

BVGer B-3791/2024 vom 11. August 2025

Bundesverwaltungsgericht, 2025-08-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-3791_2024

FR: TAF B-3791/2024 du 11 août 2025

IT: TAF B-3791/2024 del 11 agosto 2025

Regeste

Stiftungsaufsicht

Erwägungen

E. 1

Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit und die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (vgl. BGE 135 II 94 E. 1; BVGE 2007/6 E. 1).

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021), soweit sich diese auf öffentliches Recht des Bundes stützen.

E. 1.1.1

Die Beschwerde ist unter anderem zulässig gegen Verfügungen der Departemente und der ihnen unterstellten Dienststellen der Bundesverwaltung (Art. 33 Bst. d VGG), somit auch gegen Verfügungen der Vorinstanz, welche die Aufsicht über dem Bund unterstehende gemeinnützige Stiftungen ausübt (Art. 3 Abs. 2 Bst. a der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Innern vom 28. Juni 2000 [OV-EDI], SR 172.212.1). Die staatliche Aufsicht über die Stiftungen hat ihre rechtliche Grundlage im Privatrecht (vgl. Art. 84 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907, ZGB; SR 210). Materiell bilden die Normen des ZGB, welche die Aufsichtsbehörden über Stiftungen zum Eingreifen ermächtigen, gleichwohl öffentliches Bundesrecht. Das Verhältnis zwischen Stiftungen und Aufsichtsbehörde ist damit vorwiegend öffentlich-rechtlicher Natur (BGE 107 II 385 E. 2; Urteil des BVGer B-2948/2017 vom 21. Dezember 2017 E. 1.1). Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor.

E. 1.1.2

Anfechtungsobjekt der Verwaltungsrechtspflege sind Verfügungen (Art. 44 VwVG). Für den Begriff einer Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG müssen nach der Rechtsprechung folgende Voraussetzungen erfüllt sein (BGE 141 II 233 E. 3.1 sowie Felix Uhlmann/Matthias Kradolfer, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 5 N. 23 ff. je m.w.H.): (1.) Eine Behörde erlässt eine Anordnung, die (2.) hoheitlich und (3.) individuell-konkret ist ("...im Einzelfall"). Die Anordnung ergeht (4.) in Anwendung von Bundesverwaltungsrecht ("...die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen") und ist (5.) auf Rechtswirkungen ausgerichtet (vgl. im Einzelnen den Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 Bst. a-c VwVG). Die

Verfügung muss (6.) verbindlich und erzwingbar sein. Ausschlaggebend ist allein, ob diese Voraussetzungen inhaltlich erfüllt sind. Auf die äussere Form, das "Kleid", kommt es dagegen nicht an (BGE 133 II 450 E. 2.1), weshalb auch E-Mails als Verfügungen qualifiziert werden können (BVGE 2021 IV/4 E. 1.4 und 4.1). Fehlt eine anfechtbare Verfügung, kann gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern der anfechtbaren Verfügung Beschwerde geführt werden (Art. 46a und Art. 50 Abs. 2 VwVG; Urteil des BVGer B-2127/2020 vom 28. Juli 2020 E. 1.1).

E. 1.1.3

Generell-abstrakte Erlasse und ihre Rechtssätze, wozu auch die Verordnungen des Bundesrates gehören, sind keine Verfügungen und können darum vor Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich nicht angefochten werden, um aufgehoben zu werden (BGE 139 V 72 E. 2.2; BVGE 2016/15 E. 5.1 und 5.1.1). Eine abstrakte Normenkontrolle, das heisst die Prüfung der Vereinbarkeit einer Rechtsnorm mit dem übergeordneten Recht (Verfassung und Bundesrecht), kann nicht Verfahrensgegenstand vor Bundesverwaltungsgericht bilden (BVGE 2016/15 E. 5.1). Das Bundesverwaltungsgericht kann eine Verordnung des Bundesrates auf Beschwerde hin jedoch vorfrageweise auf ihre Gesetzes- und Verfassungskonformität prüfen (sog. konkrete bzw. akzessorische Normenkontrolle; BVGE 2024 II /1 E. 5.3) und allenfalls im Rahmen der Überprüfung einer Verfügung nicht anwenden. Soweit die Beschwerdeführerin die Aufhebung von Art. 3 Abs. 5 der Verordnung über die Gebühren der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (Gebührenverordnung Stiftungsaufsicht, GebV-ESA, SR 172.041.18; Zuschlag von Fr. 50.- für nicht elektronische Einreichung; Rechtsbegehren Ziff. 2) und Art. 3 Abs. 1 Bst. e GebV-ESA (Mindestgebühr; Rechtsbegehren Ziff. 3) fordert, wäre eine abstrakte Normenkontrolle darum nicht zulässig.

E. 1.1.4

Streitgegenstand der gerichtlichen Prüfung ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Was Streitgegenstand ist, bestimmt sich durch den angefochtenen Entscheid und die Parteibehören, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 35 E. 2; Urteil des BVGer B-903/2022 vom 13. März 2023 E. 1.4). Über diejenigen Punkte, welche von der Vorinstanz nicht verfügungsweise entschieden wurden und über die sie nicht entscheiden musste, hat das Bundesverwaltungsgericht darum grundsätzlich nicht zu urteilen (vgl. BGE 142 I 155 E. 4.4.2; BVGE 2014/24 E. 1.4.1).

E. 1.1.5

Ogleich das Stiftungsrecht keine Befristung der formellen Stiftungsaufsichtsbeschwerde vorsieht, ergibt sich aus der Verpflichtung zu Rechtssicherheit und aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 2 ZGB), welcher auch im öffentlichen Prozessrecht anzuwenden ist (vgl. Heinrich Honsell, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 5. Aufl. 2014, Art. 2 Rz. 4), eine zeitliche Begrenzung dieses Rechts auf den für Beschwerdefristen üblichen Rahmen. Im Bereich des Stiftungsrechts ist das Bundesverwaltungsgericht in analoger Anwendung von (Bundes-)Verwaltungsrecht (z.B. Art. 50 Abs. 1 VwVG, Art. 100 Abs. 1 BGG [SR 173.110], Art. 60 ATSG) wiederholt von einer 30-tägigen Beschwerdefrist ausgegangen (vgl. Urteile des BVGer B-1932/2017 vom 6. November 2018 E. 7.5 und B-5449/2016 vom 21. November 2017 E. 5.2).

E. 1.1.6

Die Prüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts beschränkt sich bei Rechtsverweigerungsbeschwerden auf die Frage, ob das Gebot des Rechtsschutzes (bei Rechtsverzögerungsbeschwerden: des Rechtsschutzes in angemessener Zeit) im konkreten Fall verletzt worden ist. Im Falle einer Gutheissung der Beschwerde weist das Gericht die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine andere Möglichkeit, den rechtmässigen Zustand herzustellen, gibt es nicht. Insbesondere darf das Gericht - von hier nicht interessierenden Spezialkonstellationen abgesehen - nicht anstelle der Behörde entscheiden, da dadurch der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der Verfahrensbeteiligten verletzt würden (BVG 2008/15 E. 3.1.2; Urteil des BVGer B-2127/2020 vom 28. Juli 2020 E. 2; Felix Uhlmann/Simone Walle-Bär, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, a.a.O., Art. 46a N 42).

E. 1.1.7

Die Beschwerdelegitimation setzt formelle Beschwer ("Teilnahme") und materielle Beschwer ("besonderes Berührtsein" und "schutzwürdiges Interesse") voraus (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Voraussetzung für ein schutzwürdiges Interesse ist ein aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse. Es muss im Urteilszeitpunkt noch bestehen und das Urteil muss einen praktischen Nutzen verschaffen können. An einem aktuellen und praktischen Rechtsschutzinteresse fehlt es unter anderem, wenn rein theoretische Fragen aufgeworfen werden, wenn nur die Begründung angefochten wird oder wenn keine begünstigende Änderung erreicht werden kann; ferner, wenn der Akt keine Rechtswirkung entfalten kann, weil er ausser Kraft getreten ist oder das Ereignis, auf das er sich bezogen hat, bereits stattgefunden hat (Häner Isabelle, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019, Art. 48 Rz. 22).

E. 1.1.8

In Bezug auf Feststellungsbegehren wird vorausgesetzt, dass das schutzwürdige Interesse nicht ebenso gut durch eine Leistungs- oder Gestaltungsverfügung gewahrt werden kann. Insofern besteht ein Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung nur, wenn die streitige Frage nicht ohne unzumutbare Nachteile durch eine rechtsgestaltende Verfügung beurteilt werden kann (zur Subsidiarität der Feststellungsverfügung vgl. BGE 142 V 2 E. 1.1 und 135 II 60 E. 3.3.2 f.; Urteil des BVGer B-2713/2018 vom 4. Februar 2022 E. 1.3 m.w.H.).

E. 1.2

Nach dem Gesagten ist zunächst das Eintreten auf die gestellten Anträge zu prüfen.

E. 1.2.1

Mit den Prüfberichten und Gebührenrechnungen vom 13. und 14. Mai 2024 hat die Vorinstanz als Behörde hoheitlich die Gebühr für die Prüfung der Jahresberichterstattung 2021 und 2022 basierend auf der Verordnung über die Gebühren der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht vom 1. November 2023 (GebV-ESA; SR 172.041.18) festgelegt und die Beschwerdeführerin zur Bezahlung der Gebühren verpflichtet. Auch wenn die Vorinstanz die Gebührenrechnungen nicht als "klassische" Verfügungen bezeichnet hat, stellen sie Pflichten fest (Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG) und sind somit als Verfügungen zu qualifizieren. Aus der Beschwerde ergibt sich, dass sie der Beschwerdeführerin zugestellt wurden und es ihr möglich war, dagegen Beschwerde zu erheben. Die von ihr vorgebrachten formellen Mängel (angeblich falsche Adresse, fehlende Unterschrift und fehlende Rechtsmittelbelehrung) haben also keinen Nachteil für die Beschwerdeführerin bewirkt,

weshalb sie folgenlos bleiben (vorne E. 1.1.7; vgl. BVGE 2021 IV/4 E. 4.1 und 2009/43 E. 1.1.8 und 1.1.9).

E. 1.2.2

Anfechtungsgegenstand dieses Beschwerdeverfahrens bilden somit die Gebührenrechnungen für die Jahre 2021 und 2022. Soweit die Beschwerdeführerin die Reduktion der Gebühren verlangt (Rechtsbegehren Ziff. 1), ist auf die Beschwerde einzutreten und akzessorisch zu prüfen, ob die Mindestgebühr von Fr. 750.- rechtmässig ist (Rechtsbegehren Ziff. 3).

E. 1.2.3

Die angefochtenen Verfügungen enthalten keine Anordnungen in Bezug auf den Strafzuschlag von Fr. 50.- (Art. 3 Abs. 5 GebV-ESA; Rechtsbegehren Ziff. 2), die Gebührenrechnungen 2017-2020 (Rechtsbegehren Ziff. 4), die Unmöglichkeit der Zweckerreichung, die Überschuldung und Auflösung der Stiftung (Rechtsbegehren Ziff. 7) oder den Stiftungsratsbeschluss vom 14. Juni 2024 (Rechtsbegehren Ziff. 8), weshalb die entsprechenden Rechtsbegehren ausserhalb des Streitgegenstandes liegen und darauf nicht einzutreten ist.

E. 1.2.4

Die Beschwerdeführerin verlangt weiter die Feststellung der Gültigkeit der Stiftungsratsbeschlüsse vom 23. Dezember 2009 (Zweckänderungsvorbehalt) und vom 15. Januar 2019 (Zweckerweiterung) sowie deren Eintragung im Handelsregister. Die Vorinstanz hat mit Schreiben vom 15. Februar 2019 festgestellt, der ursprüngliche Eintrag sei fälschlicherweise erfolgt und darum gelöscht worden (Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG), weshalb sie das Gesuch um Zweckänderung abgewiesen hat. Damit ist das Schreiben vom 15. Februar 2019 als Verfügung zu qualifizieren. Der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin war dies bewusst, da sie mit zwei Schreiben vom 22. März und 13. Mai 2019 an die Vorinstanz ein "Wiedererwägungsgesuch" gestellt hat. Soweit die Beschwerde vom 14. Juni 2024 gegen die Verfügung vom 15. Februar 2019 gerichtet wurde, erfolgte sie daher verspätet und es ist nicht darauf einzutreten (Rechtsbegehren Ziff. 5 und 6 jeweils Satz 1). Wenn die Beschwerdeführerin geltend macht, die Streichung sei ihr gegenüber nie verfügt worden, weshalb diese für nichtig zu erklären sei, ist ihr aus denselben Gründen nicht zu folgen.

E. 1.2.5

Soweit sie jedoch in Bezug auf die Prüfung der jährlichen Berichterstattung 2017, 2018 und 2020 (Rechtsbegehren Ziff. 4) und die Behandlung des Wiedererwägungsgesuchs vom 22. März und 13. Mai 2019 (Rechtsbegehren Ziff. 5 und 6 jeweils Satz 2) die Feststellung der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung fordert, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 1.3

Im Übrigen hat die Beschwerdeführerin am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung durch diese besonders berührt und beschwert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Sie ist somit zur Beschwerde legitimiert. Die Beschwerde wurde unter Vorbehalt der zuvor erwähnten Einschränkung (vgl. E. 1.2.3 und 1.2.4 hiervor) frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss fristgerecht geleistet. Auf die Beschwerde ist somit soweit einzutreten, als die Beschwerdeführerin die Reduzierung der Gebührenrechnungen für die Jahre 2021 und

2022 und die Feststellung der Rechtsverweigerung/-verzögerung fordert. Auf die übrigen Rechtsbegehren ist nicht einzutreten.

E. 2.1

Die Beschwerdeführerin rügt, die Gebühren für die Jahre 2021 und 2022 seien gestützt auf die falsche Gebührenverordnung festgelegt worden. Die Vorinstanz hätte nicht auf die Gebührenverordnung ab dem 1. Januar 2024 abstellen dürfen, sondern diejenige vom 1. Januar 2015 anwenden müssen, da die Jahresberichterstattungen vor Inkrafttreten der Änderung eingereicht worden seien. Indem die Vorinstanz die Gebührenordnung angewendet habe, die erst nach Einreichen der Unterlagen in Kraft getreten sei, habe sie das Gebot von Treu und Glauben (Art. 9 BV) sowie den Grundsatz der Nicht-Rückwirkung (Art. 1 SchlT ZGB) verletzt. Weiter rügt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe zu Unrecht die Gebühr für Stiftungen mittlerer Komplexität erhoben. So sei in ihrem Fall nur ein minimaler Stundenaufwand erforderlich, da das Stiftungsvermögen sehr gering (zwischen Fr. 2'000.- und Fr. 6'000.-) und die Bilanz einfach (3 Seiten) sei. Zudem sei das Prinzip von Treu und Glauben verletzt worden, da die Vorinstanz sie seit 2002 immer als "einfach" kategorisiert habe. Indem die Beschwerdeführerin über diese Änderung nicht informiert worden sei, seien ausserdem die Begründungspflicht und das rechtliche Gehör verletzt worden. Angemessen sei maximal ein Zeitaufwand von einer Stunde zu einem Stundenansatz von Fr. 200.-. Die Minimalgebühr von Fr. 750.-, welche die Gebührenordnung vom 1. Januar 2024 vorsehe, verstosse zudem gegen das Äquivalenzprinzip.

E. 2.2

Demgegenüber bringt die Vorinstanz vor, dass sie kostendeckende Gebühren erheben müsse. Gesetze und Verordnungen seien ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens anwendbar, sofern keine Übergangsfrist vorgesehen sei. Der neue Erlass finde auf alle Sachverhalte Anwendung, die zu diesem Zeitpunkt noch beurteilt werden müssten. Da die neue Gebührenordnung am 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt und keine Übergangsfrist festgelegt worden sei, sei sie vorliegend zu Recht auf die Prüfung der Jahresberichterstattung für die Jahre 2021 und 2022 angewendet worden. Mit der neuen Gebührenordnung sei eine Pauschalisierung eingeführt worden, weshalb lediglich noch zwischen einfacher, mittlerer und komplexer Berichterstattung unterschieden und die Gebühr festgelegt werde. Bei der jährlichen Bestimmung der Komplexität würden die Vergangenheit der Stiftung, ihre Komplexität (Struktur), das Vermögen und die Risiken, die Revisionsberichterstattung oder der Umfang der eingereichten Dokumentationen berücksichtigt. In Bezug auf die Beschwerdeführerin falle insbesondere ins Gewicht, dass sie revisionspflichtbefreit sei, weshalb der Prüfer für die Einschätzung der finanziellen Situation nicht auf eine bereits bestehende Einschätzung einer Fachperson abstellen könne. Dies erhöhe den Aufwand und die Anforderung für die Vorinstanz. Zudem berge die prekäre finanzielle Situation der Beschwerdeführerin (geringes Eigenkapital und tiefe Bilanzsumme) Risiken (finanzielle Instabilität, eingeschränkte Handlungsfähigkeit, geringe Krisenresistenz, beschränkte strategische Flexibilität, verminderte Glaubwürdigkeit und Vertrauen sowie erhöhte regulatorische und aufsichtsrechtliche Risiken), was ebenfalls zu höheren Anforderungen an die Prüfung führe. So werde geprüft, wie die Zukunft der Stiftung unter diesen finanziellen Umständen aussehen könnte und ob sie weiterbestehen oder allenfalls aufgelöst werden müsse. Auch die Tatsache, dass der Stiftungsrat lediglich aus einer Person, dem Stifter bestehe, führe zu potentiellen Gefahren und Risiken (fehlende Kontrolle und

Überwachung, Interessenskonflikte). Aufgrund dieser Umstände ergebe sich für die Prüfung der Beschwerdeführerin eine mittlere Komplexität. Da die Komplexitätsstufen erst 2024 eingeführt worden seien und sich die Praxis der Abnahme von Jahresberichterstattungen geändert habe, könne hinsichtlich der Komplexität kein Vergleich mit den Jahren vor 2017 gemacht werden.

E. 2.3.1

Bei der Beurteilung der Frage, welche materiellrechtlichen Normen in intertemporalrechtlicher Hinsicht bei einer Änderung der Rechtsgrundlagen Anwendung finden, gilt der Grundsatz, dass diejenigen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (Urteil des Bundesgerichts 8C_419/2009 vom 3. November 2009 E. 3.1; BGE 136 V 24 E. 4.3; 132 V 215 E. 3.1.1). Nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln sind jedoch bei verfahrensrechtlichen Normen grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, welche im Zeitpunkt der Beschwerdebeurteilung Geltung haben (BGE 130 V 1 E. 3.2), unter Vorbehalt spezialgesetzlicher Übergangsbestimmungen. Die Verfahrenskosten gehören zum formellen Recht, weshalb grundsätzlich von der sofortigen Anwendbarkeit der geänderten Gebührenansätze auszugehen ist (Urteil des BVerC-1410/2013 vom 23. Februar 2015 E. 5.2 sowie Urteil des BVerC-5515/2011 vom 26. August 2014 E. 2.3.2 in Bezug auf die anwendbare Gebührenverordnung). Sofern vorhanden, sind die gesetzlichen Übergangsvorschriften massgebend (vgl. zum Ganzen: Kölz/Häner/ Bertschi/Bundi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 4. Aufl. 2025, Rz. 130 ff.).

E. 2.3.2

Der Grundsatz von Treu und Glauben schützt betroffene Personen in ihrem berechtigten Vertrauen auf behördliches Verhalten. Er hat unter anderem zur Folge, dass eine unrichtige Auskunft, welche eine Verwaltungsbehörde erteilt, unter gewissen Umständen eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung der Rechtsuchenden erlaubt. Voraussetzung dafür ist (kumulativ), dass a) es sich um eine vorbehaltlose Auskunft der Behörden handelt; b) die Auskunft sich auf eine konkrete, die Person berührende Angelegenheit bezieht; c) die Amtsstelle, welche die Auskunft erteilt hat, hierfür zuständig war oder die Person sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte; d) die Person die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres hat erkennen können; e) die Person im Vertrauen hierauf nicht ohne Nachteil rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat; f) die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung; g) das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige des Vertrauensschutzes nicht überwiegt (BGE 143 V 341 E. 5.2.1; 137 II 182 E. 3.6.2 f.).

E. 2.3.3

Unbestritten ist, dass sich die Gebühr für die Prüfung der jährlichen Berichterstattung nach der GebV-ESA richtet, wobei umstritten ist, ob für den hier interessierenden Sachverhalt die Fassung vom 19. November 2014 (in Kraft vom 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2023) oder diejenige vom 1. November 2023 (in Kraft seit 1. Januar 2024) anwendbar ist. Da die Verordnung keine Übergangsbestimmung enthält, ist nach den obgenannten Grundsätzen diejenige Fassung anwendbar, welche zum Zeitpunkt des Entscheids (13. bzw. 14. Mai 2024) in Kraft war. Somit richtet sich die Gebühr nach der Gebührenverordnung vom 1. November 2023, welche seit dem 1. Januar 2024 in Kraft ist. Da sich die Rechtslage

geändert hat, kann sich die Beschwerdeführerin auch nicht auf den Vertrauensschutz berufen. Aus den Unterlagen ist ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin die Unterlagen für die Jahresberichterstattung 2021 und 2022 jeweils im Juni des darauffolgenden Jahres und damit rund eineinhalb Jahre bzw. ein halbes Jahr vor Inkrafttreten der neuen Verordnung eingereicht hat. Bei dieser Bearbeitungsdauer kann nicht davon gesprochen werden, dass die Vorinstanz das Verfahren ungebührlich lange verschleppt hat, was zu einer rechtsmissbräuchlichen Anwendung des neuen Rechts führen würde. Die Beschwerdeführerin vermag somit weder aus Art. 1 SchlT ZGB noch dem Gebot von Treu und Glauben etwas zu ihren Gunsten abzuleiten.

E. 2.4.1

Bei der zu beurteilenden Gebühr handelt es sich um eine sog. Verwaltungsgebühr, die als Entgelt für eine staatliche Tätigkeit erhoben wird (Häfelin/Müller/ Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 2765), vorliegend für das Verfahren im Zusammenhang mit der gesetzlich vorgesehenen Übernahme der Stiftungsaufsicht und den Erlass der entsprechenden Verfügung. Bei der Bemessung von Gebühren ist vom Wert der staatlichen Leistung auszugehen. Gebühren unterliegen dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip (Häfelin/Müller/ Uhlmann, a.a.O., Rz. 2777 ff.).

E. 2.4.2

Nach einheitlicher Lehre und Rechtsprechung bedürfen Verwaltungsgebühren grundsätzlich einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur (rechtssatzmässigen) Festsetzung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage der Abgabe selber festlegen (BGE 134 I 179 E. 6.1 und 132 II 371 E. 2.1). Auf die Festsetzung von Bemessungsregeln und insbesondere der Abgabehöhe im formellen Gesetz kann allerdings dann verzichtet werden, wenn der betroffenen Person die Überprüfung der Abgabe anhand von verfassungsrechtlichen Prinzipien (insb. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) offensteht (BGE 132 II 371 E. 2.1 und 130 III 225 E. 2.3). Das Kostendeckungsprinzip gebietet, dass der Gesamtertrag der Gebühreneinnahmen eines Verwaltungszweiges dessen Kosten nicht oder nur geringfügig übersteigen. Dieses Prinzip muss insbesondere dann eingehalten werden, wenn die Kostenabhängigkeit einer Verwaltungsgebühr im Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist (BGE 126 I 180 E. 3a/aa ff.; Urteil des BVGer C-5720/2019 vom 24. September 2021 E. 6.2.3). Das Äquivalenzprinzip verlangt als gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips, dass eine Gebühr nicht in offensichtlichem Missverhältnis zum objektiven Wert der staatlichen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bestimmt sich dabei nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt - oder nach dem Kostenaufwand für die konkrete Inanspruchnahme der Verwaltung im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Durchschnittswerten basierende Massstäbe angelegt werden dürfen (vgl. BGE 143 I 147 E. 6.3.1, 139 I 138 E. 3.5). Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (BGE 141 I 105 E. 3.3.2). Zulässig ist insbesondere eine schematisierte, auf Pauschalabgaben beruhende Gebührenordnung, die bestimmte Gruppen von Verwaltungstätigkeiten - aufgrund von Erfahrungswerten - den gleichen Abgaben unterwirft (BGE 143 I 147 E. 6.3.1, 141 I 105 E. 3.3.2) - was im

Einzelfall dazu führen kann, dass die zu erhebende Gebühr den in concreto geleisteten Aufwand nicht zu decken vermag oder aber geringfügig übersteigt (BGE 141 I 105 E. 3.3.2; Urteil des BVGer C-5515/2011 vom 26. August 2014 E. 3.1.4).

E. 2.5

Die GebV Stiftungsaufsicht, die gestützt auf Art. 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG,SR 172.010) ergangen ist, sieht für Verfügungen und Dienstleistungen Gebühren vor, welche anhand des durchschnittlichen Zeitaufwands für gleichartige Verrichtungen festgelegt wurden. Im Zusammenhang mit der Prüfung der jährlichen Berichterstattung unterscheidet Art. 3 Abs. 1 GebV-ESA zwischen einer einfachen Berichterstattung (Fr. 750.-), einer Berichterstattung mittlerer Komplexität (Fr. 1'300.-) und einer komplexen jährlichen Berichterstattung (Fr. 2'000.-).

E. 2.6.1

Die Vorinstanz hat in der Vernehmlassung ausführlich und nachvollziehbar dargelegt, weshalb die Prüfung der Jahresberichterstattung der Beschwerdeführerin für die Jahre 2021 und 2022 als mittlere Komplexität qualifiziert wurde. Für das Bundesverwaltungsgericht ist insbesondere nachvollziehbar, dass die fehlende Revisionsstelle und die begrenzten finanziellen Ressourcen der Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz zu einem erhöhten Prüfungsaufwand führen. So kann sich die Vorinstanz bei der Prüfung der Bilanz und Erfolgsrechnung nicht auf eine bereits durch eine Fachperson durchgeführte Prüfung stützen, sondern hat diese selber durchzuführen. Auch ist nachvollziehbar, dass das Eigenkapital und die tiefen Bilanzsummen (Fr. 5'723.34 für 2021 und Fr. 4'043.34 für 2022) sowie das Finanzergebnis (Gewinn von Fr. 560.- für 2021 und Verlust von Fr. 1'680.- für 2022) zu einem erhöhten Prüfungsaufwand führen. Gemäss eigenen Angaben prüft die Vorinstanz mit erhöhter Aufmerksamkeit, ob die Stiftung noch handlungsfähig ist, ob eine Überschuldung vorliegt oder droht, ob die Stiftung den Stiftungszweck noch erfüllen kann und wie die Zukunft der Stiftung aussehen könnte. Unter diesen Umständen ist es nicht haltlos, dass die Vorinstanz von einer Prüfung mit mittlerer Komplexität ausgegangen ist. Angesichts der oben genannten Tätigkeiten der Fachpersonen sowie der diesbezüglichen administrativen Tätigkeiten, welche die Vorinstanz in der Stellungnahme ausgeführt hat (Arbeiten bei Eintreffen der Jahresberichterstattung, Kontrolle der Vollständigkeit sowie administrative Abschlussarbeiten) und einem Stundenansatz von Fr. 110.- bis Fr. 250.- (Art. 4 GebV-ESA) erscheint die Pauschale von Fr. 1'300.- vertretbar. Selbst wenn der tatsächlich angefallene Aufwand der Vorinstanz im Vergleich zur Gebühr etwas tiefer gewesen wäre, würde dies der zulässigen Gebührenerhebung nach dem Äquivalenzprinzip nicht entgegenstehen, soweit - wie hier - die Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der staatlichen Leistung steht.

E. 2.6.2

Wie die Beschwerdeführerin korrekt ausführt, wurde die Gebühr für die Prüfung der Jahresberichterstattungen für die Jahre 2002 bis und mit 2016 am unteren Rand festgesetzt. Da die Jahresberichterstattungen für die Jahre 2017 bis 2020 noch ausstehend sind, die anwendbare Verordnung geändert wurde und die Vorinstanz nachvollziehbar dargelegt hat, weshalb sie vorliegend von einer Prüfung mit mittlerer Komplexität ausgeht, hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf die tiefste Gebühr. Dies insbesondere, da die Vorinstanz ausgeführt hat, dass sie aufgrund der nun durchgeführten Prüfung und den damit

zusammenhängenden Erkenntnisgewinnen für die Jahre 2017 bis 2020 von einer einfachen Prüfung ausgeht.

E. 2.7

Da die Höhe der Gebühren für die Genehmigung der Jahresberichterstattung 2021 und 2022 vorliegend nicht zu beanstanden ist, kann offenbleiben, ob die Minimalgebühr von Fr. 750.- dem Äquivalenzprinzip entspricht.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin rügt zudem, dass die Vorinstanz die Rechenschaftsablage für die Jahre 2017 bis 2020 noch nicht geprüft habe, obwohl diese jeweils im darauffolgenden Halbjahr eingereicht wurden (18. Juni 2018, 26. Februar 2019, 21. April 2020 und 8. Juni 2021). Dadurch habe die Vorinstanz eine Rechtsverzögerung begangen, die in einer Entscheidziffer festzustellen sei. Die Beschwerdeführerin habe mit Schreiben vom 22. März 2019 und Ergänzung vom 13. Mai 2019 ein Wiedererwägungsgesuch gestellt. Dieses Wiedererwägungsgesuch habe die Vorinstanz nicht behandelt, wodurch sie eine Rechtsverzögerung begangen habe.

E. 3.2

Die Vorinstanz räumt ein, dass diese Jahresberichterstattungen noch nicht geprüft worden seien, und begründet dies mit verschiedensten offenen Pendenzen. In Bezug auf das Wiedererwägungsgesuch bringt die Vorinstanz keine Gründe vor, welche die Bearbeitungsdauer erklären.

E. 3.3

Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerden richten sich gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung. Eine Rechtsverzögerung liegt vor, wenn sich die zuständige Behörde bereit zeigt, einen Entscheid zu treffen, diesen aber nicht binnen der Frist fällt, welche nach der Natur der Sache und nach der Gesamtheit der übrigen Umstände als angemessen erscheint (BGE 135 I 265 E. 4.4; Urteil des BVGer B-337/2019 vom 7. Mai 2019 E. 3.1), sondern untätig bleibt oder das gebotene Handeln über Gebühr hinauszögert und somit das Verfahren verschleppt (vgl. Urteil des BGer 8C_634/2012 vom 18. Februar 2013 E. 3.2; Urteil des BVGer B-3919/2018 vom 17. September 2018 E. 3 mit weiteren Hinweisen). Bestehen keine gesetzlichen Behandlungsfristen, beurteilt sich die Angemessenheit der Verfahrensdauer nach den konkreten Umständen des Einzelfalls. Zu berücksichtigen sind namentlich der Umfang und die Schwierigkeit des Falls, das Verhalten der Verfahrensbeteiligten und der Behörden sowie die Bedeutung des Ausgangs des Verfahrens für den Betroffenen (BGE 135 I 265 E. 4.4; Urteil des BGer 1C_534/2017 vom 6. Dezember 2017 E. 2.3; Urteile des BVGer B-3919/2018 vom 17. September 2018 E. 3 und A-5605/2017 vom 17. Januar 2018 E. 3.1).

E. 3.4

Die Beschwerdeführerin hat bei der Vorinstanz am 18. Juni 2018, 26. Februar 2019, 21. April 2020 und 8. Juni 2021 um Genehmigung der Jahresberichterstattung für die Jahre 2017 bis 2020 ersucht. Hierauf hätte die Vorinstanz in Verfügungsform antworten müssen, hat dies unbestrittenermassen nicht gemacht. Sie weigert sich aber nicht grundsätzlich, eine Verfügung zu erlassen. Mittlerweile sind seit Einreichung des jeweiligen Gesuchs zwischen vier und sieben Jahre vergangen. Die Vorinstanz begründet die Prozessdauer mit der

pauschalen Begründung von offenen Pendenzen. In der Zwischenzeit hat sie jedoch die Jahresberichterstattung für die Jahre 2021 und 2022 geprüft. Es ist nicht ersichtlich und wird von der Vorinstanz auch nicht substantiiert dargetan, weshalb die Bearbeitung der Berichterstattungen über vier bzw. teilweise sogar über sieben Jahre dauert. Soweit die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Genehmigung der Jahresberichterstattung für die Jahre 2017 bis 2020 eine Rechtsverweigerung durch die Vorinstanz rügt, ist ihre Beschwerde gutzuheissen. Die Vorinstanz ist deshalb anzuweisen, die Jahresberichterstattungen für die Jahre 2017 bis 2020 unverzüglich zu behandeln und mittels formeller Verfügung zu entscheiden.

E. 3.5

Mit Verfügung vom 15. Februar 2019 hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mitgeteilt, dass die beantragte Zweckänderung nicht genehmigt werden könne. Gleichzeitig wurde mitgeteilt, dass der "fälschlicherweise" eingetragene Zweckänderungsvorbehalt wieder gelöscht wurde. Die Beschwerdeführerin reichte daraufhin mit Schreiben vom 22. März 2019 sowie Ergänzung vom 13. Mai 2019 ein Wiedererwägungsgesuch ein. Soweit aus den vorliegenden Unterlagen ersichtlich, wurde dieses Wiedererwägungsgesuch von der Vorinstanz nie beantwortet. Sie legt nicht dar, weshalb die Bearbeitung so lange dauert, weigert sich aber auch nicht, das Gesuch zu behandeln. Da sich die Vorinstanz im Vorfeld der Verfügung vom 15. Februar 2019 bereits mit diesen Angelegenheiten befasst hat, erscheint eine Bearbeitungsdauer von über sechs Jahren für das vorliegende Wiedererwägungsgesuch als zu lange und stellt eine Rechtsverzögerung dar, weshalb die Beschwerde auch in diesem Punkt gutzuheissen ist. Die Vorinstanz ist anzuweisen, das Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführerin vom 22. März und 13. Mai 2019 unverzüglich zu behandeln und darüber zu entscheiden.

E. 4

Als Fazit ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 5.1

Die Spruchgebühr bestimmt sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4 bis VwVG; Art. 2 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Die Kosten des vorliegenden Verfahrens werden in Anwendung von Art. 1 ff. VGKE auf Fr. 1'500.- festgesetzt.

E. 5.2

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt in der Entscheidungsformel die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden den Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Obsiegt die Beschwerdeführerin teilweise, ist bei der Verlegung der Kosten grundsätzlich auf das Verhältnis von Obsiegen zu Unterliegen abzustellen (Lukas Müller, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, a.a.O., Art. 63 Rz. 14).

E. 5.3

Soweit überhaupt auf die Beschwerde eingetreten wurde, unterliegt die Beschwerdeführerin mit ihren Hauptbegehren, der Herabsetzung der Gebührenrechnungen. Die Beschwerde wird lediglich in Bezug auf zwei Rechtsverzögerungen gutgeheissen. Diese Anträge erscheinen im Vergleich zum Hauptantrag als untergeordnet. Angesichts dieses

geringfügigen Obsiegens erweist es sich als angezeigt, der Beschwerdeführerin Verfahrenskosten in der Höhe von vier Fünfteln und damit von Fr. 1'200.- aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. VGKE). Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag (Fr. 300.-) ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Der Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

E. 5.4

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann von Amtes wegen oder auf Antrag eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 64 Abs. 5 VwVG i.V.m. Art. 16 Abs. 1 Bst. a VGG i.V.m. Art. 7 VGKE). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei und ist anhand der eingereichten Kostennote oder, sofern keine solche eingereicht wird, aufgrund der Akten festzulegen (Art. 8 i.V.m. Art. 14 VGKE). Obsiegt eine Partei wie im vorliegenden Fall nur teilweise, ist die Parteientschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE). Die Beschwerdeführerin hat für das Beschwerdeverfahren eine Honorarnote im Betrag von Fr. 4'035.85 eingereicht (17 Stunden und 25 Minuten à Fr. 230.- plus Auslagen für Porti, Kopien und Telefonate). Dieser Betrag erscheint angesichts des aktenkundigen Aufwands als zu hoch. Der Streitfall weist eine unterdurchschnittliche Komplexität auf und lässt unter Berücksichtigung der massgebenden Berechnungsfaktoren (Art. 8, 9, 11 VGKE) einen Aufwand von 12 Stunden als angemessen erscheinen, wobei der Stundenansatz von Fr. 230.- und die Spesen in der Höhe von Fr. 30.- nicht zu beanstanden sind. Damit ist der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 560.- zuzusprechen (1/5 von [Fr. 230.-*12] + Fr. 30.-). Der Vorinstanz ist keine Entschädigung zuzusprechen (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.