

ayant contraint le locataire à conclure le bail. L'article 61, alinéa premier, indique dans quels cas un locataire peut contester le loyer initial, c'est-à-dire quand il a été contraint de conclure un bail par nécessité personnelle ou familiale, ou en raison de la situation sur le marché local du logement.

Après la décision prise tout à l'heure, il n'y a plus de divergences sur ce point entre les conseils. Les deux conseils n'ont pas jugé utile d'accorder une protection plus étendue lorsque la situation du marché du logement n'est pas gravement détériorée. Il convient de relever que les deux initiatives demandent des modifications à l'arrêté contre les abus dans le secteur locatif. On sait que le Parlement a opté pour l'intégration de l'arrêté dans le Code des obligations.

En conclusion, la commission propose de classer les deux initiatives en constatant qu'il leur a été donné partiellement suite.

Zustimmung – Adhésion

89.389

Motion Iten

Aenderung des Stiftungsrechts

Modification du droit des fondations

Wortlaut der Motion vom 14. März 1989

Der Bundesrat wird beauftragt, das Stiftungsrecht zu revidieren und insbesondere die Unternehmensstiftungen mit rein wirtschaftlichem Zweck zu verbieten.

Texte de la motion du 14 mars 1989

Le Conseil fédéral est chargé de réviser le droit des fondations et notamment d'interdire les fondations d'entreprise à but exclusivement lucratif.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Flückiger, Huber, Rhinow, Ruesch, Uhlmann (5)

Iten: Meine Motion, die den Bundesrat bewegen möchte, das Stiftungsrecht zu verbessern, entspringt der Erfahrung im Umgang mit Unternehmensstiftungen, die die Aufsichtsbehörden oft überfordern. Ich werde im zweiten Teil meiner Ausführungen darauf ausdrücklich zurückkommen.

Zuerst möchte ich festhalten, dass die Anzahl von Stiftungen, die nicht mehr dem ursprünglichen Gedanken des Gesetzgebers entsprechen, stark zugenommen hat. Einerseits handelt es sich um Stiftungen mit unternehmerischem Charakter, andererseits um solche, die über ein unzureichendes Vermögen verfügen. Da das Stiftungsrecht im ZGB mangelhaft ausgebildet ist, fehlt es an griffigen Mitteln, um Fehlentwicklungen entgegensteuern zu können. Vor allem ist die Praxis der Aufsichtsbehörden (Bund, Kanton, Bezirke und Gemeinden) wegen der Rechtsunsicherheit uneinheitlich.

Als wesentlichste Mängel im materiellen Recht zähle ich stichwortartig auf: Es fehlt ein klares Verbot von Unternehmensstiftungen mit überwiegend wirtschaftlichem Zweck. Es fehlt ein Verbot gegenüber ideellen Stiftungen, sich ihrerseits an wirtschaftlichen Unternehmen zu beteiligen oder solche zu gründen. Wir finden kein Gebot, Stiftungen mit zweckensprechendem Vermögen auszustatten. Es fehlt eine Vorschrift, eine Kontrollstelle einsetzen zu müssen. Es mangelt an einer Vorschrift, bei internationalen Stiftungen Schweizer Bürger mit Wohnsitz in der Schweiz in die massgeblichen Organe aufzunehmen, was in vielen Fällen die Kontrolle seitens der Aufsichtsbehörden erschwert.

Ein ganz wesentlicher Mangel besteht in verfahrensmässiger Hinsicht. Für laufende aufsichtsrechtliche Massnahmen ist der Weg durch Praxis des Bundesgerichts geebnet. Hingegen

sieht das ZGB keine tauglichen Massnahmen zur Verhinderung oder Aufhebung unzulässiger Stiftungen vor. Es verweist in Artikel 88 Absatz 2 und Artikel 89 auf die Zivilklage, ein schwerfälliges und lange dauerndes Verfahren. 1911 bestand noch keine ausgebaute Verwaltungsjustiz und -gerichtsbarkeit. Heute ist dies seit langem der Fall, und die Behörden müssten, um wirksam zu sein, durch Verfügungen nicht via Zivilrichter eingreifen können. Wenn beispielsweise die Unternehmensstiftung als solche verboten werden soll, so gehört dazu auch ein einfaches Rechtsmittel, um dieses Verbot durchzusetzen. Damit bin ich wieder beim Stichwort «Unternehmensstiftung», zu der ich mich abschliessend äussern möchte.

Wie bereits gesagt, ist das Stiftungsrecht in den Artikeln 80 bis 89bis ZGB nur sehr rudimentär geregelt. Seine nähere Ausgestaltung hat es durch Praxis und Rechtsprechung erfahren. Eine durch die Praxis entwickelte Form der Stiftung ist die sogenannte Unternehmensstiftung, zu deren Vermögen im wesentlichen wirtschaftliche Unternehmen gehören und deren Zweck in der Bewahrung und Fortentwicklung dieser Unternehmen durch Teilnahme am Wirtschaftsleben besteht.

Erfahrungen mit Unternehmensstiftungen in der Praxis zeigen, dass mit solchen Stiftungen für die Aufsichtsbehörden grosse, ja zum Teil unlösbare Probleme verbunden sind. So ist insbesondere auf folgendes hinzuweisen: Nach Artikel 84 Absatz 1 ZGB stehen die Stiftungen unter der Aufsicht des Gemeinwesens, dem sie nach ihrer Bestimmung angehören. Die zuständige Aufsichtsbehörde hat dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinem Zweck entsprechend verwendet wird. Das bedeutet auch, dass die Aufsichtsbehörde nötigenfalls, etwa bei Wegfall, bei fehlender Beschlussfähigkeit oder sonstiger Funktionsuntüchtigkeit der Stiftungsorgane, die Funktion eines Stiftungsrates übernehmen muss. Bei Unternehmensstiftungen kann dies dazu führen, dass zum Beispiel eine Kantonsregierung als Aufsichtsbehörde bzw. ihre Verwaltung die Führung der unter Umständen breit gestreuten und komplexen Unternehmungen übernehmen muss.

Wohl können solche Aufgaben einem Beistand oder Sachverwalter übertragen werden, doch trägt die Aufsichtsbehörde dennoch die Verantwortung. Eine solche unternehmerische Verantwortung staatlicher Organe, die damit völlig überfordert sind, kann aber nie und nimmer dem Willen des Gesetzgebers entsprechen. Namhafte Juristen sprechen sich denn auch gegen die Zulässigkeit von Unternehmensstiftungen aus oder bezweifeln sie zumindest. Riemer erklärt in seinem Berner Kommentar zum ZGB ausdrücklich: «Solche Stiftungen mit wirtschaftlichem Zweck sollten *de lege ferenda* als unzulässig erklärt werden.» Es drängt sich daher eine Aenderung des Stiftungsrechts – wie dargetan – nicht nur wegen der unbefriedigenden Regelung der Unternehmensstiftungen auf.

Bundesrat Koller: Das Stiftungsrecht wurde seit dem Inkrafttreten des ZGB im Jahre 1912, mit Ausnahme der Ergänzungen betreffend die Personalfürsorgestiftungen – ich verweise auf Artikel 89bis –, noch nie revidiert.

Die Artikel 80ff. des Zivilgesetzbuches stimmen heute nicht mehr in jeder Beziehung mit den seither geänderten Umständen und der heutigen Praxis überein. Eine Revision des Stiftungsrechts erscheint deshalb dem Bundesrat angezeigt. Dabei steht die Problematik der Stiftungen mit wirtschaftlichem Zweck, die Herr Ständerat Iten in seiner Motion anspricht, zweifellos im Vordergrund.

Der Motionär weist mit Recht darauf hin, dass Gründungen von Stiftungen mit wirtschaftlichem Charakter stark zugenommen haben. Die Frage, ob solche Stiftungen mit wirtschaftlichem Zweck zugelassen werden sollen, wird in der Literatur aber sehr kontrovers behandelt. Es stehen sich im Grunde genommen zwei konträre Grundauffassungen gegenüber.

Auf der einen Seite befinden sich die Vertreter der Richtung, wonach Stiftungen mit wirtschaftlichem Zweck generell zu verbieten seien. Sie erinnern vor allem daran, dass das Gemeinwesen – Herr Iten hat auch darauf hingewiesen – bei Zulassung solcher Stiftungen die Oberaufsicht, zuweilen sogar die direkte Aufsicht und Verantwortlichkeit für rein kommerzielle Transaktionen im In- und Ausland übernehmen müsste. Stö-

rend wirken auch der fehlende Gläubigerschutz, die relative Starrheit der Stiftungen wegen der weitgehenden Unabänderlichkeit der Stiftungsurkunde und die beschränkten Möglichkeiten der Finanzierung; es ist keine Kapitalerhöhung mit Hilfe bisheriger oder zusätzlicher Teilhaber möglich.

Für den Fall eines Verbots schiene die Formulierung «mit vorwiegend wirtschaftlichem Zweck» geeignet zu sein. Damit würden auch Unternehmensstiftungen mit primär wirtschaftlichem Zweck und bescheidenem «ideellen Mäntelchen» erfasst. Entsprechend müssten die Aufsichtsbehörden jederzeit prüfen können, ob eine Stiftung ihrem ideellen Zweck wirklich nachkommt. Trifft dies nicht oder nicht mehr zu, so müsste die betreffende Stiftung letztlich aufgelöst werden. Allerdings können selbst durch diese Verfahrensweise oder durch die vorgeschlagene Formulierung Umgehungen nicht vollständig verhindert werden.

Auf der andern Seite befürworten vor allem Rechtsanwälte die Einführung der Stiftung mit wirtschaftlichem Zweck. Sie sehen darin eine erwünschte Erweiterung der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die im Gesellschaftsrecht bekanntlich durch die geschlossene Zahl der zur Verfügung gestellten Gesellschaftsformen eingeschränkt ist.

Im weitern könnten solche Stiftungen auch als geeignetes Instrument gegen unfreundliche Uebernahmen verwendet werden. Der Bundesrat ist allerdings der Meinung, dass das Problem der unfreundlichen Uebernahmen vor allem in einem künftigen Börsengesetz angemessene Lösungen finden muss.

Angesichts dieser gegensätzlichen Meinungen wäre allenfalls eine Kompromisslösung in Betracht zu ziehen: Zulassung von Stiftungen mit wirtschaftlichem Zweck, wobei diese analog den kirchlichen und den Familienstiftungen von der staatlichen Aufsicht auszunehmen wären. Wenig sinnvoll wäre vermutlich auch ein Verbot von Mehrheitsbeteiligungen einer Stiftung an einem wirtschaftlichen Unternehmen, denn Stiftungen mit ideellem Zweck, die direkt ein wirtschaftliches Unternehmen betreiben, kommen bereits heute häufig vor, etwa bei Spitälern, Schulen und Heimen aller Art.

Unter diesen Umständen drängt sich nach Meinung des Bundesrates auf, die Motion von Herrn Ständerat Iten in ein Postulat umzuwandeln. Der Bundesrat wird damit in die Lage versetzt, diese ganz kontroverse Frage, die ich Ihnen kurz darstellen durfte, gründlich und umfassend zu prüfen, ohne sich bereits im jetzigen Zeitpunkt auf ein generelles Verbot der Stiftungen mit wirtschaftlichem Zweck festlegen zu müssen.

Neben diesem Hauptpunkt bestehen einige weitere Revisionspostulate auf dem Gebiete des Stiftungsrechts, die gleichzeitig überprüft werden müssten. Es geht im wesentlichen darum, das Zivilgesetzbuch an die heutige Praxis der Aufsichts- und Registerbehörden anzupassen. So wären z. B. die in der Praxis ausgeübten Aufsichtsmittel im Zivilgesetzbuch ausdrücklich zu nennen und der Aufsichtsbehörde die entsprechenden verfahrensrechtlichen Behelfe auch ausdrücklich zur Verfügung zu stellen, z. B. Verhinderung der Gründung einer rechtswidrigen aufsichtspflichtigen Stiftung durch Verfügung der Aufsichtsbehörde beziehungsweise Beschwerdelegitimation der Aufsichtsbehörde gegen eine bereits erfolgte Gründung.

Ferner sollte die heute übliche erleichterte Abänderung des Stiftungszweckes legalisiert werden.

Aus all diesen Gründen beantragt Ihnen der Bundesrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Iten: Ich danke Herrn Bundesrat Koller sehr für die ausführliche Darlegung der Problematik. Er anerkennt die Mängel, die ich aufgezeigt habe, und er hat mir auch versichert, dass der Bundesrat das Problem in den Griff bekommen will. Ich bin einverstanden mit der Umwandlung in ein Postulat.

Ueberwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

89.496

Postulat Miville Bundesempfangsstellen für Flüchtlinge Centres d'accueil des réfugiés

Wortlaut des Postulates vom 13. Juni 1989

Im Hinblick auf die Flüchtlingsempfangsstelle Basel haben sich wiederholt Schwierigkeiten ergeben.

Am Dienstag, 3. April 1989, stand gegen 16.00 Uhr eine türkische Familie mit zwei Kindern vor der Empfangsstelle Bässlergut. Dazu gesellten sich noch zwei Tamilen. Auf einem Schildchen stand «Empfangsstelle geschlossen». Die nötigen Plätze für eine Nacht mussten privat beschafft werden. Ähnliches ereignete sich am Mittwoch vor Ostern, als fünf Tamilen hilflos vor der geschlossenen Empfangsstelle standen.

Als Anfang September 1988 die neu zureisenden Asylbewerber von der überfüllten Empfangsstelle Basel nicht mehr fristgerecht auf die Kantone verteilt werden konnten, mussten vom Kanton Basel-Stadt in einer Blitzaktion Unterkünfte, Verpflegung und eine angemessene Betreuung sichergestellt werden. Vom 15. September bis 15. Dezember 1988 waren täglich bis zu 500 Personen in einer Notschlafstelle des Zivilschutzes behelfsmässig und unter unbefriedigenden Verhältnissen untergebracht, was zu Kritik in den Medien und in der Öffentlichkeit führte.

Schriftwechsel zwischen der verantwortlichen Fürsorgebehörde des Kantons Basel-Stadt und dem DFW liessen erkennen, dass man beim DFW der Meinung ist, solche Situationen, die sich jederzeit wiederholen können – auch die neue Empfangsstelle Bässlergut wird sich in Zeiten grossen Zuspruchs wieder als zu klein erweisen – seien Sache der Kantone, in denen sich die Empfangsstellen befinden.

Ich ersuche daher den Bundesrat zu prüfen, ob nicht der Bund, bzw. der DFW, gemäss der ihm vom Gesetzgeber (Asylverordnung Art. 7 Abs. 1) übertragenen Verantwortung zur Führung von Bundesempfangsstellen ein Konzept vorzulegen habe, das die Unterbringung und Betreuung von Gesuchstellern – vor allem in Zeiten grossen Andrangs – sicherstellt.

Texte du postulat du 13 juin 1989

Le centre d'accueil des réfugiés de Bâle a de nouveau connu des difficultés.

En effet, le mardi 3 avril 1989, vers 16 heures, une famille turque avec deux enfants, rejointe bientôt par deux Tamouls, attendit vainement devant le centre d'accueil de Bässlergut, un écriteau sur la porte indiquant la fermeture du centre. Des particuliers durent ainsi leur trouver un lieu d'hébergement pour la nuit. Un événement similaire, dont furent victimes cinq Tamouls, se produisit le mercredi de Pâques.

Début septembre 88, lorsque les demandeurs d'asile nouvellement arrivés au centre d'accueil de Bâle, déjà surpeuplé, ne purent être répartis à temps entre les cantons, le canton de Bâle-Ville dut prendre des mesures d'urgence pour assurer leur hébergement, leur entretien et leur assistance. Du 15 septembre au 15 décembre 1988, jusqu'à 500 personnes par jour logèrent dans un dortoir de fortune de la protection civile, à titre de solution temporaire et dans des conditions peu satisfaisantes, ce qui entraîna des critiques de la part des médias et du public.

Un échange de lettres entre les services d'assistance sociale responsables du canton de Bâle-Ville et le DAR fit apparaître que le DAR est d'avis que de telles situations, qui peuvent se reproduire à tout moment – même le nouveau centre d'accueil de Bässlergut se retrouvera trop petit en période de forte affluence – relèvent de la compétence des cantons dans lesquels se trouvent les centres d'accueil.

De ce fait, je prie le Conseil fédéral d'examiner si l'autorité fédérale, en l'espèce le DAR, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'ordonnance sur l'asile, article 7, alinéa 1, ne de-

Motion Iten Aenderung des Stiftungsrechts

Motion Iten Modification du droit des fondations

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.389
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1989 - 08:00
Date	
Data	
Seite	435-436
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 944