

Auftrag

betreffend Übertragung der Stiftungsaufsicht der Bürgergemeinde an die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB)

betreffend Entflechtung von Führung und Aufsicht bei den Stiftungen der Bürgergemeinde

sowie betreffend Klärung der Oberaufsicht des Bürgergemeinderates bei den Stiftungen der Bürgergemeinde

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat 2017 im Evaluationsbericht «Wirksamkeit der Aufsicht über die klassischen Stiftungen» Folgendes festgestellt: «Es ist fraglich, ob auf Gemeindestufe mit der Aufsicht über eine oder zwei Stiftungen die erforderliche Fachkompetenz sichergestellt ist. Weiter ist bei vielen Stiftungen unter lokaler Aufsicht eine enge Verbindung der Organe unumgänglich, was zu Interessenkonflikten führen kann.» Damit den Anforderungen an die Professionalisierung und die Unabhängigkeit besser entsprochen werden kann, empfiehlt die EFK die Stiftungsaufsicht der Gemeinden an die unabhängigen (kantonalen) öffentlich-rechtlichen Aufsichtsinstanzen zu übertragen.

In der Folge hat beispielsweise der Kanton Zürich seine Rechtsgrundlagen angepasst und die Stiftungsaufsicht seiner Gemeinden per 01.07.2022 im Grundsatz an die selbständige, unabhängige Aufsichtsinstanz übertragen. Gemäss § 2 Abs. 2 des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrags (SG 833.100) wäre dies auch im Kanton Basel-Stadt möglich.

Der Bürgergemeinde der Stadt Basel sind vier privatrechtliche Stiftungen (Paravicinische Stiftung, Stiftung Ernst Eisenhut-Züst, Baehler-Stiftung, Paul Scherer Fonds)¹ und eine öffentlich-rechtliche Stiftung (Christoph Merian Stiftung) zugeordnet. Die Stiftungsaufsicht obliegt gemäss § 14 der Gemeindeordnung dem Bürgerrat². Es ist fraglich, ob die von der EFK angemahnte Fachkompetenz und Unabhängigkeit der Stiftungsaufsicht heute gewährleistet werden kann.

Unabhängigkeit der Stiftungsaufsicht der Bürgergemeinde

Wenn man bei der Christoph Merian Stiftung (CMS) einmal genauer hinschaut:

- Der Bürgerrat bestimmt aus seiner Mitte den Präsidenten/die Präsidentin und den Statthalter/die Statthalterin der Stiftungskommission³.
- Der Bürgerrat wählt die weiteren fünf Mitglieder der Stiftungskommission⁴.
- Dem Bürgerrat obliegt die Aufsicht über die CMS.
- Der Bürgerrat verfügt als Vergabeorgan über einen Kompetenzbetrag von maximal CHF 100'000 p.a. aus dem Anteil der Bürgergemeinde am Ertrag der CMS⁵.
- Zugleich nimmt der Bürgerrat die Aufgaben einer Stiftungsaufsicht über die CMS wahr⁶.

Es ist offensichtlich, dass die dargestellte Konstellation nicht den Anforderungen an eine gute Geschäftsführung entspricht. Bezüglich der CMS obliegen dem Bürgerrat verschiedene Funktionen, die nicht miteinander vereinbar sind. Führung, Aufsicht und Stiftungsaufsicht sollten organisatorisch und personell strikte auseinandergelassen werden.

¹ § 1 Abs. 1 des Reglements über die Stiftungsaufsicht des Bürgerrats über die der Stadt Basel zugeordneten selbständigen Stiftungen (BaB 212.100)

² Vgl. § 14 Ziffer 11 der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde Basel (BaB 111.100), Reglement über die Stiftungsaufsicht des Bürgerrats über die der Bürgergemeinde zugeordneten selbständigen Stiftungen (BaB 212.100), § 3-8 des Reglements für die Christoph Merian Stiftung (BaB 172.300)

³ § 26 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Basel

⁴ § 26 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Basel

⁵ § 14b Abs. 4 der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Basel; für die Jahre 2022 und 2023 wurde übrigens ein erhöhter Vergabe-Betrag von CHF 131'269 p.a. durch die BG gesprochen.

⁶ § 3 ff. des Reglements für die Christoph Merian Stiftung

Sicherstellung der erforderlichen Fachkompetenz

Die Bürgergemeinde der Stadt Basel hat die Stiftungsaufsicht über nur 5 selbständige (steuerbefreite) Stiftungen; weitere, neue Stiftungsaufsichten der Bürgergemeinde sind ab dem 01.01.2012 nicht mehr möglich (seit der BSABB-Errichtung)⁷.

Bei der Bürgergemeinde gibt es für diese wenigen Stiftungen keine spezialisierten Fachpersonen oder Fachteams mit der entsprechenden Erfahrung wie bei der «BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel BSABB», welcher die Prüfung von rund 930 klassischen Stiftungen obliegt. Der Bürgerrat nimmt mit Stabstellen-Support die (gebührenfreie) Aufgabe der Aufsicht über die fünf der BG zugeordneten Stiftungen im Rahmen einer BR-Sitzung selbst wahr, so auch die Prüfung bei der CMS: «Aufgrund der vom Bürgerrat beschlossenen Vorgaben wurden die erforderlichen Dokumente von der CMS einverlangt. Die Vorprüfung durch den Rechtsdienst der Zentralen Dienste hat ergeben, dass es aus aufsichtsrechtlicher Sicht keine Beanstandungen gibt, was der Bürgerrat entsprechend beschloss» (aus dem Protokoll der BR-Sitzung vom 28.5.19).

Gerade die Aufsicht über grosse Stiftungen, wie die Christoph Merian Stiftung (mit einer Bilanzsumme/einem Bruttovermögen von über CHF 1,7 Milliarden; mit mehr als 100 Mitarbeitenden; mit einer Summe von rund CHF 25 Mio. p.a. für gemeinnützige Engagements - aufgeteilt auf Ertragsanteile der Einwohner- und Bürgergemeinde, Landerwerbs-/Baufonds sowie operative Engagements; mit einem umfassenden Testament, verschiedenen Reglementen und Gesetzen; und mit einer selbständigen, BSABB-geprüften Dachstiftung) ist äusserst komplex, anspruchsvoll und zeitintensiv. Da stellt sich schon die Frage, ob eine Professionalisierung der Stiftungsaufsicht bei der Bürgergemeinde nicht sinnvoll und erforderlich wäre.

Speziell zu klären wäre, ob nur die Stiftungsaufsicht über privatrechtliche Stiftungen oder ob auch die Stiftungsaufsicht über eine öffentlich-rechtliche Stiftung wie die CMS der bikantonalen (unabhängigen und selbständigen) Stiftungsaufsicht unterstellt werden kann.⁸

Und auch zu klären wäre, wie die Einwohnergemeinde heute die Zuordnung der Stiftungsaufsicht beurteilt. Waren es doch im Juni 1876 der Regierungsrat und der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, die den mit der Bürgergemeinde ausgehandelten Ausscheidungsvertrag ratifiziert haben, in dem festgelegt wurde, dass die CMS unter der Aufsicht der Bürgergemeinde-Behörden steht.

Entflechtung von Führung und Aufsicht bei den Stiftungen der Bürgergemeinde, Klärung der Oberaufsicht

Wie dargestellt, ist es auch problematisch, wenn der Bürgerrat sowohl operative Funktionen wie auch Aufsichtsfunktionen gegenüber den der Bürgergemeinde zugeordneten Stiftungen wahrnimmt. Die Aufsichtskommission (AK) hat schon in ihrem Bericht Nr. 2169 (2018) auf das Good Governance-Problem bei der CMS hingewiesen. Sie monierte mögliche Interessenkonflikte, wenn «zwei Mitglieder des Bürgerrates im obersten Organ der CMS vertreten sind, als Bürgerräte aber gleichzeitig die Aufsicht ausüben». Auch bei der Baehler-, der Paravicinischen und der Ernst Eisenhut Züst Stiftung wird der Stiftungsrat mehrheitlich vom Bürgerrat gewählt und praxisgemäss von einem Mitglied des Bürgerrates präsidiert. Die Regeln einer guten Geschäftsführung verlangen mit zunehmender Dringlichkeit eine Entflechtung von Führung und Aufsicht.

Gemäss § 11 Ziffer 17 der Gemeindeordnung steht dem Bürgergemeinderat das Oberaufsichtsrecht über die der Bürgergemeinde zugeordneten Stiftungen zu. In den weiteren Regelungen ist diese Oberaufsicht nicht präzisiert. Dennoch nimmt die Aufsichtskommission die Oberaufsicht - insbesondere bei der CMS - mit regelmässigen Überprüfungen wahr und berichtet jährlich darüber. Eine Klärung der entsprechenden Aufgaben der Aufsichtskommission wäre jedoch wünschenswert.

⁷ § 17 Abs. 2 des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SG 211.100)

⁸ Öffentlich-rechtliche Stiftungen werden vom Staat gegründet und alimentiert; mit staatlichem Auftrag; ohne ZGB-Normen und ohne HR-Eintrag. Bekanntestes Beispiel: Kulturstiftung Pro Helvetia.

Schlussfolgerung

Es fragt sich, ob die Stiftungsaufsicht über die 5 obgenannten Stiftungen nicht wie von der EFK empfohlen, der kantonalen (unabhängigen) Stiftungsaufsicht übertragen werden sollte⁹. Zudem fragt sich, ob Stiftungskommission/Stiftungsrat und Bürgerrat personell nicht auseinandergehalten werden sollten und ob die Oberaufsicht des Bürgergemeinderates nicht einer Klärung bedarf.

Gestützt auf diese Überlegungen beantragen die Unterzeichneten dem Bürgergemeinderat folgende Beschlussfassung:

1. Der «Auftrag betreffend Übertragung der Stiftungsaufsicht der Bürgergemeinde an die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB), betreffend Entflechtung von Führung und Aufsicht bei den Stiftungen der Bürgergemeinde sowie betreffend Klärung der Oberaufsicht des Bürgergemeinderates bei den Stiftungen der Bürgergemeinde» wird der Aufsichtskommission überwiesen.
2. Die Aufsichtskommission wird beauftragt, ein Gutachten zu folgenden Fragen einzuholen¹⁰:
 - Ist eine Entflechtung von Führung und Aufsicht bei den Stiftungen der Bürgergemeinde angezeigt und wie könnte sie umgesetzt werden?
 - Ist eine Übertragung der Stiftungsaufsicht der Bürgergemeinde an die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB) sinnvoll und möglich? Wie könnte sie umgesetzt werden?
 - Ist eine Klärung der Oberaufsicht des Bürgergemeinderates bei den Stiftungen der Bürgergemeinde angezeigt und wie könnte sie umgesetzt werden?
3. Die Aufsichtskommission wird ermächtigt, diesen Fragekatalog zu ergänzen.
4. Die Aufsichtskommission wird beauftragt, dem Bürgergemeinderat nach Vorliegen des Gutachtens mit Handlungsempfehlungen/Gesetzesänderungsvorschlägen Bericht zu erstatten.



Walter Brack

Bürgergemeinderat FDP



Jan Goepfert

Bürgergemeinderat SP



Dr. Brigitta Gerber

Bürgergemeinderätin GB



Martin Kohlbrenner

Bürgergemeinderat EVP

Basel, 23.2.2023

⁹ § 2 Abs. 2 des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrags (SG 833.100) sieht wie erwähnt eine solche Übertragung ausdrücklich vor.

¹⁰ Gemäss § 33 Abs. 2 der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates (BaB 152.110) können Kommissionen unter Anzeige an den zuständigen Bürgerrat Gutachten von Sachverständigen einholen. Bei entgeltlichen Aufträgen ist vor der Auftragserteilung der Präsidentin des Bürgergemeinderates ein Kostenvoranschlag zu unterbreiten.

Vorschlag: als Sachverständige für das Gutachten mit Handlungsempfehlungen könnte Rechtskonsultantin Dr. Christina Ruggli-Wüest (1994-2011: Leiterin der Stiftungsaufsichtsbehörde Basel-Stadt, 2012-März 2021: Leiterin BSABB) beigezogen werden.