



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Herrn Robert Cramer
Ständerat
Kommission für Rechtsfragen
CH-3003 Bern

Basel, 19. Februar 2020

Präsidentialnummer P191763

**Teilnahme Vernehmlassungsverfahren
14.470 s Pa.IV. Luginbühl. Schweizer Stiftungsstandort. Stärkung**

Sehr geehrter Herr Cramer

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, beim Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Stiftungsrechts (parlamentarische Initiative 14.470) teilnehmen zu können.

Gerne gehen wir im Folgenden auf die einzelnen im Vorentwurf vorgeschlagenen Massnahmen ein:

1. Regelmässige Publikationen von Daten zu den wegen Gemeinnützigkeit steuerbefreiten Organisationen

Die Einführung der entsprechenden Gesetzesbestimmungen (Art. 110a DBG und Art. 39b StHG) ist in der vorliegenden Form aus nachfolgenden Gründen abzulehnen:

Die durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen verlangten Daten sind – wie die Initiative zutreffend festhält – heute nicht öffentlich und/oder zentralisiert bei einer Behörde verfügbar. Die Steuerverwaltung müsste 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 die nicht professionell organisierten 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 der Steuerverwaltung nicht erfasst. Sie umfassen aber ein sehr weites Feld und dürften schwierig zu kategorisieren sein.

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 Datenschutzes (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 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 lediglich dann abzugsfähig, wenn sie dem genannten qualifizierten Zweck einer steuerbefreiten Institution zufließt.

2. Klarere Regelung der Stiftungsaufsichtsbeschwerde

Wir beantragen die Streichung dieser Bestimmung, mindestens aber die gesetzliche Eingrenzung und/oder Präzisierung, dass unter dem „berechtigten Kontrollinteresse“ ausschliesslich die (potentiellen) Destinatäre zu verstehen sind. Dies entspräche auch der in der Vernehmlassung (S. 11) zitierten Praxis des Bundesgerichts, mit welcher die gesetzlichen Grundlagen in Einklang gebracht werden sollen. Kritisch beurteilen wir die Bestimmung zur Stiftungsaufsichtsbeschwerde.

Gemäss den Erläuterungen soll die Formulierung die Abgrenzung „zur weiterhin unerwünschten Popularbeschwerde“ ermöglichen. Dies trifft mit der vorgeschlagenen Regelung unseres Erachtens und aus den Erfahrungen in der Praxis in keiner Weise zu. Im Gegenteil, die Formulierung ist geradezu eine Einladung „to whom and everybody“, eine Stiftungsaufsichtsbeschwerde einzureichen, verfügt doch auch die allgemeine Öffentlichkeit angesichts der Steuerbefreiung dieser Institutionen über ein „berechtigtes Kontrollinteresse“ an der Umsetzung des Stiftungszweckes. Dieser Prüfpunkt ist ein hauptsächlicher Schwerpunkt der jährlichen aufsichtsrechtlichen Überwachung im Rahmen der Berichterstattungsprüfungen.

3. Optimierung der Stifterrechte durch Ausdehnung des Änderungsvorbehalts des Stifters in der Stiftungsurkunde auf Organisationsänderungen

Aus aufsichtsrechtlicher Sicht haben wir keine Einwände gegen die Ergänzung bezüglich der Organisationsänderungen. Wir erachten die Änderung jedoch nicht für zwingend notwendig, da schon die Änderungsrechte der Stifter nach bisherigem Artikel 86a ZGB in der Praxis keine grosse Wirkung zeigen. Die meisten Organisationsänderungen können heute völlig unproblematisch über Artikel 85 und 86b ZGB aufgefangen werden.

4. Vereinfachung von Änderungen der Stiftungsurkunde

Wir begrüssen die Präzisierungen grundsätzlich. Es bleibt aber auch festzuhalten, dass Urkundenänderungen ohne notarielle Begleitung zu einem nicht zu unterschätzenden Mehraufwand führen, sind doch solche Urkundenänderungen häufig mit (formellen und materiellen) Mängeln behaftet, welche dann zunächst eine eigentliche Beratungstätigkeit auslösen.

5. Haftungsbeschränkung für ehrenamtliche Organmitglieder

Wir verstehen zwar das Anliegen einer Haftungsbeschränkung für ehrenamtlich tätige Organmitglieder, die gewählte Lösung erachten wir allerdings als nicht angemessen. Die generelle Haftungsbeschränkung bei leichter Fahrlässigkeit für Organe, die ehrenamtlich bei juristischen Personen mit nicht wirtschaftlichem Zweck tätig sind, beurteilen wir kritisch. Das Konzept, wonach die Haftung von der Entschädigung abhängig sein soll, erachten wir als rechtlich problematisch, verbunden mit nicht absehbaren Konsequenzen gerade mit Blick auf die rege Vereinstätigkeit in der Schweiz. Es stellen sich Abgrenzungsfragen bei den juristischen Personen z.B. bei einem ideellen Hauptzweck verbunden mit einem wirtschaftlichen Nebenzweck. Nicht unproblematisch ist, wie die Praxis zeigt, zudem die Abgrenzung von Honorar und Spesenersatz.

Dazu geben wir zu bedenken, dass im Stiftungsrecht mangels spezialgesetzlicher Rechnungslegungsvorschriften in der Praxis häufig gerade bei kleineren Stiftungen keine Transparenz im Honorar- und Spesenbereich besteht, sondern einfach allgemeine Verwaltungskosten, Administrativaufwand etc. zusammengefasst ausgewiesen werden. Ebenso wenig wird zwischen Spesen- und Honoraraufwand unterschieden. Es wäre bei Annahme dieser Bestimmung daher unerläss-

lich, diese gleichzeitig mit der Offenlegungspflicht der entsprechenden Positionen im Anhang der Jahresrechnung zu verknüpfen.

6. Steuerliche Privilegierung für Zuwendungen aus dem Nachlass sowie die Möglichkeit eines Spendenvortrags auf spätere Veranlagungsperioden

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. 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. Heute gilt eine 20 Prozent-Obergrenze auf Bundesebene, mit der Möglichkeit für die Kantone, hiervon eine abweichende Quote vorzusehen. Der Kanton Basel-Stadt hat die 20 Prozent-Obergrenze des Bundesrechts übernommen (vgl. §§ 33 lit. b und 70 Abs. 1 lit. c StG BS).

Die vorgeschlagenen Vortragsmöglichkeiten stellen ausserdem einen erheblichen Eingriff in das Periodizitätsprinzip dar. Der vorgeschlagene Spendenvortrag würde daher einen Systembruch bedeuten und die Besteuerung von Privatpersonen sowohl für die Steuerpflichtigen wie auch für die Steuerverwaltung 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. 2^{bis} und Art. 25 Abs. 1ter StHG) ist aus all diesen Gründen abzulehnen beziehungsweise es ist eine Streichung der Gesetzesbestimmungen gemäss der vorgeschlagenen Variante 2 vorzunehmen.

7. Keine Verweigerung beziehungsweise kein Entzug der Steuerbefreiung, wenn gemeinnützige Organisationen ihre strategischen Leitungsorgane angemessen honorieren

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 auch das uneigennütziges Handeln der Mitglieder des Stiftungsrates/Vereinsvorstandes. Sie müssen daher grundsätzlich ehrenamtlich tätig sein. Nach der schweizweiten Praxis kann bereits heute ein Mitglied eines Stiftungsrates/Vereinsvorstandes für Aufgaben, welche über die ordentliche Tätigkeit eines Leitungsorganes hinausgehen, angemessen entschädigt werden. In diesen Fällen steht die Ausrichtung einer Entschädigung dem Gebot der Uneigennützigkeit nicht entgegen. 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. Die Schweiz verfügt über sehr viele kleine, aufgrund ihres gemeinnützigen Zwecks steuerbefreite Organisationen. Bei ausserordentlichen operativen Aufgaben, welche über das übliche Aufgabengebiet hinausgehen und andernfalls von einer Drittperson erledigt werden müssten, wären tiefe marktübliche Tarife anzuwenden, der Stiftungsratsgrösse anzupassen und dann gerechtfertigt, wenn das Stiftungsratsmitglied diese Tätigkeit hauptberuflich ausübt. Der Spesenersatz für notwendige und belegbare Einzelausgaben stellt kein Problem dar. Insbesondere wenn die Spesen auf der Grundlage des Musterspesenreglements der Schweizerischen Steuerkonferenz basieren. Die heutige Praxis hat sich hierbei bewährt und ist einer Gesetzesänderung vorzuziehen. Sollten die vorgeschlagenen Änderungen trotzdem eingeführt werden, so müsste im Rahmen der Praxis der Kantone bestimmt werden, was genau unter einer angemessenen tiefen marktkonformen Entschädigung zu verstehen ist.

Der Hauptzweck einer Stiftung soll weiterhin in der vom Stifter festgelegten Zweckerfüllung und nicht in der Honorarausschüttung liegen. Wir erachten die bisherige Praxis somit als sinnvoll, die Steuerbefreiung an die grundsätzliche Ehrenamtlichkeit zu koppeln.

Wir danken Ihnen für eine Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin