



16.045

Stabilisierungsprogramm 2017–2019

Programme de stabilisation 2017–2019

Fortsetzung – Suite

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.09.16 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.11.16 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.11.16 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 30.11.16 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.02.17 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.03.17 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.03.17 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.03.17 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.03.17 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.03.17 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.17 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.06.17 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.12.17 (FORTSETZUNG - SUITE)

2. Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht

2. Loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations

Antrag der Mehrheit

Nichteintreten

Antrag der Minderheit

(Levrat, Janiak)

Eintreten

Proposition de la majorité

Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité

(Levrat, Janiak)

Entrer en matière

Abate Fabio (RL, TI), für die Kommission: In der Frühjahrsession 2017 haben wir die Botschaft zum Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 sowie zum Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht vom 25. Mai 2016 beraten. Das Programm sah jährliche Entlastungen zwischen 800 Millionen und einer Milliarde Franken vor. Im Zuge des Stabilisierungsprogramms sollte zudem die Eidgenössische Stiftungsaufsicht in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung ausgelagert werden. Dieser zweite Aspekt wurde sistiert und aus dem Stabilisierungsprogramm herausgenommen. Die Kommission für Rechtsfragen wurde beauftragt, sich damit zu befassen.

Worum geht es? Die Aufsicht über Stiftungen, die bis heute unter der Aufsicht des Bundes stehen, soll künftig von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ausgeübt werden. Die Eidgenössische Stiftungsaufsicht, welche dem Generalsekretariat des EDI unterstellt ist, wird deshalb aus der zentralen Bundesverwaltung ausgegliedert und





in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit eigener Rechnung umgewandelt.

Gemäss Artikel 84 des Zivilgesetzbuches stehen die klassischen Stiftungen unter der Aufsicht des Gemeinwesens, dem sie angehören, also unter der Aufsicht des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde. Die Bundesaufsicht wird über die Stiftungen ausgeübt, die national oder international tätig sind. Gemäss Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a der Organisationsverordnung für das EDI übt das Generalsekretariat die Aufsicht über die dem Bund unterstehenden klassischen Stiftungen aus. Innerhalb des Generalsekretariates nimmt der Bereich "Eidgenössische Stiftungsaufsicht" diese Aufgabe wahr; er ist Teil der zentralen Bundesverwaltung.

Ende 2015 unterstanden 4079 Stiftungen der Aufsicht des Bundes. Seit Anfang 2009 ist die Zahl der Stiftungen in der Zuständigkeit der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht gewachsen. Die Stellen sind ausgebaut worden, der Bereich "Recht und Stiftungsaufsicht" im Generalsekretariat wurde personell und organisatorisch getrennt und damit die Eidgenössische Stiftungsaufsicht als eigenständige Einheit innerhalb des Generalsekretariates mit spezieller Leitung geschaffen.

Wie aus der Botschaft ersichtlich ist, wurde das Fachwissen im Rechnungswesen stark erweitert, indem in Ergänzung zu den Juristinnen und Juristen Personen mit entsprechenden spezifischen Fachkenntnissen rekrutiert wurden. Die zur Verfügung stehenden Stellen müssen durch die Gebühren finanziert werden. Der Bundesrat rechnet auch für die Zukunft mit einem Nettozuwachs der unter Bundesaufsicht stehenden Stiftungen und mit einem zunehmenden Stellenbedarf. Sofern die Zahl der Stiftungen unter Bundesaufsicht in gleichem Mass zunimmt wie in den letzten Jahren, wird künftig rund alle zwei Jahre eine zusätzliche Stelle nötig sein. Darum werden die Ausgliederung aus der zentralen Bundesverwaltung und eine Verselbstständigung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht als vertretbar bezeichnet.

Was bedeutet diese Ausgliederung konkret? Die Eidgenössische Stiftungsaufsicht wird die eigene Arbeit fachlich, organisatorisch, finanziell und personell unabhängig ausüben. Sie wird in ihren Entscheiden insbesondere auch formell keinen Weisungen des Bundesrates oder von Verwaltungsbehörden unterstehen. Die Eidgenössische Stiftungsaufsicht wird in ihrer Betriebsführung selbstständig sein und vor allem eine eigene Rechnung ausserhalb des Finanzhaushalts des Bundes führen. Es sind eine vollumfängliche Eigenfinanzierung durch die Gebühren und eine jährliche Aufsichtsabgabe vorgesehen. Eine öffentlich-rechtliche Anstalt wird somit auch gewährleisten können, dass die erforderlichen Ressourcen der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht zeitgerecht den voraussichtlich auch in Zukunft steigenden quantitativen und qualitativen Bedürfnissen angepasst werden. Die Entlastung des Bundeshaushalts durch die Auslagerung beträgt rund 650 000 Franken pro Jahr. Die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches zu Inhalt und Umfang der Stiftungsaufsicht werden unverändert bleiben. Auch an der Kompetenzaufteilung zwischen der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht und den kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden wird nichts geändert.

Unsere Kommission hat sich zum ersten Mal im November des letzten Jahres mit der Vorlage befasst und Anhörungen durchgeführt. Profonds ist der schweizerische Dachverband der gemeinnützigen Stiftungen und Vereine aller Tätigkeits- und Finanzierungsformen. Er befürwortet grundsätzlich die Auslagerung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht, aber einige Aspekte haben Bedenken verursacht. Swissfoundations ist der Verband der Förderstiftungen. Er unterstützt das Anliegen einer Ausgliederung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht auch, aber deren Umsetzung wurde kritisch beurteilt. Am Ende hat die Geschäftsleiterin der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel die Vorlage positiv beurteilt. Sie hat gleichzeitig die Meinung geäussert, dass sich die Tätigkeit durch die Auslagerung nicht verändert, weil sie immer eine Rechtsaufsicht bleibt. Am Ende wurde gesagt, dass die Auslagerung kein Sparmodell ist. Die Kosten der Stiftungsaufsicht werden transparent. Das Kostendeckungsprinzip wird in einem System der vollen finanziellen Selbstständigkeit zu einer Erhöhung der Gebühren führen. Aus den Anhörungen haben wir die Bestätigung erhalten, dass die Aufsichtsbehörden schon heute die Instrumente haben, um bei den Stiftungen die notwendigen Informationen einzuholen und bei begründetem Anfangsverdacht auf Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung die Staatsanwaltschaft zu benachrichtigen.

Wir haben entschieden, die Beratungen auszusetzen, bis der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Evaluation der Wirksamkeit der Aufsicht über die klassischen Stiftungen vorliegt. In diesem Bericht hat die Eidgenössische Finanzkontrolle zuerst die heterogene Stiftungsaufsicht in

AB 2017 S 474 / BO 2017 E 474

unserem Land kritisch beurteilt. Dann hat sie die Ausgliederung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht unterstützt, weil damit sichergestellt werde, dass die Aufsicht fachlich, organisatorisch und finanziell unabhängiger von der Bundesverwaltung ausgeübt werden kann.

Am 25. April haben wir diese Vorlage nochmals traktandiert. Es ist anerkannt worden, dass durch eine Externa-





lisierung eine Reduzierung des Personalbestands in der Zentralverwaltung erreicht wird. Die Eidgenössische Finanzkontrolle erwartet aber von jedem Bundesamt, dass es unabhängig ist. Es ist klar, dass die Zahl der Stiftungen, die zu beaufsichtigen sind, jährlich zunimmt. Man braucht mehr Personal, zumal komplexe Fälle zu überprüfen sind. Aber das Parlament hat eine Plafonierung des Bundespersonalbestands beschlossen, und das erlaubt es auch nicht, gebührenfinanzierte neue Stellen zu schaffen. Die Kommission ist der Meinung, dass die in den Fokus genommenen Probleme nicht durch ein Stabilisierungsprogramm mit konkreten Sparmassnahmen gelöst werden können. Den grundsätzlichen Zustimmungsausserungen der angehörten Leute sind kritische Beurteilungen gefolgt – mehrere Artikel der Vorlage wurden kritisiert. Es ist im Voraus nicht auszuschliessen, dass die entsprechenden Normen des Zivilgesetzbuches anzupassen sind.

Die Kommission hat mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung beschlossen, auf die Vorlage nicht einzutreten. Die offenen Fragen, die spezifisch in die Zuständigkeit der Kommission für Rechtsfragen fallen, werden aber innert kurzer Frist vertieft. Für die nächste Kommissionssitzung wird die parlamentarische Initiative Luginbühl 14.470 traktandiert, welche auch auf Aspekte der Stiftungsaufsicht fokussiert. Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Levrat Christian (S, FR): Je dois bien vous avouer deux choses. D'une part, ce n'est pas une affaire d'Etat: il s'agit de rendre autonome une part de l'administration qui emploie en tout et pour tout cinq équivalents temps plein actuellement.

D'autre part, j'avoue être un peu surpris par le raisonnement de la majorité, parce que, si j'ai bien compris le rapporteur, on reconnaît la nécessité d'adapter le Code des obligations notamment sur l'organisation de la surveillance fédérale. On reconnaît que la flexibilité qu'offre l'externalisation serait la bienvenue, notamment au regard du nombre de fondations qu'il convient de surveiller, et des conséquences sur l'organisation de la surveillance. Et puis on reconnaît aussi que le contenu de cette surveillance ne changerait pas véritablement avec le nouveau projet, tant et si bien que la question qui se pose en définitive est celle de savoir s'il est opportun d'examiner maintenant cette externalisation, ou s'il convient de le faire – je n'ai d'ailleurs pas bien compris comment – au cours des mois à venir, dans le cadre des travaux de la commission.

Je constate simplement qu'on a un projet devant nous, que ce projet a évidemment été introduit de manière maladroite puisqu'il était au départ lié au programme de stabilisation alors qu'il n'a pas grand-chose à voir avec ce programme, car il s'agit en fait d'une optimisation de la surveillance. Cette surveillance que nous propose le Conseil fédéral consiste en fait à reprendre un modèle que la plupart de nos cantons connaissent. Vous savez que la surveillance des fondations au niveau cantonal et communal est exercée par les cantons qui disposent, pour la plupart, d'organismes autonomes de droit public. Nous proposons de reprendre le même modèle au niveau fédéral, à savoir de créer un organisme de droit public chargé de la surveillance.

Je n'ai pas entendu dans les explications, ni en commission ni ici, d'arguments décisifs. On nous parle du programme de stabilisation, mais le fait que ce projet y soit intégré n'est pas pour autant un argument déterminant qui devrait nous interdire de l'examiner sur le fond.

On avance ensuite l'argument de l'initiative parlementaire Luginbühl 14.470, "Renforcer l'attractivité de la Suisse pour les fondations", mais elle ne porte pas spécifiquement sur la question de l'organisation interne du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur en matière de surveillance des fondations; le point de vue est beaucoup plus large. On peut sans aucun problème renvoyer le projet 2 à la commission et examiner sur le fond les questions matérielles soulevées par Monsieur Luginbühl lors des débats à venir. Cela aurait même le mérite de séparer les deux choses, ce qui est probablement raisonnable.

On nous dit que le Contrôle fédéral des finances a fait une évaluation – et c'était l'argument utilisé pour reporter les débats à plusieurs reprises –, mais qu'il est arrivé à la conclusion qu'on devrait procéder à cette externalisation. Il le dit précisément dans son rapport et il le dit notamment étant donné les conséquences sur l'effectif du personnel, l'augmentation du nombre de fondations, l'augmentation et la complexification des cas à traiter, qui entraînent une augmentation du nombre de personnes chargées d'examiner les dossiers. Un établissement autonome financé par les taxes de ses utilisateurs dispose d'une marge de manoeuvre bien plus importante que le Secrétariat général du département, dans une situation où nous avons nous-mêmes décidé d'un blocage du personnel, le "Personalstopp". Donc, il y a, à mon sens, passablement d'arguments favorables à une discussion par article sur ce projet. Je suis du reste assez certain, s'agissant de l'historique de ce projet, que s'il n'était pas passé par le programme de consolidation, par l'attribution de cette affaire dans un premier temps à la Commission des finances, puis, par le renvoi de cette affaire à la Commission des affaires juridiques qui, bon gré mal gré, a dû s'en saisir, nous aurions eu une approche beaucoup plus constructive de cette question.

En définitive, c'est une question de bon sens parce que je n'ai pas entendu au cours des auditions – et je suis



membre à la fois de la Commission des finances et de la Commission des affaires juridiques –, d'arguments décisifs à propos de la question de la surveillance des fondations.

Je vous propose d'entrer en matière sur le projet 2 et de laisser la commission procéder à la discussion par article. Finalement, ce qui est bon pour la plupart des cantons ne peut pas être si négatif pour la Confédération, au point que nous refusions même de nous saisir du dossier.

Cramer Robert (G, GE): Je n'avais pas l'intention d'intervenir dans ce débat, mais les propos de Monsieur Levrat m'incitent à dire quelques mots. La raison, à mon sens incontournable, qui exige de ne pas entrer en matière, est simplement que le projet qui nous est soumis, indépendamment de toute autre considération, ne concerne pas la bonne loi.

La première intervention qui a été faite en commission était celle du Contrôle fédéral des finances, qui nous a expliqué que si nous voulions faire quelque chose dans ce domaine, nous devons intervenir au niveau du Code civil, et plus précisément au niveau de l'article 84, qui devait être modifié de façon à répartir différemment les compétences. Or, ce n'est pas du tout ce qui nous est proposé ici. Ce qui nous est proposé ici, c'est une espèce de loi ad hoc, mais qui ne touche pas du tout au Code civil. Selon moi, c'est une raison décisive pour ne pas entrer en matière, parce que, en entrant en matière, on ferait une erreur totale du point de vue législatif. Ce n'est pas juste une question de forme; il ne s'agit pas de savoir si nous devons être puristes ou non dans la façon dont on fait les lois. On parle ici du Code civil, c'est-à-dire d'une loi fondamentale de nos institutions juridiques, que l'on veut contourner par la législation qui est proposée.

Une fois ce problème du fond posé, vient le problème de la forme. Quand on veut modifier le Code civil, on entreprend une procédure de consultation régulière, durant laquelle les cantons, les formations politiques, les milieux intéressés, etc., sont consultés. Or, ce n'est pas du tout ce qui a été fait: la consultation s'est limitée à consulter deux institutions spécialisées dans le domaine des fondations. Je ne veux pas du tout nier le mérite de ces deux institutions, mais, en tout cas, ce que l'on doit dire très clairement, c'est que la procédure de consultation habituelle, telle que l'exige notre législation, n'a pas eu lieu.

Peut-être que si on avait fait les choses correctement, si on s'était posé les questions de droit qu'il fallait se poser, si on avait organisé la consultation comme il se doit, on aurait vu que cette affaire suscitait énormément de problèmes. D'abord, elle suscite un vrai problème financier puisque l'on

AB 2017 S 475 / BO 2017 E 475

parle de dépenses supplémentaires pour la surveillance des fondations, alors que, théoriquement, un programme de stabilisation est plutôt conçu pour faire des économies. Il s'agit d'à peu près 500 000 francs que l'on veut aller chercher dans les poches des fondations pour mettre en place un nouveau système, alors que cela est tout à fait inutile.

Mais, hormis cela, ce dont on parle aussi – et, à mon avis, c'est une question qui devrait nous préoccuper –, c'est de faire en sorte que le contrôle des fondations échappe au pouvoir public, à l'autorité étatique que représentent les cantons et la Confédération, afin qu'il soit délégué, externalisé – je ne dirai pas tout à fait pour le passer en mains privées, mais enfin, pour l'éloigner un petit peu de l'endroit où le pouvoir public s'exerce.

Là aussi, je trouve personnellement que c'est problématique. La Suisse est un pays où les fondations se développent. Ce développement des fondations exige qu'une forte confiance soit accordée au contrôle des fondations, et je ne crois pas du tout que ce projet va dans le bon sens.

Au-delà de cela, j'ai fortement l'impression – et peut-être qu'une consultation régulière permettrait également de le révéler – qu'on a aujourd'hui un problème en ce qui concerne le contrôle des fondations, aussi bien dans les cantons qu'au niveau de la Confédération. Mais ce n'est pas en se débarrassant du contrôle des fondations et en l'externalisant qu'il faut résoudre ce problème. Il faut identifier ce problème, voir si effectivement le contrôle s'exerce actuellement de façon satisfaisante et, dans le cas contraire, remédier aux lacunes que l'on pourrait détecter. Puis, s'agissant du financement des travaux qu'il y aurait, le cas échéant, à entreprendre, vu que l'on est basé sur le principe de l'émolument, il va de soi que c'est celui qui est contrôlé qui doit assumer les coûts du contrôle.

A mon sens, ce sont là autant de bonnes raisons pour ne pas entrer en matière.

Si le Conseil fédéral entend un jour se saisir de ce dossier par une modification législative, qu'il le fasse, mais de façon régulière, premièrement, en intervenant dans la bonne législation, et, deuxièmement, en suivant une procédure de consultation qui est celle qui est exigée par notre législation!

Hefti Thomas (RL, GL): Ich bitte Sie, den Antrag auf Nichteintreten zu unterstützen, und schliesse mich den Ausführungen von Kollege Cramer an. Schauen wir auf die Tagesordnung; dort steht "Stabilisierungsprogramm



2017–2019". Wer würde da eine Vorlage über die Stiftungsaufsicht vermuten, wenn er nicht in der Kommission ist? Es ist ein völlig anderes Thema. Das Stabilisierungsprogramm betrifft die Finanzen, das Budget. Und nun wird irgendwie noch ein Thema der Stiftungsaufsicht angehängt, ein Thema, wie Kollege Cramer gesagt hat, des "Code civil", des Zivilgesetzbuches.

Man soll die Aufsicht von der Bundesverwaltung wegnehmen und in eine eigene Organisation mit Rechtspersönlichkeit ausgliedern, mit Verwaltungsrat, mit Geschäftsleitung, mit Reglementen, mit weiteren Leuten. Sie werden sehen, das wird bürokratischer, teurer, komplizierter. Wir ändern etwas, was sich über Jahrzehnte eingespielt hat. Sicher gibt es teilweise Mängel, aber das Leben ist nie einfach nur gut. Wenn es Problemfälle gegeben hat, dann ist das auch normal. Es wird auch mit einer neuen Organisation Problemfälle geben. Aber wir stellen alles um in einem Gebiet, wo wir das gar nicht tun müssen. Es besteht kein Zwang. Und dann gilt dies nur für den Bund. Wenn man schon einen derart weitgehenden Eingriff vornimmt, wäre es richtig, eine Gesamtsicht zu machen und das Ganze anzuschauen, und dann wären wir auch beim Zivilgesetzbuch. Aber hier machen wir etwas Kleines, Kompliziertes, Teures. Wir haben begonnen und sehen, dass die Arbeit eigentlich gar nicht fertig ist.

Ich möchte Sie aus diesen Gründen bitten, nicht einzutreten. Es werden Gelegenheiten kommen, bei denen wir die Stiftungen in einer Gesamtsicht anschauen und dann etwas Kohärentes machen, nichts machen oder es in anderer Weise machen können.

Engler Stefan (C, GR): Ich schlage in die gleiche Kerbe. In der Kommission wurde die Frage gestellt, was der Mehrwert dieser Vorlage sei und worin der gesetzgeberische Handlungsbedarf wirklich bestehe. Funktioniert heute die Stiftungsaufsicht nicht? Ist das der Grund, weshalb man die Stiftungsaufsicht neu organisieren möchte? Es ist zwar praktisch, mit Stabilisierungsprogrammen auch noch gewisse materielle rechtliche Fragen und Organisationsfragen zu behandeln, das mag sein. Solche Stabilisierungsprogramme sind aber an und für sich ungeeignet dafür, weil sie den Fokus falsch legen. Der Fokus wird einseitig auf die Ressourcen gelegt. Damit gerät man in Versuchung, die inhaltlichen Aspekte zu wenig umfassend zu würdigen.

Ich habe in der Kommission schon vor Längerem einmal die Frage gestellt – das ist eine formellrechtliche Frage –, inwieweit überhaupt solche Stabilisierungsprogramme dem Grundsatz der Einheit der Materie genügen müssten, wenn darin alles Mögliche miteinander verpackt werde. Bei dieser Vorlage würde, Kollege Hefti hat es gesagt, niemand erwarten, dass da die Stiftungsaufsicht des Bundes auf ganz neue Füße gestellt wird. Ich möchte Stabilisierungsprogramme auch einmal unter dem Gesichtspunkt beurteilt haben, ob man damit dem Grundsatz der Einheit der Materie auf der Ebene der Gesetzgebung hinreichend Rechnung trägt oder ob man damit einfach ein Vehikel benutzt, um x Fragen abzuhandeln, um möglichst keine grosse Diskussion darüber aufkommen zu lassen.

Wenn der Fokus auf den Ressourcen liegt, fehlt manchmal die Vertiefung in das eigentliche Thema. Ich kann nachvollziehen, dass man jetzt diese Gelegenheit beim Schopf gepackt hat, weil man damit die Möglichkeit erhält, sich aus Vorgaben der Stellenplafonierung herauszunehmen, wenn keine Stellen eingespart, sondern diese ausserhalb der Kernverwaltung in eine eigenständige Organisation verlegt werden. So weit war die Argumentation in der Botschaft sehr ehrlich.

Es ist auch nicht so, dass das Thema materielle rechtlich überhaupt keine Fragen aufwirft. Auch der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle hat nicht jeden Zweifel beseitigt, dass es bei der Stiftungsaufsicht inhaltliche Themen geben könnte, bei denen es sich lohnen würde, genauer hinzuschauen. Man spricht dort allerdings eher von der Gemeinde als Aufsichtsbehörde, weniger von der Bundesaufsicht.

Die angehörten Verbände, die sich alle mit Stiftungen befassen, haben auch verschiedene materielle rechtliche Fragen aufgeworfen, z. B. die Frage, inwieweit die Regelungen im ZGB dann in Konkurrenz stehen zur Regelung im Eidgenössischen Stiftungsaufsichtsgesetz. Es wurden die Aufsichtsinstrumente infrage gestellt, es wurde gefragt, was die Auswirkungen – direkt oder indirekt – auf die Aufsicht durch die Kantone und durch die Gemeinden wären. Insofern unterstütze ich die Absicht der Kommissionsmehrheit, auf diesen Schnellschuss zu verzichten und die Stiftungsaufsicht in einer gesonderten Vorlage anzusehen, wenn man das will.

Es wurde in der Kommission deutlich zum Ausdruck gebracht: Die Stiftungsaufsicht durch den Bund funktioniert heute. Es gibt keine Gründe dafür, sie zu ändern, weil die Professionalität nicht gegeben wäre oder dort irgendwelche Missstände herrschten. Man verspricht sich durch die Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt einfach mehr organisatorische Freiheit und vor allem, nicht unter das Joch der Stellenplafonierung oder von Ressourcenkürzungen zu geraten. Wenn das Problem darin liegt, Herr Bundesrat, dass Sie befürchten, nicht genügend Personal zu bekommen, um den Zuwachs an Stiftungen, die beaufsichtigt werden sollen, bewältigen zu können, müssen wir einen anderen Weg finden, um die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, umso mehr, als der Aufwand auch in Zukunft gebührenfinanziert sein soll. Der Spartrick mit den 800



000 Franken verfährt ja eh nicht, weil schlussendlich auch die beaufsichtigten Stiftungen mit entsprechenden Gebühren den Aufwand zu decken haben.

Germann Hannes (V, SH): Ich bin jetzt nach diesem kleinen internen Seminar der Kommission für Rechtsfragen etwas verunsichert. Eigentlich war es für mich klar, dass ich dem Antrag der Mehrheit auf Nichteintreten zustimmen würde, aber die Aussagen, die jetzt gemacht worden sind, irritieren mich doch einigermaßen. Einerseits schliesst ja die

AB 2017 S 476 / BO 2017 E 476

Kommission nicht aus, dass es im Bereich des Stiftungsrechts gesetzgeberischen Handlungsbedarf geben könnte. Andererseits wird auch wieder gesagt, man erkenne aus dem Bericht den Handlungsbedarf nicht. Das scheint mir etwas widersprüchlich zu sein.

Die Sache ist zwar jetzt differenziert dargelegt worden, aber die Minderheit plädiert ja einfach dafür, man solle sich materiell damit befassen. Wenn Sie das nicht tun, dann verpassen Sie natürlich auch eine Chance. Das ist einfach meine Überlegung, die ich mir nach diesen Ausführungen mache. Sie von der Mehrheit räumen Handlungsbedarf ein, sagen aber: Eintreten wollen wir nicht; wir wollen uns nicht materiell damit befassen. Ich kann gut damit leben. Wir haben damals von der Finanzkommission aus einfach gesagt, dieses Geschäft müsse von der Kommission für Rechtsfragen vorberaten werden. Das haben Sie jetzt gemacht, und jetzt kommen Sie mit dieser Empfehlung zurück. Für mich ist damit der Fall klar und wahrscheinlich abgeschlossen. Ich glaube, wir sind uns prima vista einig, dass da drin sicher nicht das grosse Sparpotenzial schlummern wird. Darum kann ich gut damit leben, wenn Sie heute Nichteintreten beschliessen. Aber eigentlich läge die Vorlage ja auf dem Tisch und könnte in der Kommission für Rechtsfragen beraten werden. Oder sehe ich das jetzt komplett falsch? Das ist eine Frage an den Kommissionssprecher.

Eberle Roland (V, TG): Ich bitte Kollege Germann, nochmals auf seine Überlegung zurückzukommen. Die Stiftungsaufsicht funktioniert sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene in Verbänden perfekt und hat eine saubere Rechtsgrundlage. Wir sprechen über ein Ressourcenproblem, und wenn wir über ein Ressourcenproblem sprechen, sollten wir nicht etwas, das gut funktioniert, sich selbst trägt und auch inhaltlich wirklich gut funktioniert, infrage stellen. Ich war, zusammen mit meinen Kolleginnen und Kollegen der Ostschweizer Regierungen, zwölf Jahre lang für die Stiftungsaufsicht in der Ostschweiz zuständig, und wir haben diese Themen immer sauber abgehandelt und gelöst und haben im Bereich der Stiftungsaufsicht keine Missstände festgestellt. Ich sehe überhaupt keinen Grund, hier auf diese Vorlage unter diesem Titel einzutreten.

Berset Alain, conseiller fédéral: Tout le monde s'est exprimé contre l'entrée en matière, à l'exception de Monsieur Levrat. Je ne me fais donc guère d'illusions sur ce qui va se produire. Mais permettez-moi de vous dire ici que je pense que vous allez assez rapidement être confrontés à la question suivante: pourquoi n'est-on pas entré en matière, alors qu'il n'y a en définitive pas d'autres moyens de réaliser ce que souhaite aussi la majorité de la commission, c'est-à-dire de procéder comme le propose le Conseil fédéral? Vous allez être assez vite confrontés à cette question. Je vous l'aurai dit, mais, avant d'en venir aux détails, je vais vous expliquer pourquoi il n'y a pas d'autres manières de faire.

Tout d'abord, je vais exposer quelques éléments qui ont motivé le Conseil fédéral à faire cette proposition. Je dois vous dire que cela fait des années que nous discutons de ce sujet, que nous cherchons la bonne voie pour proposer au Parlement le détachement de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations du secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur, pour en faire un établissement de droit public. Le but principal de tout cela n'apparaît pas dans votre discussion et cela me surprend un peu. On peut toujours discuter pour savoir si le programme de stabilisation est le bon véhicule pour atteindre l'objectif; on peut parler de la forme et cela ne doit pas cacher le fond. Mais le but principal, c'est de garantir l'indépendance matérielle, organisationnelle et financière de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations, une autorité fédérale qui exerce actuellement la surveillance de plus de 4200 fondations.

Qu'est-ce que cela veut dire, garantir l'indépendance matérielle, organisationnelle et financière? D'abord, pour l'indépendance matérielle, cela signifie que nous souhaitons garantir, aussi bien dans les textes que dans l'organisation, que les décisions de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations ne soient soumises à aucune instruction du Conseil fédéral ou de l'administration. C'est cela. Et si nous souhaitons aboutir à cela, il faut l'inscrire dans la loi; ainsi, l'indépendance sera garantie.

Une fois devenue un établissement de droit public, cette autorité fédérale pourrait définir elle-même son organisation. Elle pourrait adapter son fonctionnement si le bon déroulement de son activité devait l'exiger.



Sur le plan financier, elle établirait des comptes séparés du budget fédéral. Cela signifie un autofinancement intégral, dont il a été question d'ailleurs dans le projet et dans les débats de la commission, par le biais d'un émolument et d'une taxe de surveillance annuelle perçue auprès des fondations.

Actuellement les charges ne sont pas couvertes par les émoluments. Celles-ci s'élèvent à quelque 650 000 francs par année. On peut régler ce point sans créer d'établissement de droit public, je vous l'accorde volontiers. Maintenant, il faut aussi comprendre que, en cas de programme de stabilisation, la question se pose naturellement de savoir si, en tenant compte de la transparence à l'égard du Parlement, il faut mentionner l'ensemble des projets en cours qui ont des conséquences financières. Celui-ci a aussi, mais ce n'est pas son but premier, des conséquences financières.

L'idée, c'est aussi de garantir une certaine flexibilité pour le pilotage des ressources d'un établissement de droit public. Nous sommes – et nous le savons – dans un pays où le paysage des fondations se développe de manière rapide et profonde. Sous la surveillance de la Confédération, il y a 140 fondations de plus chaque année. Il faut donc pouvoir aussi s'adapter à cet état de fait.

Enfin, nous sommes en 2017, et j'aimerais vous rappeler, en tout cas à celles et ceux d'entre vous qui étaient déjà là – je n'étais, quant à moi, pas encore au Conseil fédéral, mais je peux en parler quand même –, que le Conseil fédéral a publié, en 2006, un rapport sur le gouvernement d'entreprise. Le projet que vous avez devant vous y répond. Vous me direz, c'était long, il a fallu dix ans pour que le Conseil fédéral, enfin, dans ce domaine, fasse quelque chose qui respecte son rapport de 2006 sur le gouvernement d'entreprise. Dix ans, c'est trop long. Mais si vous n'entrez pas en matière, ce sera plus. Et c'est là la question à laquelle vous serez confrontés, dans la mesure où on n'arrive pas à expliquer véritablement pour quelle raison il faut que la surveillance des fondations reste rattachée au Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur.

Je dois vous dire que ce n'est pas que je n'en veux pas ou que le Conseil fédéral pense qu'elle ne devrait pas être rattachée au Département fédéral de l'intérieur. Pour ma part, j'apprécie beaucoup de croiser le personnel de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations, dont les bureaux sont au deuxième étage, alors que, moi-même, je suis au troisième. On se connaît, on se rencontre. Le problème n'est pas là, le problème, c'est une question de gouvernance.

Je trouve, si vous me permettez de le formuler ainsi, que votre commission est passée un peu vite sur cette question, en avançant l'argument qu'elle n'avait rien à faire avec le programme de stabilisation et qu'il ne devait donc pas être discuté. Je pense qu'il faut en discuter, quitte à modifier le projet, mais, pour cela, encore faut-il entrer en matière et en débattre. Cela permettrait aussi d'adapter l'organisation à ce que seize cantons connaissent, cela a été mentionné dans la discussion.

Bien sûr, cela aurait des conséquences financières. Je vous l'ai déjà dit, avec les recettes des émoluments, il manque aujourd'hui 650 000 francs par année. Il s'agit principalement de prestations dans le domaine du personnel, du service financier ou du service informatique, pour un montant d'environ 400 000 francs, auquel s'ajoutent les frais imputables à l'Autorité fédérale de surveillance des fondations pour la location des locaux. Il est vrai que la création d'un établissement de droit public aurait donc une conséquence financière pour la Confédération d'environ 650 000 francs. Mais je dois vous dire aussi clairement que je pense que, si vous ne réglez pas cette question par le biais de ce projet, car vous refusez d'entrer en matière pour des raisons de fond et d'indépendance de la surveillance des fondations, elle pourra

AB 2017 S 477 / BO 2017 E 477

être réglée par le biais des émoluments. Ce n'est pas un gros problème en soi.

Je reviens sur certains éléments qui ont été développés dans le débat. Tout d'abord, ce que nous proposons correspond à ce que souhaite le Contrôle fédéral des finances, à ce qu'il estime nécessaire. C'est la première chose. Le Contrôle fédéral des finances, à ma connaissance en tout cas, soutient ce projet pour ce qu'il signifie en termes de gouvernance. Il semble donc qu'il va dans la bonne direction. Oui, Monsieur Cramer, c'est bien le cas. Si vous pensez que ce n'est pas ce que les représentants du Contrôle fédéral des finances vous ont dit, eh bien, j'ai ici une citation du résumé en français du rapport du 9 février 2017 du Contrôle fédéral des finances, "Evaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations 'classiques'": "Avec la nouvelle loi sur l'organisation de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations et dans une perspective de professionnalisation, le Contrôle fédéral des finances soutient le fait que cette dernière se détache de l'administration fédérale centrale pour devenir un établissement de droit public."

Je pourrais continuer la citation, mais je m'arrêterai là. Le Contrôle fédéral des finances soutient donc cette démarche; il faut que cela soit clair pour votre conseil.

Un autre élément a été mentionné, qui me fait revenir sur ce que disait Monsieur Cramer. Il a dit qu'il ne s'agissait pas de la bonne loi. Si on veut créer un établissement de droit public, et regardez ce qui a été fait





ailleurs quand on a fait des établissements de droit public au niveau de la Confédération, il faut une loi ad hoc. Alors, si vous voulez que le contrôle des fondations se fasse par un établissement de droit public, vous devrez faire une loi fédérale. Seulement, vous serez un peu embêtés parce qu'elle existe déjà, vous l'avez devant vous; et si vous n'entrez pas en matière sur ce projet, vous ne pourrez pas la reprendre. Vous devrez modifier un peu le titre, essayer de modifier quelques articles pour que cela ne se remarque pas. C'est cela que vous semblez souhaiter – un établissement de droit public –, et, donc, c'est une bonne raison pour entrer en matière sur ce projet et pour mener ce débat.

Monsieur Cramer, vous avez dit également, et j'aimerais revenir sur ce sujet, car c'est un élément important, qu'il ne faudrait pas que le contrôle des fondations échappe à la puissance publique. Qu'est-ce que cela veut dire? C'est un sujet assez délicat, parce qu'il faut qu'il puisse mener son activité sans qu'il y ait d'instruction de nature politique. Quand on dit qu'il ne faudrait pas que cela échappe à la puissance publique, on ne comprend pas exactement ce que cela veut dire. Est-ce que cela signifie qu'il devrait pouvoir y avoir parfois un peu de collusion, parfois des échanges? Ce n'est pas ce que vous avez voulu dire, j'en suis certain. C'est pour cela que je pense que le meilleur moyen de faire, c'est de créer un établissement de droit public – on est clairement dans le domaine public – mais avec l'indépendance matérielle, organisationnelle et financière, pour le contrôle des fondations. C'est le bon chemin.

Un dernier point: on ne doit pas régler ce sujet en modifiant le Code civil. Le Code civil traite aussi des fondations sur le plan cantonal et communal. Au plan fédéral, si l'on souhaite avoir un établissement autonome, on doit faire une loi fédérale relative à cet établissement.

J'aimerais faire encore deux ou trois remarques par rapport à ce qui a été mentionné sur l'unité de la matière. L'unité de la matière, ce n'est pas, Monsieur Engler, une question qu'on peut se poser, si vous me permettez de le formuler ainsi. Cette question se pose évidemment pour les initiatives populaires. Vous êtes confrontés très souvent à des projets où on peut discuter de l'unité de la matière. Le Parlement doit pouvoir prendre les décisions qui lui paraissent convenables. Cette version respecte le souhait du Conseil fédéral, le souhait du Contrôle fédéral des finances, le rapport de 2006 sur la bonne gouvernance. Cela a aussi été discuté avec les principales organisations qui ont trouvé qu'il y avait certainement l'un ou l'autre point à modifier dans le projet – pour cela, encore faut-il en discuter –, mais qu'il était nécessaire d'entrer en matière sur ce projet.

J'aimerais dire encore quelques mots sur la consultation, qui n'est pas nécessaire dans ce domaine. Une large consultation publique n'est pas nécessaire, cela a été clarifié avec la Chancellerie fédérale, parce qu'il s'agit essentiellement de l'organisation de l'Etat. En effet, il n'est pas nécessaire de mener des consultations longues de trois mois, avec l'ensemble des acteurs, lorsqu'il s'agit principalement de l'organisation de l'Etat. Nous avons, en revanche, associé naturellement aux réflexions les principales organisations concernées avant d'adopter le projet pour le transmettre au Parlement.

Je crois qu'une large consultation dans ce domaine créerait un précédent. Il faut savoir que nous essayons d'être toujours aussi efficaces que possible, de faire des consultations partout où c'est justifié et nécessaire, mais de ne pas en faire lorsque cela n'est pas indiqué ou pas absolument nécessaire.

Si j'ai bien compris les propos du rapporteur, il n'a pas complètement contesté la nécessité d'une évolution sur ce plan, dans le sens d'un établissement de droit public. Si c'est cela que vous souhaitez, il n'y a pas vraiment d'autre chemin que celui que vous propose le Conseil fédéral. J'aimerais donc vous inviter à entrer en matière. Cela dit, je dois reconnaître, comme l'ont fait certains de mes préopinants, que, si vous n'entrez pas en matière, ce n'est pas non plus une catastrophe absolue. Monsieur Levrat a dit que ce n'était pas une affaire d'Etat. En fait, si, c'est une affaire d'Etat, mais elle n'est pas à ce point importante qu'elle met en danger le fonctionnement de l'Etat. La surveillance des fondations fonctionne, il faut le reconnaître, elle fonctionne bien, il ne faudrait pas du tout donner l'impression qu'elle ne fonctionne pas, mais il nous semble que cette évolution serait aujourd'hui un pas nécessaire.

C'est la raison pour laquelle j'aimerais vous inviter à suivre la minorité de la commission et à entrer en matière.

Cramer Robert (G, GE): Je suis désolé de vous imposer une très brève réplique, mais comme j'ai eu l'honneur d'être cité à plusieurs reprises par le Conseil fédéral, je me dois simplement de citer Monsieur Huissoud, responsable du Contrôle fédéral des finances: "Pour nous, le problème, c'est surtout l'article 84 alinéa 1 du Code civil. Il faudrait revoir le principe de la compétence communale pour la surveillance des fondations. On pourrait imaginer de donner aux cantons la compétence de surveiller les fondations; c'est une idée si on modifie cet article du Code civil pour supprimer la compétence communale. Si on suivait une telle approche, il n'y aurait plus d'organe au niveau fédéral."

C'est pour cela que je me suis permis de dire que, dans toute cette affaire, on faisait, à mon avis, fausse route, que le point de départ de la réflexion devait être celui d'une modification éventuelle du Code civil et que, à



partir de là, si on décidait de modifier le Code civil, on ne devait pas se borner à consulter les associations de fondations pro Fonds et Swissfoundations. En effet, une véritable consultation est nécessaire pour permettre de faire surgir d'autres idées, d'autres problèmes et pour conduire peut-être à un autre projet. Je pense que la façon dont on a procédé n'est pas adéquate et aboutit à une proposition qui n'est pas adéquate du tout, ce qui justifie de ne pas entrer en matière.

Berset Alain, conseiller fédéral: Je ne demandais pas la parole, mais je crois que Monsieur Cramer a expliqué exactement la réalité. Oui, cela concerne les fondations sur le plan communal, nous sommes d'accord avec cela. Et nous devons constater qu'il y a manifestement eu des affirmations, soit dans le rapport du Contrôle fédéral des finances du 9 février 2017, soit manifestement en commission, que l'on peut comprendre comme n'étant peut-être pas toujours congruentes ou cohérentes, de la part du Contrôle fédéral des finances. Pour ma part, j'en prends acte.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 8 Stimmen

Dagegen ... 31 Stimmen

(4 Enthaltungen)

AB 2017 S 478 / BO 2017 E 478

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Sie haben somit Nichteintreten auf die Vorlage 2 beschlossen. Das Geschäft geht nun an den Nationalrat.