

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Ständerat
Kommission für Rechtsfragen
3003 Bern

Frauenfeld, 25. Februar 2020

14.470 s Pa.Iv. Luginbühl. Schweizer Stiftungsstandort. Stärkung

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Präsident

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, in erwähnter Angelegenheit Stellung nehmen zu können. Aus unserer Sicht sind folgende Bemerkungen anzubringen:

I. Allgemeine Bemerkungen

Die Revision des Schweizer Stiftungsrechts begrüssen wir zwar. Jedoch lehnen wir die Bestimmungen zur regelmässigen Publikation von Daten zu den wegen Gemeinnützigkeit steuerbefreiten Organisationen (Ziff. 1 der Pa.Iv.), die steuerliche Privilegierung für Zuwendungen aus dem Nachlass (Ziff. 6 der Pa.Iv.) sowie die Möglichkeit eines Spendenvortrags auf spätere Veranlagungsperioden (Ziff. 7 der Pa.Iv.) ab.

II. Detaillierte Bemerkungen

Die folgenden Gesetzesänderungen betreffend das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG) und das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sind, mit Ausnahme der Ziffer 8, aus den folgenden Gründen abzulehnen resp. anzupassen:

1. Regelmässige Publikation von Daten zu den wegen Gemeinnützigkeit steuerbefreiten Organisationen (Ziff. 1 der Pa.Iv.)

Es ist unbestritten, dass ein Bedürfnis für die Veröffentlichung eines Verzeichnisses der steuerbefreiten Organisationen besteht, da damit jede steuerpflichtige Person die Abzugsfähigkeit ihrer Spende selbst überprüfen kann. Die meisten Kantone verfügen be-

2/5

reits über – teilweise veröffentlichte, teilweise lediglich interne – Listen mit ähnlichem Inhalt.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen (Art. 110a DBG und Art. 39b StHG) verlangen die Weiterleitung einer Vielzahl von Informationen über steuerbefreite juristische Personen an das Bundesamt für Statistik zur Erstellung eines schweizweiten Verzeichnisses. Die verlangten Informationen gehen weit über die heute von den Kantonen erfassten und von vielen Kantonen auch veröffentlichten Daten hinaus. Zum Teil haben sie auch nicht direkt mit der Steuerbefreiung und den steuerlichen Abzügen von Spenden zu tun. Namentlich werden nebst der Firma und dem Sitzort auch die Rechtsform, die Adresse, das Gründungsdatum, das Datum der Steuerbefreiung sowie der Zweck und das Tätigkeitsfeld der Organisation verlangt.

Die verlangten Daten sind – wie die Initiative zutreffend festhält – heute nicht öffentlich und/oder zentralisiert bei einer Behörde verfügbar. Die Steuerbehörden müssten daher regelmässig alle heute steuerbefreiten Organisationen bemühen, Daten abzuliefern, die für die (Bestätigung der) Steuerbefreiung grundsätzlich nicht von Relevanz sind. Entsprechend ist davon auszugehen, dass gerade nicht professionell organisierte Vereine und Stiftungen die verlangten Daten nicht oder nicht innert nützlicher Frist rückmelden würden. Bei Einführung einer nationalen Liste müsste deshalb beachtet werden, dass die publizierten Einträge vom effektiven Status von steuerbefreiten Institutionen abweichen könnten. In dieser Hinsicht stellen sich auch Fragen zur Verantwortlichkeit für die publizierten Daten und deren Verbindlichkeiten. Nicht nur die Erfassung, sondern auch die Aktualisierung der Daten würde sich schwierig und sehr aufwendig gestalten: Der Sitz und die Adresse einer Stiftung/eines Vereins wechseln zum Beispiel oft. Die Daten über den Zweck und das Tätigkeitsfeld der steuerbefreiten Organisationen werden so dann heute von den Kantonen nicht erfasst. Sie umfassen aber ein sehr weites Feld und dürften schwierig zu kategorisieren sein.

Die Einführung der entsprechenden Gesetzesbestimmungen (Art. 110a DBG und Art. 39b StHG) ist in der vorliegenden Form aus den vorgenannten Gründen abzulehnen. Denkbar wäre hingegen, dass sämtliche Kantone ein Verzeichnis der im eigenen Kanton steuerbefreiten Organisationen mit den für die Steuerbefreiung relevanten Daten führen und dieses Verzeichnis unter Berücksichtigung der Grundsätze des Datenschutzrechts (z. B. indem einer Institution ermöglicht wird, die Veröffentlichung ihrer Daten sperren zu lassen) auch zu veröffentlichen haben. Falls trotzdem eine nationale Liste eingeführt werden sollte, so sollten sich die zu übermittelnden Informationen beschränken auf die Firma, die Rechtsform sowie die Nennung des zum Spendenabzug berechtigenden Zwecks (gemeinnütziger oder öffentlicher Zweck). Für die Möglichkeit der Abzugsfähigkeit einer Spende dürfte sodann relevant sein, ob die Institution vollständig oder lediglich teilweise wegen des genannten zum Spendenabzug berechtigenden Zwecks steuerbefreit ist. Eine Spende ist nämlich lediglich dann abzugsfähig, wenn sie dem genannten qualifizierten Zweck einer steuerbefreiten Institution zufließt.

2. Steuerliche Privilegierung für Zuwendungen aus dem Nachlass sowie die Möglichkeit eines Spendenvortrags auf spätere Veranlagungsperioden (Ziff. 6 und 7 der Pa.Iv.)

Durch die vorgeschlagene Einführung einer steuerlichen Privilegierung für Zuwendungen aus dem Nachlass sowie die Möglichkeit eines Spendenvortrags auf spätere Veranlagungsperioden werden wichtige Grundsätze der Besteuerung verletzt. Dementsprechend ist eine solche Privilegierung abzulehnen. Namentlich wird durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen gegen die verfassungsmässigen Prinzipien der Allgemeinheit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verstossen.

Die vorgeschlagene Ausdehnung der heutigen 20 Prozent-Obergrenze des Spendenabzugs um die Zuwendung, die die steuerpflichtige Person aus einer Erbschaft, einem Vermächtnis oder einer Schenkung erhält, ermöglicht es einer einzelnen pflichtigen Person, ihr steuerbares Einkommen auf null zu reduzieren. Erhält sie solche unentgeltlichen Vermögensanfänge gestaffelt, kann sie unter Umständen über mehrere Steuerperioden faktisch wählen, entweder Steuern an den Staat zu zahlen oder gemeinnützige Zuwendungen vorzunehmen. Dies widerspricht dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung. Des Weiteren stehen dann auch die Steuerbelastung und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in Widerspruch zueinander: Wer Zuwendungen macht, wird in seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht geschmälert. Vielmehr ist die Zuwendung Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Person. Will man den verfassungsrechtlich massgebenden Besteuerungsgrundsätzen Beachtung schenken, dürfen gemeinnützige Zuwendungen daher nur in mehr oder weniger engen Grenzen zum Abzug zugelassen werden. Ein erhöhter Abzug begünstigt sodann insbesondere Personen mit hohem Einkommen. Es ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagene Regelung deshalb besonders einkommensstarken Personen zugutekommt. Diese können es sich viel eher als leistungsschwächere Personen leisten, Zuwendungen aus Erbschaften, Vermächtnissen und Schenkungen zu tätigen.

Bereits im Rahmen der letzten Stiftungsrechtsrevision per 1. Januar 2006 wurde die vorgeschlagene Erhöhung des Abzugs von damals 10 Prozent auf 40 Prozent von der grossen Mehrheit der Kantone mit Nachdruck abgelehnt, weil sie gegen die genannten Grundsätze der Allgemeinheit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verstossen würde. Auch die eidgenössischen Räte erachteten diese Ausdehnung des Abzugs damals als unangemessen (vgl. zum Ganzen Silvia Hunziker/Isabelle Mayer-Knobel, in: Martin Zweifel/Michael Beusch [Hrsg.], Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, 3. Aufl., Basel 2017, Art. 33a N 10; BBI 2003, 8153 ff. und BBI 2003., 8191 ff.). Eingeführt wurde schliesslich die heute geltende 20 Prozent-Obergrenze auf Bundesebene, mit der Möglichkeit für die Kantone, hiervon eine abweichende Quote vorzusehen. Die meisten Kantone haben die 20 Prozent-

4/5

Obergrenze des Bundesrechts übernommen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass es diese Erweiterung gar nicht braucht.

Die vorgeschlagenen Vortragsmöglichkeiten stellen ausserdem einen erheblichen Eingriff in das Periodizitätsprinzip dar. Das Vortragen von Abzügen in Folgeperioden im Bereich des Privatvermögens fand bisher zu Recht keinen Eingang in die Steuergesetzgebung. Einzige Ausnahme bildet seit dem 1. Januar 2020 die Möglichkeit, Liegenschaftskosten für Investitionen, die dem Energiesparen oder dem Umweltschutz dienen, und Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau (Energierategie 2050) vorzutragen. Der vorgeschlagene Spendenvortrag würde daher einen weiteren Systembruch bedeuten und die Besteuerung von Privatpersonen sowohl für die Steuerpflichtigen wie auch für die Steuerbehörden zusätzlich verkomplizieren. Die Anwendung der Ausscheidungsregeln auf solche Vorträge würde insbesondere im interkantonalen Verhältnis zu grösseren Schwierigkeiten führen. Weitere Erschwernisse bestehen darin, dass es in gewissen Fällen schwierig sein dürfte, die Herkunft der Spenden aus Erbschaft, Vermächtnis oder Schenkung zu ermitteln, und dass der Bestand und Wert eines Nachlasses oder Vermächtnisses oft nur mit grossem Aufwand eruiert werden kann.

Sowohl die Ausdehnung des Spendenabzugs als auch die Einführung eines Spendenvortrags ist ausserdem aus fiskalpolitischer Sicht abzulehnen. Steuern dienen der Finanzierung der öffentlichen Haushalte und nicht der Verfolgung oder Förderung von ausserfiskalischen Zwecken. Das Steuerrecht sollte nicht als Lenkungsvehikel für ausserfiskalische Zwecke eingesetzt werden, da die Lenkungswirkung von Steuerabzügen ineffizient, ineffektiv und intransparent ist. Kosten und Nutzen von ausserfiskalischen Abzügen lassen sich im Nachhinein auch kaum ermitteln.

Zusätzlich erweitert die neue Regelung das Spektrum an steuerplanerischen Möglichkeiten erheblich. Es könnte mittels „indirekten Zuwendungen“ an steuerbefreite Organisationen steuerbares Einkommen oder Vermögen über mehrere Steuerperioden hinweg massiv vermindert werden. Missbrauchsfälle sind nicht auszuschliessen.

Die Einführung der entsprechenden Gesetzesbestimmungen (Art. 33a Abs. 2 und 3 und Art. 59 Abs. 3 DBG sowie Art. 9 Abs. 2 lit. i zweiter und dritter Satz und Abs. 2^{bis} und Art. 25 Abs. 1^{ter} StHG) ist aus all diesen Gründen abzulehnen bzw. es ist eine Streichung der Gesetzesbestimmungen gemäss der vorgeschlagenen Variante 2 vorzunehmen.

3. Keine Verweigerung bzw. kein Entzug der Steuerbefreiung, wenn gemeinnützige Organisationen ihre strategischen Leitungsorgane angemessen honorieren (Ziff. 8 der Pa.IV.)

Eine Steuerbefreiung wegen der Verfolgung von gemeinnützigen Zwecken setzt jegliches Fehlen von Selbst- und Erwerbszwecken voraus. Für eine Steuerbefreiung wird

5/5

verlangt, dass die Mittel der juristischen Person ausschliesslich dem gemeinnützigen Zweck verhaftet bleiben und diese Zweckbindung unwiderruflich ist (Art. 56 lit. g DBG, Art. 23 Abs. 1 lit. f StHG).

Diese Voraussetzungen bedingen nach heutiger Praxis der meisten Kantone auch das uneigennütziges Handeln der Mitglieder des Stiftungsrates/Vereinsvorstandes (vgl. Praxishinweise der Arbeitsgruppe Steuerbefreiung der Schweizerischen Steuerkonferenz vom 18. Januar 2008 über die Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke oder Kultuszwecke verfolgen, Ziff. 10; Stellungnahme der Finanzdirektorenkonferenz FDK vom 1. Juli 2016, Ziff. 3.4). Sie müssen daher grundsätzlich ehrenamtlich tätig sein (vgl. auch BGer 2C_484/2015 vom 10. Dezember 2015, E.5.5.1). Auch die ZEWÖ (Zertifizierungsstelle für gemeinnützige NPO) verlangt nach ihren Richtlinien, dass die Mitglieder des obersten Leitungsorgans einer gemeinnützigen Organisation ihre Leistung grundsätzlich ehrenamtlich erbringen (vgl. „Die 21 ZEWÖ Standards“, abrufbar unter <<https://www.zewo.ch/wp-content/uploads/2019/08/21-Zewo-Standards.pdf>>, Standard 8: Vergütungen). Nur die effektiv entstandenen Kosten (Barauslagen, Transportkosten) können entschädigt werden.

Nach der schweizweiten Praxis kann allerdings bereits heute ein Mitglied eines Stiftungsrates/Vereinsvorstandes für Aufgaben, die über die ordentliche Tätigkeit eines Leitungsorgans hinausgehen, angemessen entschädigt werden. In diesen Fällen steht die Ausrichtung einer marktgerechten Entschädigung dem Gebot der Uneigennützigkeit nicht entgegen. Die Institution müsste andernfalls auf die Dienste von Dritten zurückgreifen oder diese bei einem Dienstleistungsunternehmen in Auftrag geben (z. B. Wertschriften- und Immobilienverwaltung). Eine derartige Regelung rechtfertigt sich insbesondere für grosse, gesamtschweizerisch tätige Stiftungen.

Diese Praxis hat sich bewährt und wird auch von den gemeinnützigen Stiftungen/Vereinen anerkannt. In diesem Sinne sind die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen (Art. 56 Abs. 2 DBG und Art. 23 Abs. 2 StHG) grundsätzlich zu begrüßen. Wir machen indes beliebt, den Gesetzestext so zu formulieren, dass das Mitglied eines Stiftungsrates/Vereinsvorstandes (nur) für Aufgaben, die über die ordentliche Tätigkeit eines Leitungsorgans hinausgehen, angemessen entschädigt werden können soll.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber-Stellvertreter