

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

26. Februar 2020

14.470 s Parlamentarische Initiative Luginbühl. Schweizer Stiftungsstandort. Stärkung. Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. November 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Vorentwurf zur Revision des Stiftungsrechts, welchen die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats an ihrer Sitzung vom 21. November 2019 angenommen hat, Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit und nehmen diese gerne wahr.

1. Vorbemerkung

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat in ihrer Anhörung vom 1. Juli 2016 zuhanden der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats beantragt, der Parlamentarischen Initiative (Pa.Iv) Luginbühl keine Folge zu leisten. Die damaligen Argumente gelten für den Regierungsrat des Kantons Aargau grundsätzlich nach wie vor.

Die weiteren Vorschläge zur Stärkung des Schweizer Stiftungsstandorts sind aus finanzpolitischer, stiftungsrechtlicher und handelsregisterrechtlicher Sicht zweitrangig. Eine "Stärkung des Schweizer Stiftungsstandorts" scheint grundsätzlich nicht angezeigt, da, wie auch der Bericht aufgezeigt hat, von bereits guten Rahmenbedingungen für diesen Sektor auszugehen ist. Einzelne der nachfolgend erläuterten Gesetzesanpassungen werden begrüsst.

2. Einschätzung aus steuerpolitischer Sicht

Von den in der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen acht Massnahmen betreffen die Ziffern 1, 6, 7 und 8 die Steuern beziehungsweise das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 und das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) vom 14. Dezember 1990.

2.1 "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 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 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 sodann heute von den Kantonen nicht erfasst. Sie umfassen aber ein 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 (zum Beispiel indem einer Institution ermöglicht wird, die Veröffentlichung ihrer Daten sperren zu lassen) auch zu veröffentlichen haben. Falls trotzdem eine nationale Liste eingeführt werden soll, so sollten sich die zu übermittelnden Informationen auf die Firma, die Rechtsform sowie die Nennung des zum Spendenabzug berechtigenden Zwecks (gemeinnütziger oder öffentlicher Zweck) beschränken. 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.

2.2 "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, welche 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 Vermögensanfälle 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 % auf 40 % 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. Der Kanton Aargau hat, wie die meisten Kantone, die 20-Prozent-Obergrenze des Bundesrechts übernommen.

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 (Energiestrategie 2050), vorzutragen. Der vorgeschlagene Verlustvortrag 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. Eine weitere Erschwernis besteht darin, dass es in gewissen Fällen schwierig sein dürfte, die Herkunft der Spenden aus Erbschaft, Vermächtnis oder Schenkung zu ermitteln.

Sowohl die Ausdehnung des Spendenabzugs als auch die Einführung eines Spendenvortrags in diesem Bereich 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 fraglich 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 könnten mittels "indirekten Zuwendungen" an steuerbefreite Organisationen steuerbares Einkommen oder Vermögen über mehrere Steuerperioden hinweg massiv vermindert werden. Beispielsweise könnte mittels einer steuerfreien Schenkung an einen Nachkommen, welcher die erhaltenen Gelder an die Zielorganisation weiterleitet, sein steuerbares Einkommen gesenkt werden, obschon der eigentliche Mittelabfluss bei der schenkenden Person stattfindet beziehungsweise diese die Zielorganisation selbst hätte begünstigen können. 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 Bst. i zweiter und dritter Satz und Abs. 2^{bis} und Art. 25 Abs. 1^{ter} StHG) ist aus all diesen Gründen abzulehnen beziehungsweise es ist eine Streichung der Gesetzesbestimmungen gemäss der vorgeschlagenen Variante 2 vorzunehmen.

2.3 "Keine Verweigerung beziehungsweise kein Entzug der Steuerbefreiung, wenn gemeinnützige Organisationen ihre strategischen Leitungsorgane angemessen honorieren (Ziff. 8 der Pa.Iv.)"

Das Kantonale Steueramt des Kantons Aargau lässt bereits unter dem geltenden Recht angemessene Entschädigungen der Stiftungsräte zu. Die gesetzliche Regelung der Entschädigung dient auch der Rechtssicherheit und der Harmonisierung unter den Kantonen, auch wenn der Begriff der "angemessenen Entschädigung" einen grossen Auslegungsspielraum aufweist. Die vorgeschlagene Massnahme ist dementsprechend zu begrüßen.

3. Einschätzung aus stiftungsrechtlicher Sicht

Zu Art. 84 Abs. 3 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) (Ziff. 2 der Pa. Iv.)

Die gegenwärtige Handhabung der Stiftungsaufsichtsbeschwerde ist klar und hat bisher zu keinen Problemen geführt. Insbesondere besteht kein Bedarf nach einer Ausweitung der Beschwerdelegitimation. Hinzu kommt, dass vorliegend auf eine Legaldefinition verzichtet werden soll und damit unklar ist, wie Lehre und Rechtsprechung diese, unseres Erachtens unnötige, erweiterte Beschwerdemöglichkeit konkretisieren wird. Art. 84 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB) sollte gestrichen werden.

Zu Art. 86a Abs. 1 ZGB (Ziff. 3 der Pa.Iv.)

Mit der Ergänzung können Organisationsänderungen alleine aufgrund des entsprechenden Vorbehalts in der Stiftungsurkunde sowie aufgrund des Zeitablaufs und ohne entsprechende Begründung (wie bei Art. 85 und 86b ZGB vorausgesetzt) vorgenommen werden, zumal auch Organisationsänderungen (zum Beispiel Wegfall oder Einführung eines Wahlgremiums, von Wahlkompetenzen, von Einsitzrechten im Stiftungsrat) denkbar sind, ohne dass hierbei auch der Stiftungszweck vom Stifter geändert wird. Auch wenn sich die praktische Relevanz dieser Bestimmung im Rahmen halten wird, wird die Ergänzung von Art. 86a Abs. 1 ZGB begrüsst.

Zu Art. 86b und Art. 86c ZGB (Ziff. 4 der Pa.Iv.)

Der Verzicht auf "triftige Gründe" in Art. 86b ist sachgerecht und wird begrüsst. Ebenfalls unterstützt wird die Regelung, dass Änderungen der Stiftungsurkunden nicht öffentlich beurkundet werden müssen (Art. 86c ZGB).

Zu Art. 55 Abs. 4 ZGB (Ziff. 5 der Pa.Iv.)

Erfahrungsgemäss nehmen die Stiftungsorgane ihre Aufgaben grundsätzlich verantwortungsbewusst und sorgfältig wahr. Die Möglichkeit des generellen Ausschlusses der Haftung für leichte Fahrlässigkeit, welche alleine von einer Entschädigung oder der "Ehrenamtlichkeit" abhängig sein soll, ist heikel und kompliziert die Handhabung. Vielfach ist eine Unterscheidung zwischen Entgelt beziehungsweise Honorar und Spesenentschädigungen nicht ersichtlich beziehungsweise den Berichterstattungsunterlagen nicht zu entnehmen. Bei Annahme müssten demnach im Anhang der Jahresrechnung rechtlich zwingend die entsprechenden Offenlegungen verlangt werden. 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. Der kantonalen Stiftungsaufsicht sind denn auch 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.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- ehra@bj.admin.ch