



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 5/2007–2008

	Inhalt	Seite
5.	Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Kantonalisierung der Aufsicht über die klassischen Stiftungen)	355

Inhaltsverzeichnis

5.	Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Kantonalisierung der Aufsicht über die klassischen Stiftungen)	
I.	Einleitung und Übersicht	355
II.	Die Stiftung	357
	a) Allgemeines	357
	b) Rechtliche Grundlagen.....	358
III.	Die Stiftungsaufsicht	359
	a) Aufgaben und Massnahmen	359
	b) Anforderungen	361
	c) Haftung	362
IV.	Die Konzentration der Stiftungsaufsicht	362
V.	Die Umwandlungsbehörde	363
	a) Allgemeines	363
	b) Zusammenfassen der Aufgaben der Umwandlungs- und jener der Aufsichtsbehörde.....	363
VI.	Konferenzielle Vernehmlassung	364
VII.	Schlussbemerkungen und Zusammenfassung	365
VIII.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	366
IX.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	367
X.	Berücksichtigung der VFRR-Grundsätze	367
XI.	Antrag	368

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

5.

Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB; BR 210.000)

Chur, 26. Juni 2007

Sehr geehrte Frau Landespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf für eine Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch.

I. Einleitung und Übersicht

Die Anforderungen an eine wirksame und effiziente Aufsicht über die klassischen Stiftungen haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Der Begriff der klassischen Stiftungen wird in der Regel zur Abgrenzung von den Vorsorgestiftungen verwendet. In der Praxis bezeichnet man somit jene Einrichtungen als klassische Stiftungen, die auf Grund von Art. 80 ff. ZGB organisiert sind und bei denen es sich weder um eine Familien- oder kirchliche Stiftung noch um eine Stiftung zur Durchführung der beruflichen Vorsorge handelt.

Zurückzuführen sind die gestiegenen Anforderungen insbesondere auf die sich wandelnden rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, auf die wachsende Anzahl von Stiftungen und nicht zuletzt auf den Anstieg der Komplexität der Fragestellungen.

Es hat sich gezeigt, dass das schweizerische Stiftungsrecht dem «Stiftungsklima» in unserem Land förderlich ist. Obwohl das eidgenössische Stiftungsrecht für bestehende Stiftungen einen klar definierten Rahmen setzt,

räumt es einem potentiellen Stifter in der Ausgestaltung einer Stiftung bei der Organisation und bei der Formulierung des Stiftungszwecks einen grossen Spielraum ein. Weitere positive Impulse ergeben sich aus der politischen Stabilität unseres Landes sowie aus der Steuerprivilegierung bzw. den Möglichkeiten der Steuerbefreiung für Stiftungen. Die klassische Stiftung ist grundsätzlich sozial in ihrer Wirkung, liberal in ihrer Organisation und konservativ in ihrer Dauerhaftigkeit.

Die klassischen Stiftungen erfüllen oftmals soziale und kulturelle Aufgaben, die mit wirtschaftlichen Zielen verbunden sind. Zu denken ist zum Beispiel an die Pflege und Betreuung betagter oder pflegebedürftiger Menschen (Alters- und Pflegeheime) oder an die Pflege betreuungsbedürftiger Jugendlicher (Wohnheime) aber auch an die medizinische Versorgung (Spitäler). Manchmal sind es auch Unternehmungen, welche ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben, die in der Form einer Stiftung ausgestaltet sind. Diese Stiftungen unterstehen zusätzlich den Vorschriften des Obligationenrechts über die Rechnungslegung und die Offenlegung der Jahresrechnung.

Der Kanton Graubünden ist dem Konkordat der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht beigetreten. Das bedeutet, dass ab 1. Januar 2008 die Stiftungen, welche die berufliche Vorsorge betreiben, von einer eigens im Rahmen dieses Konkordats geschaffenen Anstalt beaufsichtigt werden. Die Bildung dieses Konkordats hat die Professionalisierung der Aufsicht im Bereich der Vorsorgestiftungen zum Ziel. Diese Einrichtungen verfügen über ein riesiges Kapital und spielen im Bereich der Altersvorsorge für die erwerbstätige Bevölkerung eine wichtige Rolle.

Im Zusammenhang mit dem Beitritt des Kantons Graubünden zu diesem Konkordat hat sich die Regierung von allem Anfang an dafür ausgesprochen, die Aufsicht über die klassischen Stiftungen im Kanton behalten zu wollen. Im Bereich der klassischen Stiftungen haben lokale, regionale oder kantonale Gegebenheiten und Rahmenbedingungen einen besonderen Stellenwert bezüglich des Einflusses auf die Motivation, Vermögenswerte für einen besonderen (Stiftungs-) Zweck zu widmen.

Ende März 2007 waren 406 klassische Stiftungen mit Sitz in Graubünden registriert. Im Vergleich zu anderen Kantonen ist diese Anzahl relativ hoch. Sie bestätigt das «stiftungsfreundliche Klima» in unserem Kanton. 301 dieser Stiftungen werden vom Kanton beaufsichtigt. 50 Stiftungen unterstehen der Aufsicht der Gemeinden oder der Kreise. Die restlichen 55 Stiftungen stehen unter der Aufsicht des Bundes, da diese Stiftungen nationalen oder internationalen Charakter aufweisen.

Das gesamte Vermögen der durch den Kanton beaufsichtigten Stiftungen betrug Ende 2005 mehr als 1 Milliarde Franken. Die Zuwendungen aus den Stiftungsvermögen (Geldleistungen an natürliche oder juristische Personen)

beliefen sich auf über 12 Millionen Franken. Davon wurden mehr als 1.3 Millionen Franken für Stipendien ausgerichtet. Die Zahlen des Jahres 2006 stehen erst im laufenden Jahr zur Verfügung. Die Werte des Jahres 2005 entsprechen indessen den Durchschnittswerten der letzten drei Jahre.

Angesichts dieser Ausgangslage sah sich die Regierung veranlasst, die Frage zu prüfen, ob die Aufsicht über die klassischen Stiftungen innerhalb des Kantons zusammengefasst werden sollte. Heute gibt es Gemeinden und Kreise, die lediglich eine oder zwei Stiftungen beaufsichtigen und deshalb auch auf Grund der «Fallzahlen» kaum Gelegenheit erhalten, sich das nötige Know-how für die anspruchsvolle Aufsichtstätigkeit über Stiftungen zu erarbeiten. Andere Gemeinwesen haben in diesem Bereich keine Aufsichtspflichten, können indessen – wenn in ihrem Verantwortungsbereich eine Stiftung errichtet wird – jederzeit in die Lage versetzt werden, eine Aufsicht durchführen zu müssen. Da die Fallzahlen bei den Kreisen und Gemeinden ganz allgemein gering sind, lohnt es sich für diese Gemeinwesen nicht, das spezifische Fachwissen im Stiftungsrecht aufzubauen. Andererseits weist das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB) in Art. 21 Abs. 2 die Aufsicht über Stiftungen jenen Gemeinwesen (Kreis, Gemeinde, Bürgergemeinde etc.) zu, denen die einzelne Stiftung auf Grund ihrer Bestimmung und ihres Zwecks grundsätzlich angehören. Eine Konzentration der Stiftungsaufsicht an einer Stelle bedingt deshalb eine Revision des EGzZGB.

II. Die Stiftung

a) Allgemeines

Unter einer Stiftung im Sinne von Art. 80 ff. ZGB versteht man ein Vermögen, das von einer Person zu einem von ihr festgesetzten dauernden Zweck in der Weise gewidmet wird, dass das Vermögen aus dem Rechtskreis des Stifters ausgeschieden und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet wird. Man spricht auch von einem personifizierten Zweckvermögen.

Eine Stiftung wird durch ein Stiftungsgeschäft – den Stiftungsakt – errichtet. Im Stiftungsakt wird der Wille des Stifters zum Ausdruck gebracht. Er enthält insbesondere die Bezeichnung des Stiftungszwecks und des Stiftungsvermögens. Für den Stiftungsakt braucht es in formeller Hinsicht eine Stiftungsurkunde in Form einer öffentlichen Urkunde oder einer letztwilligen Verfügung (Testament) und den Eintrag in das Handelsregister (ausser bei kirchlichen Stiftungen oder Familienstiftungen). Für den Stiftungsakt nicht erforderlich sind hingegen die Bewilligung einer Behörde und die Erklärung der Aufsichtsbehörde über ihre Zuständigkeit.

Die heutigen Stiftungen in der Schweiz verfolgen die unterschiedlichsten Zielsetzungen. Häufig sind es kulturelle, künstlerische, karitative, soziale, weltanschauliche, wissenschaftliche, humanitäre, erzieherische, bildende und medizinische Anliegen.

Die Rechtsform der Stiftung wird sowohl von Privaten wie auch vom Gemeinwesen für die Verwirklichung sozialer Aufgaben rege beansprucht. Die Stiftungen unterstehen in der Regel dem Privatrecht (Art. 80 ff. ZGB), können allerdings auch öffentlich-rechtlich ausgestaltet werden. Ob eine Stiftung als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren ist, hängt unter anderem auch davon ab, ob diese neben ihrem klaren öffentlichen Zweck noch weitere Bezugspunkte zum öffentlichen Recht aufweist.

Hinsichtlich des Stiftungsvermögens gilt im Allgemeinen der Grundsatz, dass das Vermögen genügend gross sein muss, um die zweckentsprechende Tätigkeit der Stiftung zu ermöglichen. Es muss somit ein angemessenes Verhältnis zwischen Stiftungsvermögen und Stiftungszweck bestehen. In diesem Zusammenhang ist es auch von Bedeutung, ob die Stiftung mit weiteren Zuwendungen des Stifters oder Dritter ernsthaft rechnen kann, falls das Stiftungsvermögen anfänglich bescheiden ist. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass Stiftungen bei der Errichtung oft nicht mit allzu bedeutenden Vermögenswerten ausgestattet werden und die zukünftige Zweckerfüllung von weiteren Einnahmen (darunter auch Spenden oder sonstige Zuwendungen) abhängt.

Im Kanton gibt es zahlreiche Stiftungen, welche in den verschiedenen kulturellen, sozialen, erzieherischen und medizinischen Bereichen erfolgreich tätig sind. Diese Stiftungen finanzieren ihre Tätigkeiten dank wiederkehrenden Einnahmen, oft auch mit öffentlichen Geldern. Die Rechtsform der Stiftung spielt bei spende- und unterstützungswilligen Dritten und auch bei der öffentlichen Hand eine wesentliche Rolle. Diese Rechtsform wird oft zur Voraussetzung für finanzielle Zuwendungen gemacht. Die staatliche Aufsicht gilt als Garant für eine ausschliessliche und unwiderrufliche Vermögensverwendung im Sinne der statutarischen Zweckbestimmungen.

b) Rechtliche Grundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen der Stiftung finden sich in den Artikeln 80 bis 89^{bis} des ***Schweizerischen Zivilgesetzbuches*** (ZGB). Daneben enthalten mehrere andere Erlasse des Bundes wesentliche Bestimmungen für die Stiftung, wie zum Beispiel:

- das Obligationenrecht (OR; SR 220)
- die Handelsregisterverordnung (HRegV; SR 221.411)
- das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1)

- das Fusionsgesetz (FusG; SR 221.301)
- die Verordnung über die Revisionsstelle von Stiftungen (SR 211.121.3)
- die Verordnung über die fachlichen Anforderungen an besonders befähigte Revisoren (SR 221.302).

Das **kantonale Einföhrungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch** (EGzZGB; BR 210.100) legt die Zuständigkeit der Aufsicht fest. Als Aufsichtsbehörde amtet gemäss Art. 21 Abs. 2 EGzZGB

- der Gemeindevorstand über Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung der Gemeinde angehören;
- der Vorstand der Bürgergemeinde über Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung der Bürgergemeinde angehören;
- der Kreisrat über Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung mehreren Gemeinden desselben Kreises oder dem Kreis angehören;
- das von der Regierung bezeichnete Departement über Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung Gemeinden verschiedener Kreise, mehreren Kreisen oder dem Kanton angehören sowie über Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde hängt davon ab, in welchem Gemeinwesen der Stiftungszweck anfällt, respektive welches Gemeinwesen am ehesten in die Lücke springen müsste, wenn die Stiftung ihre Tätigkeit nicht (mehr) ausüben würde. Die Aufsichtsbehörde wird aber oft auch nach der räumlichen Ausdehnung der Stiftungstätigkeit und aufgrund des Destinatärkreises ermittelt. Diese Kriterien genügen indessen nicht immer für eine klare Zuweisung an die zuständige Aufsichtsbehörde, weshalb Absprachen zwischen Kanton, Kreisen und Gemeinden notwendig werden.

In der kantonalen **Verordnung betreffend die Aufsicht über die klassischen Stiftungen** (BR 219.100) werden die kantonale Aufsichtsbehörde (Art. 3) sowie deren Aufsichtsmittel im Allgemeinen (Art. 13) bezeichnet. Die weiteren Verordnungsbestimmungen umschreiben insbesondere die Pflicht der Stiftungsorgane gegenüber der Aufsichtsbehörde im Zusammenhang mit den Jahresberichterstattungen.

III. Die Stiftungsaufsicht

a) Aufgaben und Massnahmen

Die Aufgaben der Aufsichtsbehörde lassen sich in vier Bereiche teilen, und zwar in die *Aufsicht* über die Tätigkeit der Stiftung, die *Korrektur einer mangelhaften Stiftungserichtung*, die *Umwandlung* der Stiftung (Abände-

rung der Stiftungsurkunde) und die *Aufhebung* der Stiftung (Art. 88 ZGB).

Die Aufgaben sind anspruchsvoller geworden. Die Stiftungsaufsicht muss Jahresrechnung, Geschäftsbericht usw. jährlich prüfen und kontrollieren, ob alle gesetzlichen und statutarischen Vorgaben erfüllt werden.

Die Stiftungsaufsicht hat dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird (Art. 84 Abs. 2 ZGB). Sie hat im Allgemeinen darüber zu wachen, dass sich die Organe einer Stiftung an das Gesetz, die Stiftungsurkunde, allfällige Reglemente und die guten Sitten halten.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben steht der Aufsichtsbehörde eine ganze Anzahl präventiver und repressiver Aufsichtsmittel zur Verfügung. Zu den präventiven Mitteln gehört insbesondere die Pflicht der Stiftungen zur regelmässigen (jährlichen) Berichterstattung und Rechnungsablage. Die jährliche Berichterstattung umfasst eine Jahresrechnung bestehend aus Bilanz, Betriebsrechnung und (nötigenfalls) einem Anhang, dem Revisionsstellenbericht, einem Bericht über die Geschäftstätigkeit sowie dem Wertschriftenverzeichnis.

Als repressive Massnahmen kommen zum Beispiel die Aufhebung von Beschlüssen, die Erteilung von Weisungen, das Aussprechen von Verwarnungen und Bussen sowie auch die Abberufung von Stiftungsorganen in Betracht.

So hatte beispielsweise die kantonale Stiftungsaufsicht kürzlich darüber zu entscheiden, ob ein Stiftungsratsbeschluss infolge Nichtigkeit aufzuheben sei. Nachdem ein amtierendes Stiftungsratsmitglied zur Stiftungsrats-sitzung nicht eingeladen worden war, lag ein Verfahrensfehler vor, welcher zur Aufhebung des Beschlusses führte. In einem anderen Fall wurden die verantwortlichen Stiftungsorgane angewiesen, im Zusammenhang mit der Vermögensverwaltung und mit der Verwirklichung des Stiftungszweckes den Grundsatz der Substanzerhaltung zu beachten, nachdem das Stiftungsvermögen über mehrere Jahre kontinuierlich und in bedeutendem Ausmass abgenommen hatte. Die Verfügung der Aufsichtsbehörde wurde schliesslich durch das Kantonsgericht bestätigt.

Die Abberufung von Stiftungsorganen ist dann angezeigt, wenn das Verhalten eines Organs so geartet ist, dass es im Hinblick auf eine gesetzes- und stiftungsgemässe Tätigkeit der Stiftung nicht mehr tragbar ist. Diesbezüglich verfügte die kantonale Stiftungsaufsicht die vorsorgliche Suspendierung eines Stiftungsratspräsidenten von all seinen Funktionen. Nach der Durchführung einer Untersuchung und der Anhörung des Betroffenen wurde die Suspendierung respektive die Abberufung bestätigt. Die Beschwerdeinstanz lehnte eine dagegen erhobene Beschwerde ab.

Die Aufgabe der Stiftungsaufsicht umfasst auch die Genehmigung von Vermögensübertragungen und Fusionen. Nach dem neuen, seit dem 1. Juli 2004 in Kraft stehenden Fusionsgesetz können Stiftungen miteinander fusionieren. Die Fusion ist nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt ist und insbesondere der Wahrung und Durchführung des Stiftungszwecks dient. Allfällige Rechtsansprüche der Destinatäre der beteiligten Stiftungen müssen gewahrt werden. Die im Handelsregister eingetragenen Stiftungen können ihr Vermögen oder Teile davon mit Aktiven und Passiven auf andere Rechtsträger übertragen.

Am 1. Januar 2006 ist das teilrevidierte Stiftungsrecht in Kraft getreten, womit auch die Aufgaben der Aufsichtsbehörde erweitert und präzisiert worden sind. Bei einer Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit einer Stiftung hat die Aufsichtsbehörde das oberste Stiftungsorgan zur Einleitung der erforderlichen Sanierungsmassnahmen anzuhalten. Bleibt das oberste und dafür zuständige Stiftungsorgan untätig, so hat die Aufsichtsbehörde selbst die nötigen Massnahmen zu treffen. Nötigenfalls beantragt sie die vollstreckungsrechtlichen Massnahmen.

b) Anforderungen

Die verschiedenen Anpassungen und Erweiterungen im Stiftungsrecht wie auch der Erlass von neuen Rechtsgrundlagen (Fusionsgesetz, SR 21.301; Verordnung über die Revisionsstelle von Stiftungen, SR 211.121.3) und die stets wachsende Zahl von Stiftungen stellen höhere und zusätzliche Anforderungen an die Stiftungsaufsicht. Der Umfang des gesetzlichen Auftrages an die Stiftungsaufsicht ist grösser geworden und die Problemstellungen nehmen an Komplexität zu. Bei der Kenntnisnahme der Jahresberichterstattungen werden bisweilen Mängel festgestellt. Die Verfügung von aufsichtsbehördlichen Massnahmen, die Behandlung von (Aufsichts-)Beschwerden sowie die Prüfung von statutarischen und reglementarischen Bestimmungen ziehen oft zeitaufwändige Abklärungen und Verfahren mit sich. Dies alles verlangt nach einer Verstärkung der Aufsicht und nach erhöhter Professionalität. Dies kann in unserem weit verzweigten und dünn besiedelten Kanton durch eine Konzentration der Kräfte am besten erreicht werden.

c) Haftung

Mängel oder Unterlassungen in der Aufsichtstätigkeit können zu Haftungsansprüchen gegenüber dem zuständigen Gemeinwesen führen. Dieses haftet für Schäden, die durch die Aufsichtsbehörde verursacht wurden, nach dem Gesetz über die Staatshaftung.

IV. Die Konzentration der Stiftungsaufsicht

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die Anforderungen an eine wirksame und effiziente Aufsicht über die klassischen Stiftungen deutlich zugenommen haben. Zurückzuführen ist dies, wie dargelegt, auf die rechtlichen und die wirtschaftlichen Veränderungen. Im Zuge dieser Entwicklungen ist es in letzter Zeit immer wieder vorgekommen, dass die kantonale Aufsicht von Gemeinden und Kreisen gebeten worden ist, die Aufsicht über eine Stiftung zu übernehmen, die nach geltendem Recht auf den ersten Blick eher der Aufsicht eines dieser Gemeinwesen zu unterstellen wäre. Im geltenden Recht (Art. 21 EGzZGB) ist klar geregelt, in welchen Fällen die Gemeinde bzw. der Kreis oder allenfalls der Kanton die Aufsicht über eine Stiftung ausüben hat. Die Anforderungen an die Aufsicht sind nun aber in den letzten Jahren gestiegen. Nicht zuletzt auch aus diesem Grund haben in jüngster Zeit vermehrt Gemeinden und Kreise um die Übernahme der Aufsicht durch den Kanton ersucht. Die Regierung schlägt daher vor, die Aufsicht über die klassischen Stiftungen an einer Stelle beim Kanton zu konzentrieren. Künftig sollen deshalb alle Stiftungen im Kanton von dieser Stelle aus beaufsichtigt werden. Für die Übernahme der Aufsicht über die Stiftungen eignet sich die heutige kantonale Stiftungsaufsicht, die dank einer grossen Anzahl von zu betreuenden Stiftungen über das erforderliche Know-how verfügt und Gewähr bietet, eine fachlich fundierte Beratung des Rechtsuchenden und eine zeit- und sachgerechte Abwicklung der Stiftungsaufsicht sicherstellen zu können. Mit der höheren Zahl an zu beaufsichtigenden Stiftungen wird die Aufsicht zudem weiter professionalisiert, was nicht nur dem Rechtsuchenden, sondern auch allen klassischen Stiftungen in unserem Kanton zugute kommt.

Eine rechtliche Stütze findet die beabsichtigte Unterstellung der Aufsicht unter eine Fachstelle im Kanton im revidierten Stiftungsrecht des Bundes, wonach die Kantone die ihren Gemeinden angehörenden Stiftungen der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellen können (Art. 84 Abs. 1 bis ZGB). Mit der Konzentration der Aufsicht an einer Stelle kann zudem eine einheitliche Anwendung der Rechtsgrundlagen und eine Gleichbehandlung aller im Kanton domizilierter Stiftungen gewährleistet werden. Erforderlich hierfür

ist indessen die Revision der einschlägigen Bestimmungen des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch.

V. Die Umwandlungsbehörde

a) Allgemeines

Art. 85 und 86 ZGB regeln die Frage der Anpassung von statutarischen Zweck- und Organisationsbestimmungen an die veränderten Verhältnisse und Bedürfnisse der Stiftungen.

Unter bestimmten eng gefassten Voraussetzungen sind Anpassungen der statutarischen Bestimmungen möglich. Die Stiftung ist eine auf lange Dauer ausgelegte Einrichtung. Im Allgemeinen gilt der Grundsatz: Einmal Stiftung, immer Stiftung. Die verschiedenen Entwicklungen, die Änderungen in den sozialen Verhältnissen, die Anschauungen in Politik und Wirtschaft, neue oder revidierte Rechtsgrundlagen, kurz alles, was die Tätigkeit einer Stiftung beeinflussen kann, kann dazu führen, dass sich der einmal festgelegte Stiftungszweck nicht mehr oder nur noch teilweise verwirklichen lässt. Das Gleiche gilt auch für die Stiftungsorganisation.

Wenn die gesetzlichen Rahmenbedingungen erforderliche Anpassungen nicht zulassen würden, könnten Stiftungen ihren Zweck und ihre Zielsetzungen längerfristig womöglich nicht mehr richtig oder überhaupt nicht mehr erfüllen.

Gemäss 86 ZGB darf deshalb die zuständige kantonale Behörde den Zweck der Stiftung abändern, wenn ihr ursprünglicher Zweck eine ganz andere Bedeutung oder Wirkung erhalten hat, so dass die Stiftung dem Willen des Stifters offenbar entfremdet worden ist. Unter den gleichen Voraussetzungen können Auflagen oder Bedingungen, die den Stiftungszweck beeinträchtigen, aufgehoben oder abgeändert werden.

Ebenso kann die zuständige Bundes- oder Kantonsbehörde im Sinne von Art. 85 ZGB auf Antrag der Aufsichtsbehörde und nach Anhörung des obersten Stiftungsorgans die Organisation der Stiftung ändern, wenn die Erhaltung des Vermögens oder die Wahrung des Stiftungszwecks die Änderung dringend erfordert.

b) Zusammenfassen der Aufgaben der Umwandlungs- und jener der Aufsichtsbehörde

Aus dem Wortlaut von Art. 85 und 86 ZGB betreffend die Zuständigkeit zur Antragsstellung und Umwandlung ergibt sich, dass die Umwandlungs-

behörde nicht mit der Aufsichtsbehörde identisch ist. Der Bund wie auch verschiedene Kantone haben jedoch sowohl die Aufsichts- wie auch die Umwandlungsbehörde an einer einzigen Stelle zusammengefasst. Die Zusammenlegung lässt sich damit begründen, dass die Ausübung der Aufsicht und die Durchführung von Umwandlungen eine hohe Fachkompetenz voraussetzen und beide Funktionen sehr eng miteinander verknüpft sind.

Im Übrigen wird mit der Zusammenfassung von Aufsichtsbehörde und Umwandlungsbehörde nachvollzogen, was bereits im BVG für die Vorsorgeeinrichtungen festgelegt wird. Gemäss Art. 62 Abs. 2 BVG übernimmt nämlich die Aufsichtsbehörde auch die Aufgaben nach den Artikeln 84 Abs. 2, 85 und 86 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (mithin die Aufgaben der Umwandlungsbehörde).

Im Kanton Graubünden ist gemäss geltendem Recht das Departement für Finanzen und Gemeinden Umwandlungsbehörde. Die Aufgaben der Aufsichtsbehörde werden durch die kantonale Finanzverwaltung wahrgenommen (Art. 25 EGzZGB i.V.m. Art. 3 der Verordnung über die Aufsicht über die Stiftungen, BR 219.100). Aus denselben, vorstehend dargelegten Gründen, die den Bund und verschiedene Kantone veranlassten, die Aufsichtsbehörde und die Umwandlungsbehörde zusammenzulegen, sollen mit der vorliegenden Revision des EGzZGB auch in unserem Kanton die Aufsichts- und die Umwandlungsbehörde an einer einzigen Stelle vereint werden.

VI. Konferenzielle Vernehmlassung

Mit Schreiben vom 28. März 2007 wurden alle Kreise und Gemeinden, welche mindestens eine Stiftung beaufsichtigen, auf den 30. April 2007 zu einem Gespräch nach Chur eingeladen. Von den 33 eingeladenen Kreisen und Gemeinden waren deren sechs vertreten. Weitere zwölf hatten sich im Vorfeld für die Veranstaltung entschuldigt. Neun davon haben sich schriftlich, ausdrücklich für die Kantonalisierung der Stiftungsaufsicht ausgesprochen. Das Modell der konferenziellen Vernehmlassung wurde gewählt, weil heute lediglich eine Minderheit der Gemeinden und Kreise stiftungsrechtliche Aufsichtspflichten innehat. Zudem konnte mit diesem Vorgehen Zeit gespart werden, während sich die Teilnehmenden gleichzeitig umfassend über die geplante Kantonalisierung der Aufsicht und über deren Gründe informieren konnten. Alle an der Information anwesenden Vertreterinnen und Vertreter begrüsst die Zusammenfassung der Aufsicht über die klassischen Stiftungen an einem Ort.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Rahmen der durchgeführten konferenziellen Vernehmlassung von keiner Seite Kritik oder Widerspruch gegen die geplante Kantonalisierung der Aufsicht über die klassischen Stif-

tungen laut wurde. Vielmehr begrüßten alle Kreise und Gemeinden, die sich schriftlich äusserten oder an der Veranstaltung in Chur teilnahmen, die Kantonalisierung und sprachen sich für eine rasche Umsetzung aus.

VII. Schlussbemerkungen und Zusammenfassung

Seit dem Inkrafttreten der Revision des Stiftungsrechts ist die kantonale Stiftungsaufsicht von Gemeinden und Kreisen vermehrt gebeten worden, die Aufsicht über Stiftungen zu übernehmen, die nach geltendem Recht eher der Aufsicht einer dieser Gemeinwesen unterstellt sind oder wären. Nach den gesetzlichen Bestimmungen ist eine Übernahme der Aufsicht durch den Kanton nur möglich, wenn eine Stiftung aufgrund ihres Zweckes oder allenfalls aufgrund des Destinatärkreises nicht ausdrücklich einer Gemeinde oder einem Kreis zugeordnet werden kann oder wenn es sich um eine Stiftung des öffentlichen Rechts handelt (vgl. Art. 21 Abs. 2 Ziff. 4 EGzZGB).

Um dem verstärkten Bedürfnis der Kreise und Gemeinden nach Übernahme der Aufsicht durch den Kanton zu entsprechen und um den gestiegenen Anforderungen an die Aufsicht gerecht zu werden, empfiehlt es sich, die Aufsicht über die Stiftungen im Kanton Graubünden an einer Stelle zusammenzufassen. Dieser Stelle werden gleichzeitig auch die Aufgaben der Umwandlungsbehörde übertragen.

Die kantonale Stiftungsaufsicht, die im Departement für Finanzen und Gemeinden von der Finanzverwaltung wahrgenommen wird, ist hierfür fachlich geeignet. Dank der grossen Anzahl von zu betreuenden Stiftungen verfügt sie über das notwendige Know-how und bietet damit Gewähr für eine fachlich fundierte Beratung des Rechtsuchenden und eine zeit- und sachgerechte Abwicklung der Stiftungsaufsicht. Andere Kantone wie zum Beispiel St. Gallen und Appenzell Innerrhoden haben die Kantonalisierung der Stiftungsaufsicht bereits eingeführt

Gestützt auf Art. 84 Abs. 1^{bis} ZGB können die Kantone die ihren Gemeinden angehörenden Stiftungen der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellen. Die Zusammenfassung der Aufsicht an einer Stelle gewährleistet eine einheitliche Anwendung der Rechtsgrundlagen und eine Gleichbehandlung aller im Kanton domizilierten Stiftungen. Die Neuregelung der Aufsicht hat selbstverständlich keinerlei Einfluss auf die Tätigkeit der Stiftungen. Unabhängig von der Ausgestaltung der Aufsicht können die Stiftungen ihren Zweck und ihre Wirkung im ursprünglichen Sinne und im dafür vorgesehenen Umfeld ungehindert entfalten.

Die Aufgaben der Stiftungsaufsicht und jene der Umwandlungsbehörde sollen zusammengefasst und bei der Stiftungsaufsicht angesiedelt werden. Damit wird das allgemeine stiftungsrechtliche Know-how an einem Ort kon-

zentriert, bzw. aufgebaut. Die Doppelfunktion des Departements einerseits als Umwandlungsbehörde und andererseits als Rechtsmittelinstanz gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde wird beseitigt. Das Departement wird künftig ausschliesslich als Rechtsmittelinstanz im Sinne des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege tätig sein.

Auch der Bund und einzelne Kantone haben die Aufsicht und die Aufgaben der Umwandlungsbehörde an einem Ort konzentriert. Zudem steht dieses Vorhaben im Einklang mit den Bestimmungen des BVG, welches in Art. 62 Abs. 2 vorsieht, dass die Aufsichtsbehörde (allerdings für Vorsorgeeinrichtungen) auch die Aufgaben gemäss Art. 85 und Art. 86 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, mithin die Aufgaben der Umwandlungsbehörde, mit übernimmt.

VIII. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 21 Abs. 1 Aufsichts- und Umwandlungsbehörde

Die Regierung bezeichnet das kantonale Amt, welches die Aufgaben sowohl der Aufsichts- als auch der Umwandlungsbehörde wahrzunehmen hat. Diese Regelung entspricht bisherigem Recht. Bereits nach geltendem Recht bezeichnet die Regierung in der Verordnung betreffend die Aufsicht über die Stiftungen das zuständige Departement bzw. Amt. Die Kompetenz der Regierung zur Bezeichnung der Aufsichtsstelle ergibt sich aus der Kompetenz zum Erlass einer Verordnung (Art. 21 Abs. 3 EGzZGB).

In dieser Revisionsvorlage wird die Regierung ausdrücklich ermächtigt, sowohl die Aufsichts- als auch die Umwandlungsbehörde zu bezeichnen.

Art. 21 Abs. 2

In Absatz 2 werden die wesentlichen Aufgaben der Aufsichts- und Umwandlungsbehörde aufgeführt. Eine Konkretisierung der Aufgaben erfolgt in der regierungsrätlichen Verordnung betreffend die Aufsicht über die Stiftungen, die noch zu präzisieren sein wird. Im Übrigen richten sich die Aufgaben der Aufsichts- und Umwandlungsbehörde nach den Bestimmungen des ZGB und nach der Rechtsprechung.

Art. 23 Kompetenzen der Aufsichtsbehörde, Allgemeines

Diese Bestimmung kann ersatzlos gestrichen werden. Die hier beschriebenen Aufgaben der Stiftungsaufsicht sind in Art. 21 Abs. 2 geregelt.

Art. 24 Abs. 3 Disziplarmassnahmen und Kuratel

Diese Bestimmung wird den neuen Gegebenheiten angepasst. Die Regierung wird auf Verordnungsstufe die für die Einsetzung eines Regierungs-

kommissärs zuständige Stelle bezeichnen. Hierfür in Frage kommen das Departement für Finanzen und Gemeinden oder die Dienststelle, welche die Aufsichts- und Umwandlungsaufgaben innehat.

Art. 25 Umwandlung einer Stiftung

Die Aufgaben der Umwandlungsbehörde werden im revidierten Art. 21 Abs. 1 geregelt. Art. 25 kann daher ersatzlos gestrichen werden.

Art. 25a Rechtsmittel

Die Aufsichts- und die Umwandlungsbehörde werden an einer Stelle zusammengefasst. Verfügungen dieser Behörde können nach Art. 28 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, BR 370.100) beim zuständigen Departement, dem Departement für Finanzen und Gemeinden, angefochten werden. Entscheide des zuständigen Departements können mittels Berufung gemäss Art. 64 EGzZGB an das Kantonsgericht weitergezogen werden.

IX. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Erhöhung der Anzahl der zu beaufsichtigenden Stiftungen (ungefähr 50) und die Übernahme der Aufgaben der Umwandlungsbehörde machen eine angemessene Verstärkung der personellen Besetzung der kantonalen Stiftungsaufsicht erforderlich. Es ist mit einer Aufstockung von rund 20 Stellenprozenten zu rechnen. Ein Teil der Mehrkosten wird durch höhere Gebühreneinnahmen gedeckt. Zudem ist beabsichtigt, den Gebührentarif den gestiegenen Anforderungen und der Teuerung anzupassen. Bei einem Kostendeckungsgrad von ca. 75% ist mit einer jährlichen Nettomehrbelastung von rund Fr. 10000.– zu rechnen.

X. Berücksichtigung der VFRR-Grundsätze

Die Teilrevision des EGzZGB betrifft lediglich einzelne Artikel. Sie trägt den mit der Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung und Rechtsanwendung (VFRR) verfolgten Zielen Rechnung.

XI. Antrag

Gestützt auf diese Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch zuzustimmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Landespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung

Der Präsident: *Schmid*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*

Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

I.

Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 12. Juni 1994 wird wie folgt geändert:

Art. 21 Abs. 1 und 2

¹ Das von der Regierung bezeichnete Amt ist Aufsichts- und Umwandlungsbehörde für die Stiftungen mit Sitz im Kanton Graubünden, mit Ausnahme der Familienstiftungen und der kirchlichen Stiftungen.

Aufsichts- und
Umwandlungs-
behörde

² Dieses Amt:

- a) beaufsichtigt die Stiftungen;
- b) ändert auf Antrag Organisation und Zweck einer Stiftung;
- c) hebt eine Stiftung auf, wenn deren Zweck unerreichbar geworden ist;
- d) klagt auf Aufhebung einer Stiftung, wenn der Zweck der Stiftung widerrechtlich oder unsittlich geworden ist.

Art. 23

Aufgehoben

Art. 24 Abs. 3

³ Die Regierung bezeichnet die Stelle, welche in schwerwiegenden Fällen einen Regierungskommissär einsetzt.

Art. 25

Aufgehoben

Art. 25a

¹ Verfügungen der Aufsichts- und Umwandlungsbehörde können gestützt auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege¹ an das vorgesetzte Departement weitergezogen werden.

² Entscheide des Departements können gestützt auf Art. 64 an das Kantonsgericht weitergezogen werden.

II.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt das Inkrafttreten dieser Teilrevision.

¹ BR 370.100

Lescha introductiva tar il cudesch civil svizzer

midada dals ...

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 al. 1 da la constituziun chantunala,
sunter avair gi' invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

I.

La lescha introductiva tar il cudesch civil svizzer dals 12 da zercladur 1994 vegn midada sco suonda:

Art. 21 al. 1 e 2

¹ L'uffizi che vegn designà da la regenza è l'autorità da surveglianza e da modificaziun per fundaziuns che han lur sedia en il chantun Grischun, cun excepziun da las fundaziuns da famiglia e da las fundaziuns ecclesiasticas.

Autorità da
surveglianza e
da modificaziun

² Quest uffizi:

- a) surveglia las fundaziuns;
- b) mida – sin dumonda – l'organisaziun e l'intent d'ina fundaziun;
- c) schlia ina fundaziun, sche ses intent è daventà nuncuntanschibel;
- d) porta plant sin schliaziun d'ina fundaziun, sche l'intent da la fundaziun è daventà illegal u immoral.

Art. 23

aboli

Art. 24 al. 3

³ La regenza designescha il post che nominescha in cumissari da la regenza per cas gravants.

Art. 25

aboli

Art. 25a

¹ Cunter disposiziuns da l'autorità da surveglianza e da modificaziun po vegnir recurri tar il departament superiur sin basa da la lescha davart la giurisdicziun administrativa ¹⁾.

² Cunter decisziuns dal departament po vegnir recurri tar la dretgira chantunala sin basa da l'artitgel 64.

II.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.

La regenza fixescha l'entrada en vigur da questa revisiun parziala.

¹ DG 370.100

Legge d'introduzione al Codice civile svizzero

Modifica del ...

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 31 cpv. 1 della Costituzione cantonale;

visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

I.

La legge d'introduzione al Codice civile svizzero del 12 giugno 1994 è modificata come segue:

Art. 21 cpv. 1 e 2

¹ L'ufficio designato dal Governo è autorità di vigilanza e di modificazione per le fondazioni con sede nel Cantone dei Grigioni, ad eccezione delle fondazioni di famiglia e delle fondazioni ecclesiastiche.

Autorità di
vigilanza e di
modificazione

² Questo ufficio:

- a) sorveglia le fondazioni;
- b) modifica su richiesta l'organizzazione e lo scopo di una fondazione;
- c) scioglie una fondazione se il suo scopo è diventato irraggiungibile;
- d) chiede lo scioglimento di una fondazione se lo scopo della fondazione è diventato illegale o immorale.

Art. 23

Abrogato

Art. 24 cpv. 3

³ Il Governo designa il servizio che in casi gravi istituisce un commissario di Governo.

Art. 25

Abrogato

Art. 25a

¹ In virtù della legge sulla giustizia amministrativa¹ le decisioni dell'autorità di vigilanza e di modificazione possono essere impugnate dinanzi al Dipartimento preposto.

² In virtù dell'art. 64 le decisioni del Dipartimento possono essere impugnate dinanzi al Tribunale cantonale.

II.

La modifica è soggetta a referendum facoltativo.

Il Governo fissa l'entrata in vigore della presente modifica.

¹ CSC 370.100

Auszug aus dem geltenden Recht

Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch¹⁾

Vom Volke angenommen am 12. Juni 1994²⁾

II. Besonderer Teil

1. PERSONENRECHT

B. Stiftungen

Art. 21

¹ Alle Stiftungen, mit Ausnahme der Familienstiftungen, sind der behördlichen Aufsicht unterstellt. I. Aufsichtsbehörden

² Als Aufsichtsbehörde amtet:

1. der Gemeindevorstand über Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung der Gemeinde angehören;
2. der Vorstand der Bürgergemeinde über Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung der Bürgergemeinde angehören;
3. ³⁾der Kreisrat über Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung mehreren Gemeinden desselben Kreises oder dem Kreis angehören;
4. das von der Regierung bezeichnete Departement über Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung Gemeinden verschiedener Kreise, mehreren Kreisen oder dem Kanton angehören, sowie über Stiftungen des öffentlichen Rechts.

³ ¹⁾Die Regierung erlässt eine Verordnung betreffend die Aufsicht über die Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts²⁾..

¹⁾ Am 5. April 1994 vom EJPD genehmigt

²⁾ B vom 2. November 1992, 545 und 24. Mai 1993, 175; GRP 1992/93, 812; GRP 1993/94, 286 (1. Lesung), 560 (2. Lesung)

³⁾ Fassung gemäss Volksbeschluss vom 12. März 2000; siehe FN zu Art. 9

4 ... 3)

Art. 21a⁴⁾

II. Aufsicht über Personalfürsorgestiftungen

Für Personalfürsorgestiftungen gelten die Interkantonale Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht und das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG).

Art. 22

³⁾III. Aufsicht über die landeskirchlichen Stiftungen

¹ Die Aufsicht über die kirchlichen Stiftungen der Landeskirchen wird durch die landeskirchlichen Organe ausgeübt.

² Der Regierung steht die Oberaufsicht zu.

Art. 23

⁰⁾IV. Kompetenzen der Aufsichtsbehörde
1. Allgemeines

¹ Die Aufsichtsbehörde hat dafür zu sorgen, dass das Vermögen der ihr unterstellten Stiftung bestimmungsgemäss verwendet wird, die Stiftung gemäss der Stiftungsurkunde und den Reglementen organisiert bleibt und die Verwaltung ordnungsgemäss geführt wird.

² 7)

Art. 24

2. Disziplinar-massnahmen und Kuratel

¹ Die Aufsichtsbehörde kann nach Durchführung einer Untersuchung und Anhörung der Betroffenen je nach der Schwere des Verschuldens folgende Disziplinar-massnahmen verhängen:

¹⁾ Fassung gemäss GRB vom 31. August 2006; B vom 24. April 2006, 5; GRP 2006/2007, 205; Die Referendumsfrist ist am 6. Dezember 2006 unbenutzt abgelaufen. Mit RB vom 22. Mai 2007 auf den 1. Juli 2007 in Kraft gesetzt.

²⁾ BR 219.100

³⁾ Aufgehoben gemäss GRB vom 31. August 2006; B vom 24. April 2006, 5; GRP 2006/2007, 205; Die Referendumsfrist ist am 6. Dezember 2006 unbenutzt abgelaufen. Mit RB vom 22. Mai 2007 auf den 1. Juli 2007 in Kraft gesetzt.

⁴⁾ Einfügung gemäss GRB vom 31. August 2006; B vom 24. April 2006, 5; GRP 2006/2007, 205; Die Referendumsfrist ist am 6. Dezember 2006 unbenutzt abgelaufen. Mit RB vom 22. Mai 2007 auf den 1. Juli 2007 in Kraft gesetzt.

⁵⁾ Neue Numerierung gemäss GRB vom 31. August 2006; B vom 24. April 2006, 5; GRP 2006/2007, 205; Die Referendumsfrist ist am 6. Dezember 2006 unbenutzt abgelaufen. Mit RB vom 22. Mai 2007 auf den 1. Juli 2007 in Kraft gesetzt.

⁶⁾ Neue Numerierung gemäss GRB vom 31. August 2006; B vom 24. April 2006, 5; GRP 2006/2007, 205; Die Referendumsfrist ist am 6. Dezember 2006 unbenutzt abgelaufen. Mit RB vom 22. Mai 2007 auf den 1. Juli 2007 in Kraft gesetzt.

⁷⁾ Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 25. Juni 1995; siehe FN zu Art. 16

1. Verweis;
2. Busse bis 5000 Franken;
3. Amtseinstellung bis zur Dauer von sechs Monaten;
4. Amtsentsetzung.

² Die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit bleibt vorbehalten.

³ ¹⁾ Das von der Regierung bezeichnete Departement kann in schwerwiegenden Fällen auf Antrag der Aufsichtsbehörde oder von Amtes wegen einen Regierungskommissär einsetzen.

Art. 25²⁾

Das von der Regierung bezeichnete Departement ist als einzige Instanz zuständig zur Abänderung der Organisation und des Zweckes von Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts sowie zur Abänderung oder Aufhebung von Auflagen oder Bedingungen, die den Stiftungszweck beeinträchtigen (Art. 85 und 86).

²⁾V.
Umwandlung
einer Stiftung

Art. 25a⁴⁾

Verfügungen der Aufsichtsbehörde oder des von der Regierung bezeichneten Departementes können mit Berufung gemäss Artikel 64 an das Kantonsgericht weitergezogen werden.

²⁾VI.
Rechtsmittel

¹⁾ Fassung gemäss Volksbeschluss vom 25. Juni 1995; siehe FN zu Art. 16

²⁾ Fassung gemäss Volksbeschluss vom 25. Juni 1995; siehe FN zu Art. 16

³⁾ Neue Numerierung gemäss GRB vom 31. August 2006; B vom 24. April 2006, 5; GRP 2006/2007, 205; Die Referendumsfrist ist am 6. Dezember 2006 unbenutzt abgelaufen. Mit RB vom 22. Mai 2007 auf den 1. Juli 2007 in Kraft gesetzt.

⁴⁾ Einfügung gemäss Volksbeschluss vom 25. Juni 1995; siehe FN zu Art. 16

⁵⁾ Neue Numerierung gemäss GRB vom 31. August 2006; B vom 24. April 2006, 5; GRP 2006/2007, 205; Die Referendumsfrist ist am 6. Dezember 2006 unbenutzt abgelaufen. Mit RB vom 22. Mai 2007 auf den 1. Juli 2007 in Kraft gesetzt.

