

S. 52 / Nr. 10 Stiftungsaufsicht (d)

BGE 72 I 52

10. Urteil vom 15. März 1946 i. S. Regierungsrat des Kantons Bern gegen eidg. Departement des Innern.

Seite: 52

Regeste:

Stiftungsaufsicht. Art. 84 ZGB, Art. 99 n OG.

1. Legitimation des Regierungsrates oder Kantons zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Bundesbehörde über die Zugehörigkeit einer Stiftung zum Gemeinwesen.

2. Zugehörigkeit der Fürsorgestiftung eines schweizerischen Berufsverbandes.

Surveillance des fondations. Art. 84 CC, art. 99 IV OJ.

1. Qualité du Conseil d'Etat ou du canton pour agir par la voie du recours de droit administratif contre la décision de l'autorité fédérale désignant la corporation publique dont dépend une fondation.

2. De quelles autorités relève la fondation de secours d'une association professionnelle suisse?

Vigilanza sulle fondazioni. Art. 84 CC, art. 99 IV OGF.

1. Qualità del Consiglio di Stato o del Cantone per impugnare mediante un ricorso di diritto amministrativo la decisione dell'autorità federale che designa la corporazione pubblica, da cui dipende una fondazione.

2. A quali autorità di vigilanza è sottoposta la fondazione di soccorso d'un'associazione professionale svizzera?

A. Am 23. November 1944 gründete der Schweizerische Buchhandlungs-Gehilfen- und Angestellten-Verein, mit Sitz in Olten, die Stiftung «Vereinigte Unterstützungskassen des Schweizerischen Buchhandlungs-Gehilfen- und Angestellten-Vereins,». Als ihr Sitz wurde Bern bezeichnet. Sie übernahm die Kranken-, die Unterstützungs- und die Sterbekasse, welche bisher vom Stifter betrieben worden waren. Destinatäre sind die in der ganzen Schweiz verstreut wohnenden Vereinsmitglieder und ihre Angehörigen, ferner in der Schweiz lebende oder durchreisende Berufsgenossen. Der Handelsregisterführer von Bern suchte abzuklären, welche Behörde nach Art. 84 ZGB zur Aufsicht über die

Seite: 53

Stiftung zuständig sei. Der Gemeinderat der Stadt Bern lehnte die Übernahme ab, ebenso das eidg. Departement des Innern. Der Handelsregisterführer überwies darauf die Akten- dem Regierungsrat des Kantons Bern, dessen Justizdepartement das eidg. Departement des Innern nochmals ersuchte, die Aufsicht zu übernehmen.

Nach neuer Prüfung der Frage hielt die Bundesbehörde mit Entscheid vom 10. Dezember 1945 an ihrer Auffassung fest. Der Begründung ist zu entnehmen: Massgebend für die aufsichtsrechtliche Zugehörigkeit einer Stiftung sei nach ständiger Praxis der Bundesbehörden in erster Linie die Natur des Stiftungszweckes (Kreisschreiben des eidg. Departements des Innern an die Kantonsregierungen vom 17. März 1921, BBl 1921 II 309). Die soziale Fürsorge, welcher die in Frage stehende Stiftung diene, stehe primär den kantonalen und kommunalen Gemeinwesen zu. Bei Personalfürsorgestiftungen habe diese Erwägung besonderes Gewicht. Zudem seien die Kantone oder Gemeinden in solchen Fällen besser als der Bund in der Lage, eine Stiftung zu beaufsichtigen, da sie sich am ehesten Kenntnis von der Art und Weise der Verwaltung verschaffen könnten und über die geeigneteren Einrichtungen verfügten. Die Aufsicht sollte daher von einer Behörde des Sitzkantons ausgeübt werden.

B. Gegen diesen Entscheid erhebt der Regierungsrat des Kantons Bern Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, das eidg. Departement des Innern zur Übernahme der Aufsicht zu verhalten. Zur Begründung wird vorgebracht: Der Hinweis auf die Praxis bei Personalfürsorgestiftungen gehe fehl. Fürsorgestiftungen von Unternehmungen ständen durch das Unternehmen selber in enger Verbindung mit einer Gemeinde. Die bernische Praxis unterstelle sie deshalb der Aufsicht der Gemeindebehörde am (Haupt-) Sitz der Unternehmung. Die Aufsicht über Fürsorgestiftungen kantonal-bernischer Verbände habe aber immer der Regierungsrat übernommen, da es sich um eine kantonale Angelegenheit handle.

Seite: 54

Entsprechend habe bei schweizerischen Verbänden der Bundesrat die Aufsicht zu führen. Auf keinen Fall komme der Regierungsrat des Kantons des Sitzes der Stiftung in Betracht, sondern höchstens

eine Gemeindebehörde. Es wäre aber merkwürdig, wenn Stiftungen schweizerischer Verbände von einer Gemeindebehörde, solche kantonaler Verbände dagegen von Regierungsrat beaufsichtigt würden. Eventuell käme eher die Gemeinde am Verbandssitz in Frage, da dieser erfahrungsgemäss weniger oft als der Stiftungssitz gewechselt werde. Hier sei z. B. Bern nur deshalb als - jederzeit veränderlicher - Sitz der Stiftung gewählt worden, weil der gegenwärtige Verbandspräsident gerade dort wohne.

C. Das eidg. Departement des Innern führt in seiner Vernehmlassung aus: Es untersuche bei der Prüfung der Zugehörigkeit einer Stiftung stets zuerst, a welchem Gemeinwesen die Funktion zukommt, die von der Stiftung betätigt wird, welches Gemeinwesen am meisten damit verwandt ist, welches Gemeinwesen also in die Lücke, die bei dem Dahinfallen der juristischen Person entsteht, in sozialer Hinsicht eintreten müsste» (Gutachten von Prof. Eugen Huber vom 13. Januar 1921, Kreisschreiben vom 17. März 1921). Der Bund habe somit grundsätzlich nur Stiftungen zu beaufsichtigen, deren Funktion im Rahmen eines Bundeszwecks liege. Von dieser Regel seien die Bundesbehörden nur abgewichen, wo Erwägungen der Zweckmässigkeit es rechtfertigten. So sei bei den Stiftungen a Pro Juventute», «Für das Alter» und a Für Mutter und Kind» auf ihre allgemeinschweizerische Bedeutung und Ausdehnung abgestellt worden. Auch die Tatsache, dass die Destinatäre einer Stiftung in verschiedenen Kantonen wohnen, oder dass bei einem Domizilwechsel infolge Veränderlichkeit des Stiftungssitzes auch die Aufsichtsbehörde wechselt, könne unter Umständen mitberücksichtigt werden, jedoch erst in zweiter Linie.

Danach sei hier nicht der Bund zur Aufsicht zuständig. Daran ändere es nichts, dass die Fürsorge für die

Seite: 55

Destinatäre verschiedenen kantonalen und kommunalen Gemeinwesen obliegen würde. Sie beschränke sich auf die Vereinsmitglieder, während sie bei Stiftungen von tatsächlich allgemeinschweizerischer Bedeutung allen Personen eines bestimmten Alters oder Geschlechtes zugute komme. Ob die Stiftung der Aufsicht kantonalen oder kommunaler Instanzen zuzuweisen sei, habe die Bundesbehörde nicht zu entscheiden. Jedenfalls sei die Aufsicht am Sitz der Stiftung, nicht des Verbandes, zu führen. Dass der Stiftungssitz veränderlich sei, könne den Bund nicht zur Übernahme der Aufsicht veranlassen. Die Sitzverlegung müsse als Änderung der Organisation von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden, werde also nicht ohne Grund vorgenommen werden können.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 99 IV OG ist gegen Entscheide der Departemente des Bundesrates über die Zugehörigkeit einer Stiftung zum Gemeinwesen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig. Hier hat das eidg. Departement des Innern auf das Wiedererwägungsgesuch der kantonalen Justizdirektion hin einen Sachentscheid über jene Frage gefällt. Dieser Entscheid kann mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde selbständig angefochten werden (BGE 70 I S. 120). Die Beschwerdefrist ist ihm gegenüber eingehalten.

Der Regierungsrat des Kantons Bern ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 103 Abs. 1 OG). Er war im angefochtenen Entscheid als Partei beteiligt. Der Entscheid wurde zwar durch das kantonale Justizdepartement herbeigeführt und ihm zugestellt. Es handelte aber lediglich als Verwaltungsabteilung des heute beschwerdeführenden Gesamtregierungsrates. Die Legitimation des Regierungsrates wäre dann zu verneinen, wenn er der Behörde, die den Entscheid getroffen hat, in bezug auf die Geschäftsführung untergeordnet wäre, der gleichen Verwaltungshierarchie wie sie angehörte (BGE 65 I S. 272). Das trifft nicht zu.

Seite: 56

Statt des Regierungsrates kann auch der Kanton Bern, vertreten durch jenen, als Partei und Beschwerdeführer angesehen werden. Er ist zur Beschwerde sachlich legitimiert. Der angefochtene Entscheid berührt die Interessen des Kantons oder seiner Gemeinden; denn einem dieser Gemeinwesen steht nach der Auffassung der Vorinstanz gemäss Art. 84 ZGB die Aufsicht über die Stiftung zu, wogegen sich die Beschwerde wendet (vgl. BGE 56 I S. 380 Erw. 1: Legitimation einer Gemeinde zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Entscheid der kantonalen Aufsichtsbehörde, wodurch die Aufsicht über eine Stiftung dem Kanton zugewiesen wurde).

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2. Die Stiftungen stehen unter der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinde), dem sie nach ihrer Bestimmung angehören (Art. 84 ZGB). Nach dem vom eidg. Departement des Innern erwähnten Gutachten von Prof. Eugen Huber und dem darauf beruhenden Kreisschreiben von 1921 ist in der Regel zuständig das Gemeinwesen, mit dessen Aufgaben der Stiftungszweck am nächsten verwandt ist, das in die Lücke zu treten hätte, wenn die Stiftung nicht bestände oder ihren Zweck nicht mehr erfüllen könnte. Von dieser Auffassung liessen sich der Bundesrat und seine zuständigen Departemente in zahlreichen Fällen leiten, und auch das Bundesgericht folgte ihr in BGE 56 I S. 380

Erw. 2. Immerhin stellten die Bundesverwaltungstehörden in gewissen Fällen andere Gesichtspunkte in den Vordergrund. So übernahm der Bundesrat mit Beschluss vom 27. Juni 1927 die Aufsicht über die beiden Stiftungen «Kur- und Wanderstationen des schweizerischen Lehrervereins» und «Schweizerische Lehrerwaisenstiftung», obwohl das Schulwesen und die Wahrung der damit zusammenhängenden Interessen, denen diese Stiftungen dienen, grundsätzlich Sache der Kantone sei. Es wurde ausgeführt: a Die beiden Institutionen sollen Personen zugute kommen, die über das Gebiet der ganzen Schweiz zerstreut sind. Der

Seite: 57

Wirkungskreis der beiden Stiftungen erstreckt sich in gleicher Weise auf alle Kantone, zum Unterschied z. B. der Wohlfahrtsgründungen von Unternehmungen, die durch ihren Zweck doch vorwiegend einem Kanton, demjenigen des Hauptsitzes einer Firma angehören, auch wenn die Angestellten in verschiedenen Kantonen wohnen oder arbeiten. Der Zweck kann daher nicht allein entscheiden, es ist auch der Tätigkeitsbereich der Stiftung in Betracht zu ziehen und, wo er einer Stiftung einen so ausgesprochenen interkantonalen Charakter gibt wie im vorliegenden Falle, ist er sogar massgebend. Die Zuständigkeit des Bundes ist daher begründet, ähnlich wie z. B. bei den Stiftungen ««Pro Juventute»» und ««Für das Alter»». Es gilt das umso mehr, als sich angesichts des Art. 27 bis BV sowie des Ausführungsgesetzes von 1903 auch nicht sagen lässt, dass das Schulwesen den Bund überhaupt nichts angehe» (BURCKHARDT, Bundesrecht, Nr. 1288 IX; vgl. auch Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden Bd. 1, Nr. 27). Ähnlich wurde im Falle der Stiftung «Schweizerische Ferienheime für Mutter und Kind» nicht darauf abgestellt, dass der in Frage stehende Zweig der Fürsorge zum kantonalen Aufgabenkreis gehört, sondern darauf, dass das Tätigkeitsgebiet der Stiftung die ganze Schweiz umfasst und daher der Stiftung gesamtschweizerischer Charakter zukommt; demgemäss wurde die Aufsicht dem Bunde zugewiesen (Bundesratsbeschluss vom 15. Dezember 1930, Verwaltungsentscheide Bd. 4, Nr. 43).

Im vorliegenden Falle handelt es sich um die Stiftung eines gesamtschweizerischen Berufsverbandes. Ihre Destinatäre, die Verbandsmitglieder und ihre Angehörigen, sowie sonstige Berufsgenossen, leben und arbeiten nicht bloss in einzelnen Kantonen oder Landesgegenden, sondern sind im ganzen Lande zerstreut. Die Stiftung ist im Unterschied zu Personalfürsorgestiftungen einzelner Unternehmungen nicht an einen gewerblichen oder kaufmännischen Betrieb und damit an einen bestimmten Ort gebunden. Vielmehr erstreckt sich ihr Wirkungskreis in

Seite: 58

gleicher Weise auf alle Kantone und Landesgegenden. Dazu kommt die Bedeutung, welche die gesamtschweizerischen Berufsverbände heute im öffentlichen Leben des Landes besitzen. Sie werden vom Bunde zur Mitwirkung bei der Erfüllung zahlreicher staatlicher Aufgaben herangezogen. Demzufolge tritt auch bei den Fürsorgestiftungen solcher Verbände der gesamtschweizerische Charakter der Bestimmung stark in den Vordergrund. Dass im vorliegenden Falle die Zwecke der Stiftung gewissen Aufgaben des kantonalen oder kommunalen Gemeinwesens verwandt sind, ist umso weniger entscheidend, als auch der Bund auf dem in Betracht fallenden Sachgebiet, namentlich im Krankenkassenwesen, Kompetenzen besitzt (Art. 34bis und 34quater BV). Ein zureichender Grund, die Stiftung trotz ihrem gesamtschweizerischen Charakter der Aufsicht des Kantons oder der Gemeinde an ihrem Sitz oder an demjenigen des Verbandes zu unterstellen, besteht nicht. Die besonderen Umstände des Falles rechtfertigen es, die Aufsicht dem Bunde zuzuweisen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird gutgeheissen, der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Stiftung «Vereinigte Unterstützungskassen des Schweizerischen Buchhandlungs-Gehilfen- und Angestellten-Vereins» der Aufsicht der Eidgenossenschaft unterstellt