrat mit Schriftlicher Anfrage vom 11. Juli 2013 (13.5309.01), ob er diese Gebührenerhöhung für gerechtfertigt und verhältnismässig halte. In seiner Antwort vom 29. Oktober 2013 (13.5309.02) erklärte der Regierungsrat, dass gemäss dem massgeblichen Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft die Stiftungsaufsicht kostendeckende Gebühren erwirtschaften muss, um das "im Sinne einer Starthilfe" von den Kantonen geleistete Dotationskapital von CHF 1,5 Mio. zu verzinsen und zurückzuzahlen. Weiter müsse die Stiftungsaufsicht "ein substantielles Eigenkapital erwirtschaften, um finanzielle Schwankungen auffangen zu können". Die Antwort des Regierungsrats gibt die Rechtslage gemäss Staatsvertrag korrekt wieder. Dieser Staatsvertrag ist aber keineswegs ein Sachzwang. Ein Staatsvertrag kann, zumal wenn er zwischen nur zwei Kantonen abgeschlossen ist, jederzeit einvernehmlich angepasst werden. Dies ist aus Sicht der Motionäre nötig, damit der Stiftungsaufsicht ermöglicht wird, ihre massiven Tarifierhöhungen rückgängig zu machen. Aus Sicht der Motionäre besteht insbesondere kein Grund dafür, dass der Staatsvertrag ein Eigenkapital der Stiftungsaufsicht von 75% des (durch die Gebührenerhöhungen aufgeblähten) Jahresumsatzes vorsieht. Das gilt umso mehr, weil

das Haftungsrisiko der Stiftungsaufsicht für klassische Stiftungen gering ist.

Die Motionäre fordern deshalb, dass der Regierungsrat zusammen mit dem Kanton Basel-Landschaft auf eine Anpassung des Staatsvertrags hinwirkt, damit die Gebühren der Stiftungsaufsicht wieder auf ein vertretbares Mass gesenkt werden können. Damit der Auftrag, dem Grossen Rat innerhalb eines Jahres eine entsprechende Beschlussvorlage vorzulegen, für den Regierungsrat verbindlich ist, wählen die Motionäre den Weg der Motion.

Eine entsprechende Motion wird im Landrat des Kantons Basel-Landschaft eingereicht.

Conradin Cramer, Patricia von Falkenstein, Christine Wirz-von Planta, Heiner Vischer, Lukas Engelberger, David Jenny, Leonhard Burckhardt, Christian von Wartburg, Martina Bernasconi, Thomas Müry, Brigitte Heilbronner, Thomas Strahm, René Brigger, Helmut Hersberger, Dominique König-Lüdin, Beatriz Greuter, Heidi Mück, Annemarie Pfeifer, Karl Schweizer, Michael Koechlin, Raoul I. Furlano, Tobit Schäfer, Stephan Mumenthaler, Emmanuel Ullmann, Heinrich Ueberwasser, Mirjam Ballmer, André Auderset, Franziska Reinhard“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. Mai 2017 ferner den Anzug Mark Eichner und Konsorten betreffend eine zweijährige Berichterstattung für klassische Stiftungen dem Regierungsrat zum Bericht überweisen:

„Klassische Stiftungen unterliegen wie die Vorsorgeeinrichtungen der beruflichen Vorsorge der eidgenössischen oder kantonalen Aufsicht über Stiftungen. Im Fall der kantonalen Zuständigkeit nimmt die Aufsichtsfunktion die BSABB wahr, die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel. Die BSABB ist ein bikantonales Institut des öffentlichen Rechts gemäss dem Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag) vom 14. Juni 2011.

Gemäss § 17 des Staatsvertrags erhebt die BSABB für ihre Tätigkeit Gebühren, welche deren Kosten zu decken haben und sich aus jährlichen Aufsichtsgebühren und aus Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen bestehen. Gemäss § 8 der Ordnung über die Stiftungsaufsicht vom 23. Januar 2012 hat der Stiftungsrat jährlich einen Bericht über die Tätigkeit der Stiftung einzureichen und verschiedene Belege mit einzureichen (z.B. Jahresrechnung, Revisionsbericht u.ä.).

Sind alle Dokumente in Ordnung, erlässt die Aufsicht eine Verfügung über die jährliche Grundgebühr, die z.B. für eine Stiftung mit einer Bilanzsumme zwischen Fr. 100'001 und Fr. 500'000 bei Fr. 550 pro Jahr liegt, bei einer Bilanzsumme zwischen einer halben und einer ganzen Million bei Fr. 720.

Für kleinere, ehrenamtlich geführte Stiftungen ist die Berichterstattung mit einem relativ grossen Aufwand verbunden. In einem Null-Zins-Umfeld fallen zudem Gebühren zwischen rund einem und bis zu fünf Promille des Stiftungskapitals effektiv ins Gewicht und belasten das Kapital.

Unabhängig von der Rechtsform (aber häufig im Falle von Stiftungen) kann eine juristische Person von der Pflicht zur Entrichtung von Gewinn- und Kapitalsteuern befreit werden. Im Kanton Basel-Stadt wird systematisch überprüft, ob die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung weiterhin gegeben sind. Deshalb verlangt § 122 der basel-städtischen Steuerverordnung, dass eine steuerbefreite Stiftung alle zwei Jahre die zwei letzten Jahresrechnungen und einen Fragebogen einreicht, welcher ähnlich wie eine Steuererklärung aufgebaut ist. Die Steuergesetzgebung des Kantons Basel-Landschaft kennt keine entsprechende Regelung; die steuerbefreiten juristischen Personen sind von der regelmässigen Einreichung von steuerklärungsähnlichen Formularen befreit, solange seitens der Verwaltung kein Anlass für eine Überprüfung besteht.

Der Sinn der jährlichen Aufsicht über die klassischen Stiftungen kann nach Ansicht der Unterzeichneten analog zur basel-städtischen Kontrolle für die Steuerbefreiung mit einer zweijährlichen Prüfung gewahrt werden. Selbst wenn die Prüfung dann jeweils 24 Monate umfasst, sind doch die Aufwendungen für alle Beteiligten bei einer statt zwei Prüfungen tiefer, so dass auch mit deutlich tieferen Gebühren der BSABB zu rechnen ist: Die Unterzeichneten gehen davon aus, dass der Prüfungsaufwand der Behörde für 24 Monate nicht mehr als 20% über dem Aufwand für 12 Monate zu liegen kommt, so dass über die Jahre eine Reduktion der Gebühren von 40% resultiert (maximal 120% der bisherigen Gebühren für zwei Jahre, also 60% pro Kalenderjahr).

Die Unterzeichneten bitten daher den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob und inwiefern der Staatsvertrag anzupassen ist, damit für klassische Stiftungen (oder zumindest für einen Teil der klassischen Stiftungen, z.B. solche mit einer Bilanzsumme von weniger als Fr. 5 Millionen) statt einer jährlichen Berichterstattung eine zweijährliche Berichterstattung unter deutlicher Senkung der Auf-

sichts-Grundgebühren eingeführt werden kann, respektive ob und wie der Regierungsrat den Verwaltungsrat der BSABB zu motivieren gedenkt, die entsprechenden Bestimmungen der Aufsichtsordnung (inklusive Anhang) anzupassen.

Ein entsprechendes Begehren wird zeitgleich im Landrat zuhanden des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft eingereicht.

Mark Eichner, David Jenny, Erich Bucher, Heiner Vischer, Tobit Schäfer, Christian C. Moesch, Luca Urgese, Andrea Elisabeth Knellwolf, Heinrich Ueberwasser, Christophe Haller, Salome Hofer, Christian von Wartburg, Stephan Mumenthaler, Peter Bochsler, Martina Bernasconi, Thomas Strahm, Beatrice Isler, Catherine Alioth, Andreas Zappalà, Franziska Reinhard, Katja Christ, Otto Schmid“

Die Vorstösse wurden gleichlautend im Landrat des Kantons Basel-Landschaft eingereicht. Die Beantwortung der Vorstösse erfolgt partnerschaftlich in einem gemeinsamen Bericht der Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Für die Einzelheiten wird auf diesen angehängten «Bericht zur BVG- und Stiftungsaufsicht (BSABB)» verwiesen.

2. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, gestützt auf den angehängten Bericht der Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft «Bericht zur BVG- und Stiftungsaufsicht (BSABB)», die Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Gebühren für gemeinnützige Stiftungen und den Anzug Mark Eichner und Konsorten betreffend eine zweijährige Berichterstattung für klassische Stiftungen abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

«Bericht zur BVG- und Stiftungsaufsicht (BSABB)» vom 12. Dezember 2017



Bericht zur BVG- und Stiftungsaufsicht (BSABB)

- Gebühren
- Reservefonds
- Zyklus der Berichterstattung bei klassischen Stiftungen
- Rechtsmittelverfahren

vom 12. Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	3
2.	Gebühren	4
3.	Reservefonds	5
4.	Zyklus der Berichterstattung bei klassischen Stiftungen.....		6
5.	Rechtsmittelverfahren	8

1. Ausgangslage

Gestützt auf den Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag, SG 833.100 [Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt], SGS 211.2 [Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft]) vom 8./14. Juni 2011 besteht seit dem 1. Januar 2012 unter dem Namen «BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB)» eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit Sitz in Basel. Die Trägerkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft erteilen der BSABB jeweils für eine Periode von vier Jahren einen Leistungsauftrag, was erstmals für die Periode 2012 bis 2015 erfolgte. Die laufende Periode läuft am 31. Dezember 2019 aus. Der Leistungsauftrag legt die Voraussetzungen der gesetzlichen Aufsicht, die übergeordneten Sachziele sowie die Indikatoren zur Leistungsmessung fest und kann während der Leistungsperiode geändert werden, wenn Gesetzesrevisionen oder eine geänderte Aufgabenstellung es erfordern (§11 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag). Die Umschreibung der Sachziele und der Indikatoren zur Leistungsmessung erfolgt für die Vorsorgeeinrichtungen und die klassischen Stiftungen nach gesonderten Kriterien.

Gemäss § 16 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag stellen die Kantone der BSABB für die Finanzierung der Startphase ein Dotationskapital im Betrag von 1,5 Mio. Franken zur Verfügung. Das Dotationskapital wird verzinst auf der Basis der Jahresdurchschnittsrente der zehnjährigen Bundesanleihen. Die BSABB bildet einen Reservefonds, der mindestens bis zur Höhe von 75% eines Jahresumsatzes geüfnet werden soll. Sobald der Reservefonds die Höhe von 75% des letzten Jahresumsatzes erreicht hat, kann der Verwaltungsrat das Dotationskapital einschliesslich der aufgelaufenen Zinsen jeweils um den überschüssenden Teil an die Trägerkantone entsprechend den gewährten Anteilen (2/3 zugunsten Kanton Basel-Stadt und 1/3 zugunsten Kanton Basel-Landschaft) zurückbezahlen. Das Dotationskapital wurde per Ende März 2017 vollständig zurückbezahlt.

Die Regierungsräte der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft tauschen sich auf der Ebene der zuständigen Fachdepartemente beziehungsweise Fachdirektionen regelmässig mit dem Verwaltungsrat und der Direktion der BSABB aus. Dabei werden auch die in den Trägerkantonen hängigen politischen Vorstösse besprochen. Zur Bearbeitung liegen nachstehende Vorstösse vor:

- Motion Conradin Cramer (P145170, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt am 4. Juni 2014 überwiesen): Gebühren für gemeinnützige Stiftungen.
- Postulat Balz Stückelberger (2014-126, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft am 12. Februar 2015 überwiesen): Überrissene Gebühren für gemeinnützige Stiftungen.
- Motion Klaus Kirchmayr (2016-194, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft am 3. November 2016 überwiesen): Anpassung des Reservefonds der Stiftungsaufsicht beider Basel.
- Anzug Mark Eichner (P175102, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt am 10. Mai 2017 überwiesen): Für eine zweijährige Berichterstattung für klassische Stiftungen.
- Postulat Balz Stückelberger (2017-108, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft am 18. Mai 2017 überweisen): Für eine zweijährige Berichterstattung für klassische Stiftungen.

Der vorliegende Bericht beantwortet die in diesen fünf Vorstössen aufgeworfenen drei Fragen – zu den Gebühren, zum Reservefonds und zum Zyklus der Berichterstattung bei klassischen Stiftungen – gemeinsam.

Die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates (GPK BS) hat sich in ihrem Bericht zum Jahresbericht 2015 des Regierungsrates zum Geschäftsbericht und zur Jahresrechnung 2014 der BSABB geäussert und dabei die unterschiedliche Verfahrensordnung bei Rekursen in den Trägerkantonen festgehalten (Bericht der GPK BS zum Jahresbericht 2015 des Regierungsrates vom 24. Juni 2016, S. 43). Die GPK des Landrats (GPK BL) hat sich in ihrem Bericht an den Landrat vom 2. Juni 2016 – gestützt auf die erwähnte Berichterstattung der GPK BS – ebenfalls zum unterschiedlichen Rechtsmittelweg in den Trägerkantonen geäussert (Bericht der GPK BL zur Vorlage Nr. 2015-287). Deshalb wird im Folgenden neben den Berichten zu den hängigen parlamentari-

schen Vorstössen auch eine Auslegeordnung zu den in den Trägerkantonen unterschiedlich geregelten Rechtsmittelverfahren bei klassischen Stiftungen vorgenommen.

2. Gebühren

Die von der BSABB für ihre Tätigkeiten erhobenen Gebühren – in den Vorstössen Cramer und Stückelberger thematisiert – decken die Kosten einschliesslich die Einlagen in den Reservefonds (§ 17 Abs. 2 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag) und soweit relevant die Rückzahlung des Dotationskapitals. Die Gebühren für die Aufsichtstätigkeit der Oberaufsichtskommission des Bundes betreffen ausschliesslich BVG-Stiftungen und werden von der BSABB unverändert weiterverrechnet beziehungsweise der Oberaufsichtskommission abgeliefert (rechnerische Durchlaufposition). Bei der Gründung der BSABB wurde eine erste Gebührenordnung auf den 1. Januar 2012 erlassen. Die Höhe der Gebühren richtet sich nach dem Arbeitsaufwand und dem Vermögen der Stiftungen.

Die Gebührenstruktur hängt einerseits von der Grösse der beaufsichtigten Institutionen ab und andererseits von langjährigen Erhebungen bzw. Erfahrungswerten betreffend die Ressourcenbeanspruchung. Rund 80% der Gebühreneinnahmen der BSABB werden durch die jährliche Rechnungsprüfung (im Folgenden: durch das Revisorat der BSABB) der beaufsichtigten Institutionen erwirtschaftet, 20% der Gebühreneinnahmen resultieren aus den Prüfungshandlungen des Rechtsdienstes. Die Gebühreneinnahmen des Revisorats basieren auf der Bilanzsumme der beaufsichtigten Institutionen, womit gewisse Gebührenschwankungen z.B. infolge von Entwicklungen an den Finanzmärkten oder durch Veränderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen z.B. infolge Veränderung der Rechnungslegungsvorschriften systemimmanent sind. Weiter gilt es zu beachten, dass bei den klassischen Stiftungen der Anteil an kleinen Stiftungen überproportional hoch ist (74% dieser Stiftungen verfügen über eine Bilanzsumme von wenigen tausend Franken bis maximal fünf Millionen Franken). Die Gebühreneinnahmen des Rechtsdienstes hängen von den eingehenden Fällen ab und sind daher volatil. Viele Stiftungen im klassischen Bereich mit einer Bilanzsumme unter fünf Millionen Franken beanspruchen erhebliche Ressourcen, da dort teilweise Defizite in der Rechenschaftsablage bestehen.

Nachdem die BSABB die Vorgaben des Staatsvertrages in den ersten beiden Geschäftsjahren gut erfüllen konnte, hat der Verwaltungsrat zusammen mit der Geschäftsleitung gestützt auf eine Finanzplanung einerseits Schätzungen über die mittelfristigen Einnahmen und Ausgaben der BSABB vorgenommen und andererseits die Gebührenhöhe und die Gebührenverteilung anderer ausgegliederten Aufsichtsbehörden analysiert. Aufgrund dieser Schätzungen und Vergleiche hat der Verwaltungsrat der BSABB im Sommer 2014 eine erste Gebührenreduktion um rund 15% beschlossen, die er im Herbst 2014 mit der Änderung der Ordnungen über die Stiftungsaufsicht (SG 212.910) und über die berufliche Vorsorge (SG 833.110), beide vom 23. Januar 2012, formell verabschiedet hatte. Die Änderungen traten am 1. Januar 2015 in Kraft. Gemäss Geschäftsbericht der BSABB für das Jahr 2015 sind die Gebühreneinnahmen um rund zwei Millionen Franken tiefer ausgefallen als in den Vorjahren. Rund 0,5 Millionen Franken dieser Mindereinnahmen sind mit der erfolgten Gebührensenkung zu begründen.

Die BSABB hat das Dotationskapital (§ 16 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag) den Trägerkantonen Ende März 2017 vollständig zurückbezahlt. Die über die Gebühren gedeckten Einlagen in den Reservefonds (§ 17 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag) werden damit ab sofort nicht mehr zur Rückzahlung des Dotationskapitals einschliesslich deren Verzinsung gebraucht. Darüber hinaus soll der Reservefonds grundsätzlich nicht weiter erhöht werden (vgl. nachstehendes Kapitel).

Aus diesen Gründen hat der Verwaltungsrat eine weitere Reduktion der Gebühren beschlossen, die er mit der Änderung der Ordnungen über die Stiftungsaufsicht und über die berufliche Vorsorge, beide vom 23. Januar 2012, im Herbst 2017 formell verabschiedet hat. Die angepassten Ordnungen treten am 1. Januar 2018 in Kraft und die neuen Gebühren werden erstmals für die Berichterstattungen 2017 anwendbar sein. Die Regierungen der Trägerkantone wurden am 10. No-

vember 2017 orientiert, dass die Gebühren insgesamt um 11% gesenkt werden (die Medien wurden am 22. November 2017 informiert).

Die Gebühren für die jährliche Prüfung der Berichterstattungen bewegen sich für klassische Stiftungen ab dem 1. Januar 2018 in einer Bandbreite von 295 Franken (tiefste Gebühr) bis 4'950 Franken (höchste Gebühr), bei den Vorsorgeeinrichtungen von 455 Franken (tiefste Gebühr) bis 31'500 Franken (höchste Gebühr). Die Gebührenhöhe ist von der Bilanzsumme abhängig, wobei innerhalb gewisser Bandbreiten auch bei Veränderung der Bilanzsumme keine Gebührenänderung resultiert.

Die neuen Gebühren bringen zusätzliche Mindereinnahmen von rund 315'000 Franken jährlich. Ein Quervergleich mit den Gebühren der übrigen BVG- und Aufsichtsanstalten der Schweiz zeigt, dass sich die BSABB namentlich im Bereich der klassischen Stiftungen im gleichen Gebührenrahmen bewegt wie die übrigen verselbständigten Aufsichtsanstalten.

Die Gebührenreduktion um 15% auf den 1. Januar 2015 und die neuste Reduktion der Gebühren um 11% auf den 1. Januar 2018 ergeben zusammen eine Gebührensenkung von total 26% seit Errichtung der BSABB am 1. Januar 2012. Die in zeitlich relativ kurzen Abständen vorgenommenen Gebührensenkungen zeigen, dass der Verwaltungsrat seine Verantwortung wahrnimmt und darauf bedacht ist, sowohl der finanziellen Sicherheit und Stabilität der BSABB wie auch dem Kostendeckungsprinzip Nachachtung zu verschaffen. Die Reduktion der Gebühren ist mit den aufgezeigten Massnahmen erfolgt und das Anliegen der Vorstösse Cramer und Stückelberger weitgehend erfüllt.

3. Reservefonds

Gemäss § 16 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag stellen die Trägerkantone der BSABB für die Finanzierung der Startphase ein Dotationskapital im Betrag von 1,5 Millionen Franken zur Verfügung. Das Dotationskapital wird verzinst auf der Basis der Jahresdurchschnittsrente der zehnjährigen Bundesanleihen. Die BSABB bildet den – im Vorstoss Kirchmayr thematisierten – Reservefonds (§ 16 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag), der mindestens bis zur Höhe von 75% eines Jahresumsatzes geüfnet werden soll. Sobald der Reservefonds die Höhe von 75% des letzten Jahresumsatzes erreicht hat, kann der Verwaltungsrat das Dotationskapital einschliesslich der aufgelaufenen Zinsen jeweils um den überschliessenden Teil an die Trägerkantone entsprechend den gewährten Anteilen zurückbezahlen.

Der Reservefonds erreichte im Geschäftsjahr 2015 die vorgesehene Höhe von 75% des letzten Jahresumsatzes, womit die Voraussetzungen für eine Rückzahlung des Dotationskapitals gegeben waren. In der Folge hat der Verwaltungsrat im 2016 die Rückzahlung der ersten Tranche von 600'000 Franken an das Dotationskapital beschlossen (2/3 Kanton Basel-Stadt und 1/3 Kanton Basel-Landschaft). Das restliche Dotationskapital von 900'000 Franken wurde gestützt auf das positive Ergebnis der BSABB im 2016 per Ende März 2017 vollständig an die Trägerkantone zurückbezahlt.

Die Trägerkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft erteilen der BSABB jeweils für eine Periode von vier Jahren einen Leistungsauftrag. In Ziffer 3. des aktuellen Leistungsauftrages 2016 - 2019 ist vorgesehen, dass der Reservefonds maximal das Doppelte (200%) des letzten Jahresumsatzes (nach vollständiger Rückzahlung des Dotationskapitals an beide Kantone) betragen soll. Der Reservefonds dient zur Deckung von Verlusten (§ 19 Abs. 2 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag).

Nach vollständiger Rückzahlung des Dotationskapitals stellt der Reservefonds das Eigenkapital der BSABB dar. Die Ausgabenseite der BSABB besteht zum überwiegenden Teil aus längerfristigen Verpflichtungen (Löhne und Sozialversicherungskosten, Mietkosten, IT-Kosten), weshalb der Handlungsspielraum für kurzfristige Veränderungen der Ausgabenseite stark eingengt ist. Es ist festzuhalten, dass gemäss § 13 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag die BSABB für sämtliche Schäden, die sie verursacht, selbst haftet. Es besteht keine subsidiäre Haftung der Kantone. Ein

Reservefonds in angemessener Höhe beziehungsweise ein angemessenes Eigenkapital verhindert, dass bei Einnahmen- und/oder Ausgabenschwankungen eine umgehende Gebührenanpassung erfolgen muss, und trägt somit erheblich zu einer nachhaltigen Gebührenstruktur bei, wie dies unter anderem die Geschäftsprüfungskommissionen der Trägerkantone fordern. Mit dem Reservefonds müssen zudem die amtlichen Verwaltungen, die uneinbringlich sind, ausgeglichen werden.

Die Trägerkantone sehen gestützt auf § 11 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag vor, den Leistungsauftrag an die BSABB anzupassen. § 16 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag sieht einzig eine Mindesthöhe des zu äufnenden Reservefonds von 75% eines Jahresumsatzes vor. Dass der Reservefonds maximal das Doppelte (200%) des letzten Jahresumsatzes (nach vollständiger Rückzahlung des Dotationskapitals an die Trägerkantone) betragen soll, ist im Leistungsauftrag 2016-2019 der Kantone an die BSABB festgeschrieben. In der folgenden Leistungsvereinbarung 2020-2023 soll die Maximalhöhe des zu äufnenden Reservefonds von aktuellen 200% auf neue 125% eines über drei Jahre gemittelten Jahresumsatzes reduziert werden.

Mit Schreiben vom 10. November 2017 hat der Verwaltungsrat der BSABB die zuständigen Regierungsräte der Trägerkantone informiert, dass der Verwaltungsrat an seiner Sitzung vom 25. Oktober 2017 beschlossen hat, die Obergrenze des Reservefonds auf maximal 125% des durchschnittlichen Jahresumsatzes festzulegen.

Per Ende 2016 hat sich der Reservefonds auf 4,95 Millionen Franken belaufen, was einer Höhe von 135% des Jahresumsatzes entspricht. Die bekanntgegebene Gebührensenkung wird sich vollumfänglich ab dem Jahr 2019 auswirken. Die Senkung des Reservefonds wird mittelfristig umgesetzt.

Damit ist die Höhe des Reservefonds der BSABB an diejenige anderer BVG-Stiftungsaufsichtsanstalten angepasst. So sehen die BVG-Stiftungsaufsichten der Kantone Aargau und Bern jeweils eine Maximalhöhe von 100% des Jahresumsatzes vor. Der Kanton Genf und der Westschweizer Aufsichtsverbund sehen keine Vorgaben vor. In der Zentralschweiz bestimmt der Konkordatsrat selbst über den Umfang des Eigenkapitals (entspricht dem Reservefonds). In der Ostschweiz hat die Anstalt ein Kontokorrent in der Kantonsrechnung des Kantons St. Gallen und der Kanton Zürich sieht als Zielgrösse eine Reserve im Umfang von 100% bis 200% des Jahresumsatzes vor. Die effektive Höhe der Eigenkapitalquote anderer Stiftungsaufsichten liegt zwischen 55,4% (Zürich) und 121,5% (Aargau).

Andere Vergleiche, beispielsweise mit dem Eigenkapitalerfordernis anderer Betriebe, haben den Nachteil, dass die Risiken, das «Geschäftsmodell» (Ausführung einer hoheitlichen Aufgabe) und die Interessen der Kantone am Funktionieren der BVG- und Stiftungsaufsicht sich teilweise unterscheiden.

Mit der Angleichung an andere BVG-Aufsichtsanstalten und der Reduktion des Reservefonds auf eine Spannbreite von 75% bis 125% des (gemittelten) Jahresumsatzes ist das Anliegen Kirchmayr so weit erfüllt, als dies den kantonalen Interessen an einer ausfallsicheren Geschäftsführung und schwankungsarmen Gebührengestaltung der BSABB entspricht.

4. Zyklus der Berichterstattung bei klassischen Stiftungen

Die Ordnung über die Stiftungsaufsicht, die der Verwaltungsrat der BSABB gestützt auf § 6 lit. j und I BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag erlassen hat, sieht in § 4 vor, dass die BSABB Einsicht in die jährliche Berichterstattung der Stiftung – in den Vorstössen Eichner und Stückelberger thematisiert – vornimmt. Art. 83a des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) vom 10. Dezember 1907 regelt, dass das oberste Stiftungsorgan die Geschäftsbücher der Stiftung führt und die Vorschriften des Obligationenrechts (OR, SR 220) vom 30. März 1911 über die kaufmännische Buchführung und Rechnungslegung sinngemäss gelten. Die Vorschriften über die kaufmännische Buchführung finden sich in den Art. 957 ff. OR.

Sowohl die Rechnungslegungsvorschriften als auch die Berichterstattung an die BSABB implizieren, dass pro Jahr ein Rechnungsabschluss erforderlich ist und zwar in der vom Obligationenrecht vorgesehenen Form (vgl. Art. 958d OR). Die Rechnungslegungsvorschriften kommen unabhängig von der Rechtsform zur Anwendung und gelten damit auch für klassische Stiftungen. Im Bereich der Vorsorgeeinrichtungen gelten die Sonderbestimmungen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) sowie seiner Ausführungsgesetzgebung (Art. 65 BVG ff). Für beide Bereiche gilt, dass die Jahresrechnungen von den Revisionsstellen jährlich zu prüfen sind. Das Obligationenrecht regelt auch, dass das oberste Organ innerhalb einer sechsmonatigen Frist die Jahresrechnung genehmigen muss (Art. 958 Abs. 3 OR). Damit kann festgehalten werden, dass alle klassischen Stiftungen unabhängig von ihrer Grösse jährlich eine Jahresrechnung erstellen und revidieren lassen müssen (soweit sie nicht von der Pflicht, eine Revision durchzuführen mit Verfügung der Aufsichtsbehörde befreit sind) und dass mindestens einmal jährlich eine Stiftungsratssitzung mit Genehmigung der Jahresrechnung (und des Revisionsstellenberichts) durchzuführen ist. Nicht steuerbefreite Stiftungen müssen zudem jährlich eine Steuererklärung abgeben.

Basel-Stadt kennt auch bei steuerbefreiten Stiftungen einen Fragebogen, um regelmässig Informationen für steuerliche Aspekte einholen zu können. Die Prüfung der Steuerverwaltung Basel-Stadt fordert mit dem entsprechenden Fragebogen verschiedene finanzielle Aussagen ein. Die für die Aufsichtsführung im klassischen Bereich wesentliche Prüfung der Zweckerfüllung gemäss Art. 84 ZGB wird von der Steuerverwaltung jedoch nicht abgefragt. Der Fragebogen der Steuerverwaltung zielt einzig auf die steuerrechtliche Beurteilung, ob der betreffenden Stiftung die Steuerbefreiung nach wie vor gewährt werden kann oder nicht. Im letzteren Fall wird die Steuerbefreiung in der Regel rückwirkend entzogen.

Basel-Landschaft kennt keine regelmässige oder sporadische Informationseinholung bei den steuerbefreiten Institutionen. Nur in Verdachtsfällen oder bei lediglich befristet ausgesprochenen Steuerbefreiungen werden Jahresrechnungen und Tätigkeitsberichte eingeholt. Gegebenenfalls holt die Steuerverwaltung auf dem Weg der Amtshilfe die entsprechenden Informationen bei der Aufsichtsbehörde ein. Nicht zuletzt zur zeitnahen Aufdeckung von steuerrechtlich relevanten Veränderungen ist es angebracht, dass die Stiftungsaufsicht von allen Stiftungen, also auch von den steuerbefreiten, die jährlichen Berichte erhält.

Die Stiftungsaufsicht kann bei Verdachtsmomenten oder gar Missbrauchsfällen die kantonalen Steuerverwaltungen im Rahmen der Amtshilfe darüber informieren. In Einzelfällen musste eine solche Information bereits erfolgen.

Ein mögliches Umsetzungsmodell einer zweijährigen Berichterstattung und Prüfung könnte darin bestehen, für klassische Stiftungen mit einer Bilanzsumme bis 100'000/500'000 Franken von der jährlichen Berichterstattung zur zweijährigen Berichterstattung an die BSABB zu wechseln. Vom Gesamtbestand von 920 zu prüfenden Berichterstattungen (Stand 1. Januar 2016) fallen 297 klassische Stiftungen oder 32% in diesen Bereich: Nach der Bilanzsumme aufgeteilt sind dies 135 klassische Stiftungen oder 14,6% mit einer Bilanzsumme bis 100'000 Franken und 162 klassische Stiftungen oder 17,6% mit einer Bilanzsumme von 500'000 Franken. Die Konzentration auf einen Termin innerhalb von zwei Jahren könnte den Aufwand für die Bereitstellung der Unterlagen und für die Prüfung tatsächlich leicht reduzieren.

Demgegenüber entbindet die zweijährige Prüfung durch die BSABB die Stiftungen nicht von der jährlichen Rechnungslegung, Revision und Abnahme der Rechnung durch den Stiftungsrat. Verstösse gegen geltendes Recht (Urkunden, Reglemente oder Gesetz) sind für denjenigen Zeitraum festzustellen, in dem sie stattgefunden haben und darauf basierende Massnahmen sind entsprechend anzuordnen. Bei einer Aufsichtsanzeige oder Aufsichtsbeschwerde hat die BSABB den Sachverhalt von Amtes wegen zu erheben und allfällige Massnahmen einzuleiten. Wird auf eine zweijährige Berichterstattung umgestellt, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die dazu benötigten Unterlagen (Beweismittel, Sachverhaltsabklärungen) gar nicht mehr beigebracht werden können oder Massnahmen aufgrund des zeitlichen Ablaufs in Leere gehen.

Bereits heute reichen die klassischen Stiftungen ihre Berichterstattung häufig mit starker Verzögerung ein. Per Fristlauf 30. Juni 2017 waren rund 42% der fälligen Berichterstattungen noch nicht eingereicht. Zwei Monate nach Fristablauf standen noch 20% der fälligen Berichterstattungen aus. Es steht zu befürchten, dass sich bei einem Zweijahresturnus für die Einreichung diese Frist noch weiter nach hinten verschiebt. Dadurch könnte eine Rechtsunsicherheit bezüglich der Entscheide des Stiftungsrates entstehen, wenn allfällige Abweichungen (z.B. der Stiftungsrat ist nicht ordnungsgemäss besetzt) erst zwei Jahre später (bzw. infolge der verspäteten Eingabe allenfalls sogar nahezu drei Jahre später) festgestellt werden, beziehungsweise so lange unentdeckt bleiben. Weitere Schwierigkeiten bei einer zweijährigen Prüfung können bei Anträgen der Stiftungen an die BSABB um Beurteilung von konkreten Sachverhalten entstehen; so etwa bei Liegenschaftstransaktionen oder bei Urkunden- und/oder Reglementsänderungen für Fusionen und Aufhebungen von Stiftungen. Die BSABB könnte solche Einschätzungen in Ermangelung von aktuellen Unterlagen zur Finanzsituation der Stiftungen nicht vornehmen.

Die Regierungen der Trägerkantone sehen in der zweijährigen Berichterstattung für einen Teil der klassischen Stiftungen zwar ein gewisses Potenzial, die Gebühren für die gesamte Berichtsperiode zu senken. Entgegen den in den Parlamenten eingereichten Vorstössen schätzen die Regierungen jedoch die mögliche Gebührenreduktion nicht auf 60% der bisherigen Jahresgebühren ein. Diese Einschätzung resultiert aus der Tatsache, dass die Prüfhandlungen und die daraus abgeleiteten Massnahmen auch bei einer zweijährigen Berichterstattung identisch bleiben. Dieser geringen Gebührenreduktion stehen nicht unerhebliche Nachteile, insbesondere bezüglich der Rechtssicherheit der Entscheide der Stiftungsräte gegenüber. Eine zweijährige Prüfung durch die BSABB entbindet die Stiftungen ohnehin nicht von der jährlichen Rechnungslegung und von der allfälligen Abgabe einer jährlichen Steuererklärung. Insgesamt dürften die Nachteile den geringen finanziellen Nutzen überwiegen, weshalb die Regierungen sich im Resultat gegen eine zweijährige Berichterstattung für einen Teil der klassischen Stiftungen aussprechen. Es bleibt festzuhalten, dass derzeit keine einzige Stiftungsaufsichtsbehörde über einen zweijährigen Prüfungsturnus verfügt.

5. Rechtsmittelverfahren

Die Anfechtung von Verfügungen der BSABB im Bereich der klassischen Stiftungen – wie von den Geschäftsprüfungskommissionen in den Trägerkantonen thematisiert – bestimmt sich nach den Rechtspflegebestimmungen des Vertragskantons, in dem sich der Sitz der Stiftung befindet (§ 24 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag). Im Bereich der Vorsorgeeinrichtungen ist das Bundesrecht massgebend (Art. 74 BVG). Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich deshalb ausschliesslich auf die klassischen Stiftungen.

In Basel-Stadt sieht in Umsetzung von § 24 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag das Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB, SG 211.100) vom 27. April 1911 in § 19 Abs. 1 vor, dass Verfügungen der BSABB im Bereich der klassischen Stiftungen nach Massgabe der Rechtspflegebestimmungen des Kantons Basel-Stadt angefochten werden können. Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG, SG 153.100) vom 22. April 1976 normiert in § 41 Abs. 2, dass vorbehältlich abweichender Vorschriften Verfügungen von Verwaltungseinheiten bei der nächsthöheren Behörde angefochten werden können. Verfügungen der BSABB betreffend klassische Stiftungen mit Sitz in Basel werden erstinstanzlich vom Verwaltungsrat der BSABB beurteilt. Dessen Entscheid kann an den Regierungsrat weitergezogen werden, der die Möglichkeit einer Überweisung an das Verwaltungsgericht (sogenannter «Sprungrekurs») zum Entscheid hat (§ 42 OG).

In Basel-Landschaft ist die BSABB als kantonale Anstalt, die in Erfüllung der ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben verfügt, eine Verwaltungsbehörde im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§ 1 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 3 lit. d Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft (VwVG BL), SGS 175, vom 13. Juni 1988). Ihre Verfügungen unterliegen damit grundsätzlich der Verwaltungsbeschwerde. Beschwerdeinstanz ist der Regierungsrat. Der Gesetzgeber hat keine abweichende Anordnung getroffen (§§ 27 und 29 VwVG BL).

Gegenseitige Anpassungsmöglichkeiten können grundsätzlich sein, dass der Kanton Basel-Stadt die Regelung des Kantons Basel-Landschaft übernimmt, dass umgekehrt der Kanton Basel-Landschaft die Regelung des Kantons Basel-Stadt übernimmt oder, dass im Sinne einer *lex specialis* für die BSABB eine von den in den Trägerkantonen abweichende beziehungsweise neue Regelung getroffen wird. Die gegenseitige Anpassung der Rechtspflegebestimmungen kann in den jeweiligen Verfahrensordnungen der Trägerkantone (EG ZGB BS und EG ZGB BL) oder im BVG- und Stiftungsvertrag erfolgen.

Für den Verwaltungsrat als Rechtsmittelinstanz (Kanton Basel-Stadt) spricht der niederschwellige Zugang zum Rechtsmittel. Dagegen spricht, dass der Verwaltungsrat ein Organ der BSABB ist (§ 4 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag) und im Falle eines Gebührenrekurses die von ihm erlassenen Gebühren auf ihre Verhältnismässigkeit überprüfen muss. Für den Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz (Kanton Basel-Landschaft) spricht, dass der Regierungsrat als Exekutivorgan des Trägerkantons gegenüber dem Parlament und der Bevölkerung die politische Verantwortung für die BSABB trägt. Eine verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz ermöglicht zudem einen niederschwelligeren Zugang als dies bei einem Gericht der Fall ist. Gegen eine Aufsichtsfunktion des Regierungsrates spricht aber, dass der Regierungsrat gegenüber der Geschäftsleitung der BSABB keine Weisungsbefugnis hat. In beiden Kantonen können erstinstanzliche Entscheide durch ein Gericht überprüft werden.

Seit Errichtung der BSABB, also in den letzten sechs Jahren, sind im Bereich der klassischen Stiftungen gerade einmal zehn Beschwerden/Rekurse gegen Verfügungen der BSABB eingereicht worden. Vier Beschwerden/Rekurse sind infolge Rückzugs abgeschrieben worden (alles Stiftungen mit Sitz im Kanton Basel-Stadt), je ein Fall wurde vom Appellationsgericht und vom Verwaltungsrat der BSABB sowie vom Kantonsgericht beurteilt (insgesamt drei Fälle, davon ein Fall aus dem Kanton Basel-Landschaft). Drei Fälle wurden vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft entschieden (alles Stiftungen mit Sitz im Kanton Basel-Landschaft). In diesen Fällen ging es nicht ausschliesslich um Gebühren, sondern auch um die Zulässigkeit von Urkundenänderungen, einzureichende Unterlagen und weitere materiell-rechtliche Fragestellungen, die eine zivilrechtliche beziehungsweise stiftungsrechtliche Beurteilung verlangt haben.

Die Regierungen der Trägerkantone erachten die – allenfalls «unelegante» – Tatsache zweier Rechtswege nicht als Problem. Die Anzahl betroffener Fälle steht in keinem Verhältnis zum Aufwand, der die Anpassung des Rechtsmittelweges mit sich brächte. Undiskutabel wird weder der eine noch der andere Kanton seinen grundsätzlichen Rechtsweg alleine wegen der BSABB komplett umstellen wollen. Aber auch eine Änderung des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrages oder die synchrone Gesetzesanpassung in den Trägerkantonen allein deswegen wird als unverhältnismässig erachtet.