

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Beilage:

Stellungnahme Vernehmlassung Parlamentarische Initiative Luginbühl: Stärkung Schweizer Stiftungsstandort

Zu den vorgeschlagenen acht Änderungen haben wir im Detail folgende Bemerkungen anzubringen:

1. eine regelmässige Publikation von Daten zu den wegen Gemeinnützigkeit steuerbefreiten Organisationen durch das Bundesamt für Statistik;

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 heute bereits 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 aufwändig 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 sodann 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. Das Steueramt des Kantons Solothurn führt bereits ein solches Verzeichnis seit vielen Jahren und publiziert es auf seiner Homepage. 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. eine klarere Regelung der Stiftungsaufsichtsbeschwerde im Sinne eines Beschwerderechts von Personen mit einem berechtigten Kontrollinteresse;

Ohne eine Legaldefinition des unbestimmten Rechtsbegriffs "berechtigte Kontrollinteresse" ist davon auszugehen, dass die Stiftungsaufsichtsbeschwerde zur "Populärbeschwerde" mutiert. Bereits "bekannte", notorische oder auch "neue" Beschwerdeführer würde geradezu ermuntert, bei jeglichen – aus Sicht der Beschwerdeführenden mutmasslichen, mit Gesetz und Urkunde nicht im Einklang stehenden Handlungen und Unterlassungen der Stiftungsorgane bei der Aufsichtsbehörde Beschwerde zu erheben. Gemäss unseren Erfahrungen ist die gegenwärtige Handhabung der Stiftungsaufsichtsbeschwerde klar und hat bisher zu keinerlei Problemen geführt. Art. 84 Abs. 3 ZGB ist unnötig und sollte gestrichen werden. Die Formulierung suggeriert ausserdem ein Misstrauen in die Aufsichtstätigkeit dahingehend, dass die Aufsichtsbehörde ihren Aufgaben nicht nachkommen bzw. die Zweckerfüllung nicht genügend überprüfen würde. Dies ist entschieden zurückzuweisen.

3. die Optimierung der Rechte des Stifters durch eine Ausdehnung des Änderungsvorbehalts in der Stiftungsurkunde auf Organisationsänderungen;

Wir haben dazu keine Bemerkungen.

4. die Vereinfachung von Änderungen der Stiftungsurkunde durch unbürokratische Änderungen ohne notarielle Beurkundung und durch eine offenere Regelung für unwesentliche Urkundenänderungen;

Wir begrüßen die Möglichkeit zur vereinfachten Änderung der Stiftungsurkunde. Es muss den Stiftungen möglich sein, sich einem wandelnden Umfeld anzupassen. Die Anpassung der Stiftungsurkunde ohne Notar ist bei uns bereits gelebte Realität.

5. eine Haftungsbegrenzung für ehrenamtliche Organmitglieder durch den Ausschluss einer Haftung für leichte Fahrlässigkeit (unter Vorbehalt einer gegenteiligen statutarischen Regelung);

Wir möchten an dieser Stelle zunächst festhalten, dass gemäss unseren Erfahrungen die Stiftungsorgane ihre Aufgaben grundsätzlich verantwortungsbewusst und sorgfältig wahrnehmen. Die Möglichkeit des generellen Ausschlusses der Haftung für leichte Fahrlässigkeit, welche alleine von einer Entschädigung oder der «Ehrenamtlichkeit» abhängig sein soll, ist heikel und gegenwärtig kompliziert in der Handhabung. Vielfach ist eine Unterscheidung zwischen Entgelt bzw. Honorar und Spesenentschädigungen nicht ersichtlich bzw. den Berichterstattungsunterlagen nicht zu entnehmen. Bei Annahme müssten demnach im Anhang der Jahresrechnung zwingend die entsprechenden Offenlegungen erfolgen. Ebenso wäre es nicht nachvollziehbar, wenn Stiftungsratsmitglieder, die moderat entschädigt werden, schon für leichte Fahrlässigkeit haften würden, während die anderen Mitglieder des gleichen Stiftungsrats, welche lediglich eine Spesenentschädigung erhalten, haftungsbefreit wären. Zudem ist uns kein Sachverhalt bekannt, in welchem sich die Fragen der Haftung aufgrund leichter Fahrlässigkeit von Stiftungsorganen gestellt hat oder stellen würde. Überhaupt sind Haftungsfälle äusserst selten und es ist auch in Zukunft nicht mit einer Zunahme von solchen zu rechnen.

6. eine steuerliche Privilegierung für von Erben vorgenommene Zuwendungen aus dem Nachlass durch die Gewährung einmalig erhöhter Spendenabzüge im Jahr des Todesfalls oder im Folgejahr bzw. im Jahr der Erbteilung;

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 Stiftungsrevision 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; BBl 2003, 8153 ff. und BBl 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 Obergrenze des Bundesrechts übernommen, so auch der Kanton Solothurn. In der Praxis hat sich gezeigt, dass es diese Erweiterung gar nicht braucht.

7. die Möglichkeit eines Spendenvortrags auf spätere Veranlagungsperioden, wenn die Höchstgrenze des Spendenabzugs überschritten ist;

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, 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. Weiter 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. 2bis und Art. 25 Abs. 1ter StHG) ist aus all diesen Gründen abzulehnen bzw. es ist eine Streichung der Gesetzesbestimmungen gemäss der vorgeschlagenen Variante 2 vorzunehmen.

8. keine Verweigerung bzw. kein Entzug der Steuerbefreiung, wenn gemeinnützige Organisationen ihre strategischen Leitungsorgane angemessen honorieren; dies ist zivilrechtlich zulässig und soll dementsprechend auch steuerrechtlich möglich sein.

Eine Steuerbefreiung wegen der Verfolgung von gemeinnützigen Zwecken setzt jegliches Fehlen von Selbst- und Erwerbszwecken voraus. Für eine Steuerbefreiung wird 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 BGr, 2C_484/2015, E.5.5.1). Auch die ZEWO (Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Non Profit Organisationen) verlangt nach ihren Richtlinien, dass die Mitglieder des obersten Leitungsorgans einer gemeinnützigen Organisation ihre Leistung grundsätzlich ehrenamtlich erbringen (vgl. „Die 21 ZEWO Standards“, abrufbar unter <<https://www.zewo.ch/wp-content/uploads/2019/08/21-Zewo-Standards.pdf>>, besucht am 10.02.2020, Standard 8: Vergütungen). Nur die effektiv entstandenen Kosten (Barauslagen, Transportkosten) können entschädigt werden.

Nach der schweizweiten Praxis kann ausserdem bereits heute ein Mitglied eines Stiftungsrates/Vereinsvorstandes für Aufgaben, welche 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.

Andererseits sprechen auch gewisse Gründe für die Einführung der vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen: Namentlich stellt sich etwa tatsächlich die Frage, ob nicht bereits durch den Stifter/die Gründer genügend Opfer erbracht wurden, um der für eine Steuerbefreiung vorausgesetzten Uneigennützigkeit (vgl. Kreisschreiben Nr. 12 der ESTV zur Steuerbefreiung juristischer Personen vom 8. Juli 1994, Ziff. II.3.b) zu genügen und aus diesem Grund nicht nochmals durch die Organmitglieder oder die Stiftung Opfer zu erbringen sind (vgl. Andrea Opel, Ehrenamtlichkeit als Voraussetzung der Steuerbefreiung - ein alter Zopf?, in: StR 2/2019, S. 84, S. 93). Auch dürfte unbestritten sein, dass heute immer weniger Personen bereit sind, Freiwilligenarbeit - auch vor dem Hintergrund allfälliger Haftungsrisiken - zu übernehmen. Entsprechend wird es auch für gemeinnützige Organisationen immer schwieriger, (fachlich) geeignete Personen für den Stiftungsrat/Vereinsvorstand zu finden. Die Möglichkeit, diese Personen angemessen zu entschädigen, würde für sie eine Entlastung bedeuten.

Den genannten Vorteilen für die Einführung der vorgeschlagenen Regelungen müssen jedoch die folgenden gewichtigen Nachteile entgegengehalten werden: Wird vom Grundsatz der ehrenamtlichen Tätigkeit des Stiftungsrates/des Vereinsvorstands abgewichen und den steuerbefreiten Stiftungen/Vereinen die Möglichkeit gegeben, ihre Stiftungsräte/Vereinsvorstände zu entschädigen, so birgt dies insbesondere das Risiko, dass Gelder, welche heute für die gemeinnützige Tätigkeit der Organisation zweckgemäss eingesetzt werden, in Zukunft dort fehlen. Eine solche Regelung bietet auch ein grosses Missbrauchspotential. Denn was unter einer angemessenen, marktkonformen Entschädigung zu

verstehen ist, ist nicht klar definierbar und je nach Tätigkeit der Stiftung/des Vereins verschieden. Eine angemessene Kontrolle ist insbesondere bei Vereinen kaum praktikierbar. Die Schweiz verfügt über sehr viele kleine, aufgrund ihres gemeinnützigen Zwecks steuerbefreite Organisationen. Würden sämtliche dieser Organisationen ihre Leitungsorgane marktgemäss entschädigen, würde ein Grossteil der vereinnahmten Spenden für diese Entgelte verwendet werden müssen und würde nicht mehr dem gemeinnützigen Zweck zu Gute kommen. Die Ausrichtung von Entschädigungen ginge zu Lasten der Destinatäre und hätte grosse Auswirkungen auf die Finanzierung der unterstützten Projekte. Dies würde gerade dem Zweck der Initiative, den Stiftungsstandort Schweiz zu stärken, zuwiderlaufen.

Die heutige Praxis hat sich bewährt und wird auch von den meisten gemeinnützigen Stiftungen/Vereinen anerkannt. Entsprechend sind die diesbezüglich vorgeschlagenen Gesetzesänderungen (Art. 56 Abs. 2 DBG und Art. 23 Abs. 2 StHG) abzulehnen. Sollten die vorgeschlagenen Änderungen trotzdem eingeführt werden, so müsste im Rahmen der Praxis der Kantone bestimmt werden, was genau unter einer angemessenen Entschädigung zu verstehen ist. Die Vergütungsbedingungen müssten im Einzelfall klar definiert sein. Zur Definition und Überprüfung von angemessenen Entschädigungen wäre eine Koordination zwischen den Aufsichtsbehörden und den Steuerbehörden nötig.

Solothurn, im März 2020