

---

# Memorial

## für die Landsgemeinde des Kantons Glarus vom Jahre 2001



Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom 25. Oktober, 8. und 22. November,  
6. Dezember 2000, 10. und 24. Januar sowie 14. und 28. Februar 2001

### Beilagen

Übersicht der Staatsrechnung 2000 und des Voranschlages für das Jahr 2001  
Bericht zur Staatsrechnung 2000  
Rechnungen der Fonds und Stiftungen  
Rechnungen der Versicherungskassen  
Rechnung der Kantonalen Sachversicherung  
Rechnung der Glarner Kantonalbank

Der Landrat schloss sich nach gewalteter Diskussion mit klarer Mehrheit dem Ablehnungsantrag des Regierungsrates an und beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

## 5. Antrag

*Gestützt auf vorstehende Erwägungen beantragt der Landrat der Landsgemeinde, den Memorialsantrag der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Glarus auf Aenderung von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe e des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung abzulehnen.*

## § 7 Aenderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus

(Stiftungsaufsicht)

### 1. Ausgangslage

Gemäss Artikel 84 Absatz 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) stehen Stiftungen unter der Aufsicht jenes Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinde), dem sie nach ihrer Bestimmung angehören. Die Aufsicht über Stiftungen, welche mehreren Gemeinden oder dem Kanton zugehörig sind, liegt gemäss Artikel 15 Ziffer 4 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (EG ZGB) beim Regierungsrat. Gemäss dieser Bestimmung unterliegen auch alle Einrichtungen der beruflichen Vorsorge mit Sitz im Kanton Glarus der Aufsicht des Regierungsrates.

Gemäss Artikel 2 der Verordnung über die Errichtung, Aenderung und Beaufsichtigung von Stiftungen (Stiftungsverordnung) wurde die Stiftungsaufsicht an die Direktion des Innern delegiert. Diese Aufgabe wurde zunächst durch eine externe Stelle vollzogen. Nach Schaffung eines Direktionssekretariates bei der Direktion des Innern wurde die Stiftungsaufsicht per 1. Januar 1996 dem Direktionssekretariat übertragen. Bei momentan 96 BVG-Einrichtungen und 52 klassischen Stiftungen beansprucht diese Tätigkeit für einen Spezialisten etwa 65 Stellenprozent. Bei mangelnder Aufsichtstätigkeit drohen Staatshaftungsfälle, wie Beispiele aus anderen Kantonen zeigen. – Die Vermögenswerte der unter kantonaler Aufsicht stehenden Einrichtungen sind in den vergangenen zehn Jahren um über 600 Millionen Franken auf über 1 Milliarde Franken angewachsen.

Die Einführung einer EDV-Lösung zur Ordnung und Uebersicht sowie besseren Kontrolle, die Bereinigung der Dossiers unter Mithilfe des Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons St. Gallen sowie die damit verbundene Professionalisierung haben gezeigt, dass hinsichtlich gesetzlicher Grundlagen Handlungsbedarf besteht.

### 2. Notwendigkeit der Anpassung des kantonalen Rechts

Die gesetzlichen Grundlagen zur Regelung der Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und die Stiftungen genügen nicht; es mangelt ihnen an Klarheit. Die heutigen Normen sind widersprüchlich, enthalten keine genügende Delegationsnorm, und die gesetzliche Grundlage zum Einzug von Gebühren fehlt.

- So wird in Artikel 7 Absatz 1 der Stiftungsverordnung die Direktion des Innern als Aufhebungsbehörde im Sinne von Artikel 88 Absatz 1 ZGB genannt. Durch diese Delegation wird aber die Bestimmung von Artikel 15 Ziffer 5 EG ZGB obsolet, die den Regierungsrat ebenfalls als zuständig für die Aufhebung einer Stiftung erklärt.
- Einerseits wird der Regierungsrat in Artikel 15 Ziffer 4 EG ZGB generell als zuständige Behörde für die Stiftungsaufsicht und in Artikel 15 Ziffer 5 EG ZGB auch als Aufhebungsbehörde (was logisch und konsequent ist) bezeichnet, andererseits wird in Artikel 16 EG ZGB der Landrat als zuständige Behörde für die Aenderung des Zwecks und der Organisation einer Stiftung bezeichnet. Schliesslich hat der Regierungsrat gestützt auf Artikel 15 Ziffer 4 EG ZGB die Stiftungsverordnung erlassen. Darin wird, wie erwähnt, die Stiftungsaufsicht an die Direktion des Innern delegiert. Im EG ZGB ist aber keine korrekte Delegationsnorm enthalten. Artikel 15 Ziffer 4 EG ZGB entspricht den heutigen Anforderungen an eine Delegationsnorm nicht.
- In der Stiftungsverordnung wird in Artikel 11 der Entscheid über erhebliche Aenderungen von Stiftungsurkunden (Ziff. 4) und derjenige über die Aufhebung mit und ohne Liquidation von Personalvorsorgeein-

richtungen der Aufsichtsbehörde, also der Direktion des Innern, überlassen, obschon gemäss Artikel 16 EG ZGB hierfür der Landrat zuständig wäre. Bis anhin ist nach Stiftungsverordnung vorgegangen und der Landrat nie mit einer Aenderung einer Stiftungsurkunde behelligt worden. Die Bestimmungen von Artikel 15 Ziffer 5 und Artikel 16 EG ZGB sind offensichtlich seit Jahren nicht nur «toter Gesetzesbuchstabe», sondern tragen auch zu einer gewissen Rechtsunsicherheit bei. Eine Aufhebung dieser Bestimmungen ist daher angezeigt. – Die Direktion des Innern entscheidet über Organisations- und Zweckänderungen sowie über Aufhebungen von Stiftungen. Diese Organisation (einzige Aufsichtsbehörde; für alle Geschäftsfälle zuständig) entspricht derjenigen in vielen anderen Kantonen (z.B. AI, GE, UR, SO, NW, SH, LU, SG). Zudem ist sie in der anstehenden Revision des Stiftungsrechts (Art. 80–89<sup>bis</sup> ZGB) vorgesehen.

Die Delegation der gesamten Aufsichtstätigkeit über berufliche Vorsorge und Stiftungen an eine Fachdirektion ist sinnvoll, da die Aufsichtstätigkeit ausschliesslich fachtechnische Arbeiten beinhaltet. Auch wird dadurch eine gewisse Entpolitisierung erreicht, was durchaus angebracht ist. Die Aufsicht über die Arbeit der Direktionen verbleibt jedoch beim Regierungsrat resp. beim Landrat.

Für die Beaufsichtigung, Umwandlung und Aufhebung von Stiftungen soll eine einzige staatliche Stelle zuständig sein, dies in Analogie der Regelung im Bereich der Personalvorsorgeeinrichtungen. Die einheitliche Zuständigkeit einer kantonalen Stelle erhöht die Transparenz für die Rechtssuchenden und stellt einen Beitrag zur Verbesserung der Bürgernähe der Verwaltung dar. Die Kantone haben freie Hand, die Aufsicht nach ihren Bedürfnissen zu organisieren; sie sind auch berechtigt, die Umwandlungs- und Aufsichtsbehörde mit der unmittelbaren Aufsichtsbehörde zusammenzulegen. Artikel 15 Ziffer 4 EG ZGB soll daher ebenfalls aufgehoben werden und die Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und Stiftungen durch eine neue, separate Bestimmung geregelt werden.

Wenn die zuständige Direktion als Oberaufsichtsbehörde für Stiftungen amtiert, die unter Aufsicht der Gemeinde stehen, ist es naheliegend, sie auch als Rechtsmittelinstanz gegenüber Entscheiden des Gemeinderates als Stiftungsaufsichtsbehörde zu bezeichnen. Es handelt sich dabei um eine Abweichung vom ordentlichen Instanzenzug des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG), die im Gesetz verankert sein muss (Art. 103 Abs. 4 VRG).

### 3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### 3.1. Artikel 15<sup>c</sup>

##### *Absatz 1*

Es wird der Grundsatz der kantonalen Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und über Stiftungen festgelegt. Einrichtungen der beruflichen Vorsorge unterstehen von Bundesrechts wegen der Aufsicht einer kantonalen Behörde, unabhängig davon, ob sie im Register für die berufliche Vorsorge eingetragen sind oder nicht. Bis anhin wurde im EG ZGB lediglich die «Aufsicht über Stiftungen, die mehreren Gemeinden oder dem Kanton angehören», dem Regierungsrat übertragen. Für Personalvorsorgeeinrichtungen, welche nicht in Form einer Stiftung organisiert sind (Genossenschaften oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts), besteht streng genommen keine Rechtsgrundlage für die Zuständigkeit der Aufsicht. Diese Lücke wird durch die vorgesehene Bestimmung geschlossen.

Im Bereich der Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge ist die zuständige kantonale Aufsichtsbehörde von Bundesrechts wegen auch Aufhebungs- und Umwandlungsbehörde. Die zuständige Direktion als Aufsichtsbehörde soll neu auch für die gemeinnützigen Stiftungen Aufhebungs- und Umwandlungsbehörde werden. Die Befugnis zur Klage auf Aufhebung einer Stiftung wegen widerrechtlich oder unsittlich gewordenem Zweck einer Stiftung ergibt sich aus dem Bundesrecht.

##### *Absatz 2*

Diese Bestimmung ermöglicht es den Stiftungen, welche originär unter der Aufsicht einer Gemeinde stehen, sich der neutralen Aufsicht des Kantons zu unterstellen, was aufgrund der Konzentration an Fachwissen sinnvoll ist. Diese Unterstellung ist jedoch von der Einwilligung des jeweils zuständigen Gemeinderates abhängig zu machen. Die Einwilligung dürfte in den allermeisten Fällen reine Formsache sein.

##### *Absatz 3*

Zur Sicherstellung des einheitlichen Vollzugs der Aufsicht über gemeinnützige Stiftungen ist für die unter Aufsicht der Gemeinden stehenden Stiftungen auf Stufe Kanton eine Oberaufsichtsbehörde zu schaffen. Sie soll als Rechtsmittelinstanz für Entscheidungen der Stiftungsaufsichtsbehörden (Gemeinderat) amten und ihnen auch als Ansprechpartnerin dienen. Dies aus der Erkenntnis heraus, dass viele Aufsichtsbehörden auf Stufe Gemeinde mit den teilweise komplexen Problemen überfordert sind, das Fachwissen in dieser Rechtsmaterie bei der kantonalen Aufsichtsbehörde aber vorhanden ist. Mit der Schaffung der Oberaufsichtsbehörde könnten fortan bei fehlender oder ungenügender Aufsichtstätigkeit seitens der

Gemeinde entsprechende Massnahmen angeordnet oder Hilfestellungen geleistet werden. Weiter stellt die Vereinheitlichung der Aufsichtstätigkeit eine klare Verbesserung der Rechtssicherheit dar.

#### *Absatz 4*

Bisher war gemäss Artikel 15 Ziffer 4 der Regierungsrat für die kantonale Stiftungsaufsicht zuständige Behörde. Der Regierungsrat hat die Stiftungsaufsicht auf dem Verordnungsweg der Direktion des Innern delegiert. Die neue Bestimmung enthält dafür eine rechtsgenügende Delegationsnorm und bildet die Rechtsgrundlage für den Erlass einer Verordnung sowie eines Gebührentarifs. Dass die Delegationsnorm auf Stufe Regierungsrat erlassen wird, entspricht bisheriger Praxis.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bedürfen öffentliche Abgaben der Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen festlegen. Mit dem zweiten Satz dieses Absatzes ist dieser Anforderung Genüge getan.

#### *Absatz 5*

Schon heute findet ein reger Erfahrungsaustausch unter den Ostschweizer Aufsichtsbehörden statt. Ein Ausbau der Amtshilfe, ein gemeinsames Durchführen der Aufsichtstätigkeit zusammen mit einem anderen Kanton oder gar das vollständige Outsourcing der Aufsicht (Uebertragung der Aufsicht an einen anderen Kanton) ist denkbar. Es würde insbesondere der komplexen Materie durch Professionalisierung Rechnung getragen. Es könnten aber auch die Dienstleistungen ausgebaut, die Staatshaftungsproblematik auf ein Minimum beschränkt oder gar ausgeschlossen werden und Lohn- und Lohnnebenkosten sowie Infrastrukturkosten und eine allfällige Büromiete würden entfallen.

Eine in einem materiellen Gesetz ausdrücklich als zuständig bezeichnete Verwaltungsbehörde kann ihre hoheitliche Befugnis nur mit der Ermächtigung durch ein materielles Gesetz einer anderen Behörde der gleichen Verwaltung übertragen; eine Dezentralisation dagegen ist nur mit einer formellen gesetzlichen Grundlage möglich. Somit muss das Gesetz bestimmen, welche Zuständigkeiten und Befugnisse einer dezentralisierten Institution übertragen werden. Absatz 5 genügt dieser Anforderung.

### **3.2. Artikel 17<sup>c</sup>**

#### *Absatz 1*

Es ist naheliegend, die zuständige Direktion als Oberaufsichtsbehörde bei Stiftungen unter Gemeindeaufsicht auch als Rechtsmittelinstanz gegenüber Entscheiden des Gemeinderates als Stiftungsaufsichtsbehörde zu bezeichnen.

#### *Absatz 2*

Es ist der Weiterzug von Beschwerdeentscheiden der zuständigen Direktion zu regeln. Eine Abweichung vom ordentlichen Instanzenzug des VRG ist angezeigt. Die Beschwerdeentscheide der zuständigen Direktion sollen vor dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht auch noch an den Regierungsrat weitergezogen werden können, weil damit bis zum letztinstanzlichen Entscheid auf Kantonsebene vier Instanzen behelligt werden müssten. Deshalb ist die direkte Weiterzugsmöglichkeit der Direktionsentscheide an das Verwaltungsgericht im Sinne von Artikel 105 Absatz 1 Buchstabe *b* VRG gesetzlich zu verankern.

## **4. Beratung der Vorlage im Landrat**

Die Vorlage war im Landrat unbestritten. Er verabschiedete die Aenderung des EG ZGB im Bereich der Stiftungsaufsicht diskussionslos und einstimmig zuhanden der Landsgemeinde.

## **5. Antrag**

*Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Landrat der Landsgemeinde, der nachstehenden Vorlage zuzustimmen:*

## Aenderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2001)

### I.

Das Gesetz vom 7. Mai 1911 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch; EG ZGB) wird wie folgt geändert:

#### Art. 15 Ziff. 4 und 5

*Aufgehoben.*

#### Art. 15<sup>c</sup> (neu)

<sup>1</sup> Die Aufsicht über Stiftungen, die mehreren Gemeinden oder dem Kanton angehören sowie über Personalvorsorgeeinrichtungen wird von der zuständigen Direktion wahrgenommen. Diese ist auch zuständig für die Aenderung von Zweck und Organisation sowie für die Aufhebung von Stiftungen. Sie klagt auf Aufhebung einer Stiftung wegen eines widerrechtlich oder unsittlich gewordenen Zwecks.

<sup>2</sup> Stiftungen, welche ihrer Bestimmung nach unter die Aufsicht der Gemeinde fallen, können mit Einwilligung des Stiftungsrates und des zuständigen Gemeinderates auch der Aufsicht des Kantons unterstellt werden.

<sup>3</sup> Die zuständige Direktion als kantonale Aufsichtsbehörde ist Oberaufsichtsbehörde für Stiftungen, die unter Aufsicht der Gemeinde stehen.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat bezeichnet die zuständige Direktion und erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen und einen Gebührentarif. Die zu erhebenden Gebühren orientieren sich am Aufwand und am Vermögen der zu kontrollierenden Einrichtungen.

<sup>5</sup> Die in den Absätzen 1 und 3 genannten Funktionen und Tätigkeiten können vom Landrat im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung auch einer Aufsichtsbehörde eines anderen Kantons oder einer gemeinsamen Einrichtung des öffentlichen Rechts übertragen werden.

#### Art. 16

*Aufgehoben.*

#### Art. 17<sup>c</sup> (neu)

<sup>1</sup> Gegen Verfügungen des Gemeinderates als Aufsichtsbehörde über Stiftungen kann binnen 30 Tagen bei der zuständigen Direktion Beschwerde erhoben werden.

<sup>2</sup> Die Beschwerdeentscheide der zuständigen Direktion unterliegen unmittelbar der Beschwerde an das Verwaltungsgericht.

### II.

Diese Aenderung tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.