

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNE  
UND FINANZDIREKTORE**

Kommission für Rechtsfragen  
des Ständerats  
Herr Ständerat  
Beat Rieder, Präsident  
c/o Sekretariat der RK  
Parlamentsgebäude  
3003 Bern

Bern, 31. Januar 2020

**14.470 Pa. Iv. Luginbühl. Schweizer Stiftungsstandort. Stärkung.  
Vernehmlassungsstellungnahme**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

Ihre Kommission eröffnete mit Brief vom 28. November 2019 die randvermerkte Vernehmlassung. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) befasste sich mit der Vorlage an ihrer Plenarversammlung vom 31. Januar 2020, wobei sie sich auf die vier steuerpolitisch relevanten Punkte der Vorlage (gemäss Ziffern 1, 6, 7 und 8 der parlamentarischen Initiative) konzentrierte. Die FDK nimmt dazu wie folgt Stellung.

**1. Antrag und Übersicht**

**Antrag:**  
Verzicht auf die geplanten Gesetzesänderungen von DBG und StHG dieser Vorlage.

Bereits am 1. Juli 2016 befasste sich der Vorstand unserer Konferenz mit der vorliegenden parlamentarischen Initiative und beantragte mit Brief an Ihre Schwesterkommission der Initiative keine Folge zu geben. Die zur Diskussion stehenden steuerlichen Massnahmen wurden von uns bereits damals abgelehnt. Die Hauptgründe für die Ablehnung sind nach wie vor gültig.

Die Vorlage würde der Vereinfachung des Steuersystems diametral zuwiderlaufen. Sowohl die einmalige Aufhebung der Abzugsbegrenzung als auch der Abzugsvortrag auf Folgeperioden führen zu einem unverhältnismässigen, nicht zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand sowie zu Steuerausfällen. Die direkten Steuern würden erneut für Lenkungsmassnahmen missbraucht.

## **2. Stellungnahme zu den einzelnen Punkten**

Die geplanten 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 aus den folgenden Gründen abzulehnen:

### **2.1. Regelmässige Publikation von Daten zu den wegen Gemeinnützigkeit steuerbefreiten Organisationen (Ziff. 1 der Pa.lv.)**

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. 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.

## **2.2. 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 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; 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 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 (Energienstrategie 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.

### **2.3. 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 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 ZEW (Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Non Profit Organisations) verlangt nach ihren Richtlinien, dass die Mitglieder des obersten Leitungsorgans einer gemeinnützigen Organisation ihre Leistung grundsätzlich ehrenamtlich erbringen (vgl. „Die 21 ZEW Standards“, abrufbar unter <<https://www.zewo.ch/wp-content/uploads/2019/08/21-Zewo-Standards.pdf>>, besucht am 18.12.2019, Standard 8: Vergütungen). Nur die effektiv entstandenen Kosten (Barauslagen, Transportkosten) können entschädigt werden. Wenige Kantone setzen allerdings bereits heute die Ehrenamtlichkeit der Leitungsorgane nicht zwingend voraus, sondern akzeptieren verhältnismässige Entschädigungen.

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, gesamt-schweizerisch 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.

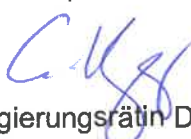
Die heutige Praxis hat sich bewährt und wird auch von den meisten gemeinnützigen Stiftungen/Vereinen anerkannt. Entsprechend sind die diesbezüglich vorgeschlagenen Gesetzesänderungen (Art. 56 Abs. 2 DBG und Art. 23 Abs. 2 StHG) abzulehnen. Sollten die vorgeschlagenen Änderungen trotzdem eingeführt werden, 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.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens.

Freundliche Grüsse

#### **KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Die Vizepräsidentin:

  
Regierungsrätin Dr. Eva Herzog

Der Generalsekretär:

  
Dr. Peter Mischler

**Kopie**

- Bundesrat Ueli Maurer, Vorsteher EFD
- Mitglieder FDK
- Mitglieder SSK
- Sekretariat KKJPD
- [ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)