

Basel, 18. September 2009

**Motion Luginbühl
Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstandortes Schweiz**

**Vorschlag von proFonds zu einem Katalog möglicher
Massnahmen im Sinn der Motion**

Das Ziel des nachfolgenden Katalogs möglicher Massnahmen besteht in der Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstandortes Schweiz. Von zentraler Bedeutung und im Vordergrund sind dabei die möglichen Massnahmen zur weiteren Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen (vgl. nachfolgend Ziff. 1 und 2). proFonds sieht - wie schon bei der parlamentarischen Initiative Schiesser im Jahr 2004 - keinen Anlass für eine Totalrevision des Stiftungszivilrechts. Dieses hat sich in der Praxis bewährt. Allenfalls sind einzelne gezielte Massnahmen im Zivilrecht denkbar und zu prüfen (vgl. nachfolgend Ziff. 3 ff.).

I. Steuerliches Gemeinnützigkeitsrecht

1. Steuerliche Massnahmen auf Bundesebene

1.1. Sonderabzug von "Vermögensstockspenden"

In der Schweiz fehlt - im Gegensatz zu Deutschland - ein über den normalen Spendenabzug hinausgehender Sonderabzug für Zuwendungen in das "Kapital" bzw. Vermögen einer gemeinnützigen Stiftung (sog. "Vermögensstockspende"). Dabei handelt es sich um Vermögenswidmungen anlässlich der Errichtung einer Stiftung oder um spätere Zustiftungen in das bereits vorhandene Stiftungsvermögen. Die Stiftung hat solche Vermögensstockspenden zu erhalten und darf nur die Erträge daraus für die Zweckerfüllung verwenden. Der abzugsfähige Höchstbetrag einer solchen Zuwendung von z.B. CHF 1.5 Mio. sollte auf das Jahr der Zuwendung und die nachfolgenden neun Veranlagungsjahre verteilt werden können. In Deutschland beträgt der Abzug 1 Mio. Euro. Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahme ist eine Revision von Art. 33a DBG erforderlich.

1.2. Zeitlich unbegrenzter Spendenvortrag

Deutschland kennt einen unbegrenzten Spendenvortrag. Das heisst Spenden, welche die Höchstgrenze des normalen Spendenabzugs von 20% überschreiten,

können zeitlich unbegrenzt auf spätere Veranlagungsperioden vorgetragen werden. Eine solche Regelung ist auch für das schweizerische Steuerrecht sinnvoll. Erforderlich ist wiederum eine Revision von Art. 33a DBG.

1.3. Freibetrag bei nebenberuflicher ehrenamtlicher Tätigkeit

Einkommen aus nebenberuflichen, ehrenamtlichen Tätigkeiten im Dienste von gemeinnützigen Organisationen sollte erst beim Überschreiten eines Freibetrags - z.B. in der Höhe von CHF 1'000 - besteuert werden (in Deutschland liegt der entsprechende Freibetrag bei € 500). Erforderlich ist eine Revision von Art. 24 oder Art. 33 DBG sowie Art. 7 oder Art. 9 StHG.

1.4. Keine Verweigerung bzw. kein Entzug der Steuerbefreiung einer gemeinnützigen Organisation bei angemessener Honorierung ihrer Führungskräfte (Mitglieder von Stiftungsräten und Vereinsvorständen)

Angemessene, sachlich nachvollziehbare und transparente Honorare von Stiftungsräten und Vereinsvorständen, die auf einer schriftlichen Grundlage (Reglement, Stiftungsrats- oder GV-Beschluss etc.) basieren, sind zivilrechtlich zulässig. Nach dem Entwurf zum neuen Rechnungslegungsrecht sind Honorare an das oberste Stiftungsorgan (Stiftungsrat) der Aufsichtsbehörde offenzulegen (vgl. Art. 84b E-ZGB). Wann das neue Rechnungslegungsrecht in Kraft tritt, ist noch offen.

In der Praxis sind es jedoch oft die Steuerbehörden, die derartige Honorare nicht tolerieren, sofern eine Organisation die Steuerbefreiung wegen Gemeinnützigkeit beantragt oder bereits steuerbefreit ist. Die Steuerbehörden verlangen von den strategischen Führungsorganen der gemeinnützigen Organisationen eine grundsätzlich unentgeltliche Tätigkeit. Dies leuchtet nicht ein. Eine gesetzliche Grundlage dafür ist im übrigen nicht vorhanden. In der Praxis sind heute solche Honorare üblich und verbreitet, wie eine von *proFonds* und *SwissFoundations* getragene Studie des Verbandsmanagementinstituts (VMI) der Universität Freiburg (CH) aus dem Jahr 2008 gezeigt hat. Danach honorieren rund 60% der Stiftungen ihre Stiftungsratsmitglieder, insbesondere mit Jahrespauschalen oder Sitzungsgeldern. Aus diesen Gründen darf eine massvolle Honorierung von Stiftungsräten und Vereinsvorständen der Steuerbefreiung einer Organisation wegen Gemeinnützigkeit nicht entgegenstehen. Erforderlich ist eine Revision der Art. 56 lit. g DBG sowie Art. 23 Abs. 1 lit. f StHG.

1.5. Weitere Verbesserungen bei der Mehrwertsteuer

Das neue Mehrwertsteuergesetz trat am 1. Januar 2010 in Kraft. Im Rahmen der Totalrevision konnten einige besondere Regelungen für gemeinnützige Organisationen und deren Umsätze erhalten werden. Erfreulicherweise wurde die bisherige systemwidrige Regelung beseitigt, wonach der Empfang von Spenden zu Vorsteuerkürzungen führt. Hingegen blieben aus rein fiskalischen Gründen die - ebenfalls systemwidrigen - *Vorsteuerkürzungen beim Erhalt von Subventionen* erhalten. Um die Attraktivität des Stiftungsstandorts Schweiz weiter zu steigern,

sind auch diese Vorsteuerkürzungen zu beseitigen. Dies bedarf einer Revision von Art. 33 Abs. 2 MWSTG vom 12. Juni 2009 (Inkrafttreten am 1. Januar 2010).

Sollte der zweite, weitergehende Teil der Revision wieder aufgenommen werden, sind weitere Massnahmen dringend notwendig. Dieser Teil der Revision brächte nebst der Einführung eines Einheitssatzes auch die Abschaffung der meisten heutigen Steuerausnahmen. Ein wesentlicher Teil dieser Steuerausnahmen entspricht den klassischen Tätigkeitsgebieten unzähliger gemeinnütziger Organisationen (Bereiche Soziales, Bildung, Erziehung, Kinder- und Jugendbetreuung, Wissenschaft, Forschung, Kunst, Kultur, Gesundheitswesen, Umweltschutz etc.). Eine Abschaffung der Ausnahmen trifft den Lebensnerv der gemeinnützigen Organisationen und missachtet die grundlegenden staats-, gesellschafts- und sozialpolitischen Motive, auf denen die Ausnahmen basieren. Unzählige gemeinnützige Organisationen würden neu steuerpflichtig. Für den Fall der Abschaffung postuliert proFonds die Anhebung der Mindestumsatzgrenze für gemeinnützige Organisationen und ehrenamtlich geführte Vereine auf mindestens CHF 500'000.

1.6. Grenzüberschreitende Spenden

Der Bundesgesetzgeber lässt den Abzug für Spenden an gemeinnützige Organisationen nur zu, wenn diese *Sitz in der Schweiz* haben. Direktspenden an ausländische gemeinnützige Organisationen sind hingegen nicht abzugsfähig.

Der Europäische Gerichtshof hat am 27. Januar 2009 in einem vielbeachteten Urteil entschieden, dass Spenden an eine gemeinnützige Institution mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedsstaat im Sitzstaat des Spenders zum Steuerabzug zugelassen werden müssen. Dieser Entscheid fördert das Gemeinnützigkeits- und Spendenwesen innerhalb der EU.

Es ist zu prüfen, welche Massnahmen der Schweiz die internationale Freizügigkeit von Spenden bzw. Spendenabzügen unter gleichzeitiger Wahrung der gegenseitigen Interessen der betreffenden Staaten fördern können (z.B. Austausch zwischenstaatlicher Gegenseitigkeitserklärungen; eventuell Aufnahme entsprechender Regeln in Doppelbesteuerungsabkommen).

2. Steuerliche Massnahmen auf der Ebene der Kantone

Gewisse - ebenfalls sehr wichtige und dringende - steuerliche Verbesserungen können nicht mit Massnahmen des Bundesgesetzgebers herbeigeführt werden. Erforderlich sind gesetzgeberische bzw. politische Massnahmen auf kantonaler bzw. interkantonaler Ebene.

2.1. Verbesserung der Spendenabzüge in den Kantonen

Nach wie vor verfügen vier Kantone über einen Spendenabzug von weniger als 20% (AR, JU, TI je 10% und NE 5%). Ganz allgemein, aber besonders auch mit Blick auf die Entwicklungen in Deutschland muss gefordert werden, dass ein Spendenabzug von 20% der gesamtschweizerische Mindeststandard ist.

2.2. Überarbeitung der Praxishinweise der SSK zur Steuerbefreiung

Am 18. Januar 2008 publizierte die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) Praxishinweise zuhanden der kantonalen Steuerverwaltungen betreffend Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke oder Kultuszwecke verfolgen. Tendenziell führen diese Praxishinweise zu einer Einschränkung der Steuerbefreiung, insbesondere im Bereich der Steuerbefreiung von gemeinnützigen Organisationen mit Tätigkeiten im Ausland und bei der Honorierung von Führungskräften gemeinnütziger Organisationen. Überdies stehen die Praxishinweise im Widerspruch zum liberalen - im Dialog mit proFonds erarbeiteten - Kreisschreiben Nr. 12 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 8. Juli 1994. Die von der SSK im Alleingang, ohne Konsultation der betroffenen Kreise verfassten Praxishinweise gehen in die falsche Richtung. Sie stellen für den Stiftungsstandort Schweiz einen empfindlichen und bedenklichen Rückschritt dar. Die SSK hat bedauerlicherweise das Gespräch mit proFonds zum gemeinsamen Überdenken der Praxishinweise ausgeschlagen. Sie wird aufgerufen, die Praxishinweise unter Einbezug der betroffenen Kreise zu überarbeiten und die restriktiven Tendenzen zu beseitigen.

2.3. Interkantonale Anerkennung der Steuerbefreiung und des Spendenabzugs bei den direkten Steuern

Das Steuerharmonisierungsgesetz regelt die Voraussetzungen der Steuerbefreiung verbindlich für die Kantone (Art. 23 Abs. 1 lit. f StHG). Trotzdem verweigern in der Praxis zuweilen kantonale Steuerverwaltungen die Anerkennung von Steuerbefreiungsverfügungen der Sitzkantone der betreffenden Organisationen sowie Spendenabzüge an ausserkantonale Organisationen, die im Sitzkanton von den Steuern befreit wurden. Dieser Zustand ist unhaltbar. Ein Entscheid des Sitzkantons muss für die übrigen Kantone verbindlich sein und ohne eigene Überprüfung akzeptiert werden. Gewisse kantonale Gerichte haben diesen Grundsatz für ihren Kanton bereits ausgesprochen.

2.4. Interkantonale Freizügigkeit im Bereich der Erbschafts- und Schenkungssteuern

Das Erheben von Erbschafts- und Schenkungssteuern steht in der Kompetenz der Kantone. Von der Steuerharmonisierung werden diese Steuern nicht erfasst. Im Zusammenhang mit Spenden und erbrechtlichen Zuwendungen an Organisationen mit Sitz in einem anderen Kanton können Unsicherheiten hinsichtlich der erbschafts- und schenkungssteuerrechtlichen Behandlung solcher Spenden und Zuwendungen entstehen. Obwohl zahlreiche Gegenrechtsvereinbarungen zwischen den Kantonen bestehen oder teilweise faktisches Gegenrecht gehalten wird, fehlt ein lückenloses System, das die interkantonale Freizügigkeit vollständig gewährleistet. Für Spenden und erbrechtliche Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen fehlt somit ein Schweizer "Binnenmarkt". Dieser unerfreuliche und anachronistische Zustand ist dringend zu beseitigen.

II. Zivil- und Aufsichtsrecht

3. Massnahmen zur Haftungsbegrenzung für ehrenamtliche Gremienmitglieder

Zu prüfen ist weiter die Möglichkeit einer gesetzlichen Haftungsbegrenzung für ehrenamtliche Vereinsvorstände und Stiftungsräte für leicht fahrlässig verursachte Schäden, die sie dem Verein bzw. der Stiftung in Ausübung ihrer Organtätigkeit zufügen. Deutschland ist zur Zeit daran, ein Gesetz zur Haftungsbegrenzung für ehrenamtlich tätige Vereinsvorstände auszuarbeiten. Für eine entsprechende Regelung in der Schweiz sind jedoch vertiefte Abklärungen unabdingbar. Eine solche Massnahme erscheint prüfenswert, da die Übernahme von Leitungsfunktionen in gemeinnützigen Organisationen mit erheblichen Haftungsrisiken verbunden sein kann, die für ehrenamtlich tätige Vorstands- und Stiftungsratsmitglieder nicht mehr zumutbar sind und unter Umständen zu unbilligen Ergebnissen führen.

4. Massnahmen gegen inaktive Stiftungen

Inaktive Stiftungen sind grundsätzlich unerwünscht. Überdies sind Stiftungen, die ihre Mittel nur thesaurieren und verwalten, stiftungsrechtlich unzulässig (sogenanntes Thesaurierungsverbot). Dennoch ist eine minimale gesetzliche Ausschüttungsquote weder erforderlich noch zweckmässig. Schon heute besteht die Möglichkeit, dass Stiftungsaufsichtsbehörden gestützt auf Art. 84 Abs. 2 ZGB Massnahmen ergreifen, wenn Stiftungen inaktiv sind, d.h. ihren Stiftungszweck ohne sachlich nachvollziehbaren, willkürfreien Grund nicht erfüllen. Überdies können die Steuerbehörden einer inaktiven Stiftung die Steuerbefreiung aberkennen bzw. die Aberkennung bei weiterer grundloser Inaktivität androhen.

Allenfalls wäre denkbar, Art. 84 Abs. 2 ZGB moderat zu ergänzen. Dadurch könnte ausdrücklich im Gesetz verankert werden, dass die Aufsichtsbehörden darüber zu wachen haben, dass Stiftungen ihr Vermögen ihren Zwecken gemäss verwenden bzw. ihren Zweck auch tatsächlich angemessen erfüllen (und demzufolge nicht ohne sachliche, willkürfreie Gründe über eine längere Zeit inaktiv bleiben).

5. Erbrechtliche Massnahmen

Denkbar und vertieft zu prüfen sind erbrechtliche Massnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Stiftungs- und Spendenrechts in der Schweiz.

5.1. Einführung eines Pflichtteilsprivilegs für Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen

Das Ziel solcher Massnahmen könnte sein, Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen gegenüber "normalen" Zuwendungen zu privilegieren. Denkbar ist etwa, die heute bestehende verfügbare Quote des Erblassers um eine zusätzliche Quote für die Verfolgung gemeinnütziger Zwecke zu erweitern. Detaillierte gesetzestechnische Lösungen bestehen zur Zeit nicht.

5.2. Steuerliche Privilegierung von Zuwendungen, die erbenseitig aus dem Nachlass fließen

PROF. BREITSCHMID von der Universität Zürich hat anlässlich einer Veranstaltung des Vereins SUCCESSIO zum Thema "Gemeinnützigkeit und Erbrecht" im Juni dieses Jahres postuliert, den Erben im Jahr des Todesfalls bzw. noch im Folgejahr resp. im Jahr der Erbteilung einmalig pro Erbgang ein steuerliches Privileg einzuräumen. So könnte z.B. ein Erbe das doppelte der regulären Spendenquote von den Steuern abziehen (d.h. z.B. 40% statt nur 20%). Erforderlich ist eine Revision von Art. 33a DBG sowie der kantonalen Steuergesetze.

6. Weitere Massnahmen

6.1. Datenerhebung im Stiftungswesen

Seit 2006 werden Stiftungen, die der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht unterliegen, obligatorisch in das Eidgenössische Stiftungsverzeichnis aufgenommen. proFonds begrüsst dies und ruft Stiftungen, die unter Bundesaufsicht stehen, dazu auf, das Stiftungsverzeichnis aktiver zu nutzen, insbesondere durch Einträge in der Rubrik "Bemerkungen". Heute führt auch das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich ein Stiftungsverzeichnis. Von den übrigen kantonalen Aufsichtsbehörden ist zu postulieren, dass sie ebenfalls Stiftungsverzeichnisse einführen und damit einen Beitrag zur Datenerhebung im Stiftungswesen leisten.

Darüber hinaus fordert proFonds seit Jahren, dass die Handelsregisterämter bei der Eintragung neu errichteter Stiftungen zumindest die Klassifikationen "klassische Stiftung" und "Personalvorsorgestiftung" unterscheiden sollten. Damit wäre eine erste, aussagekräftige Triage bereits vorgenommen. Letztlich ist zu prüfen, ob weitere statistische Massnahmen erforderlich sind, um das Datenmaterial im Stiftungswesen substantiell zu verbessern (etwa im Rahmen der Erstellung des vom Bundesamt für Statistik jährlich herausgegebenen Statistischen Jahrbuchs der Schweiz).

6.2. Fusion und Vermögensübertragung von Stiftungen

Seit dem 1. Juli 2004 ist das Fusionsgesetz in Kraft. proFonds hat den Gesetzgebungsprozess eng begleitet und erreicht, dass im Gesetz ein eigenes Kapitel über die Fusion und Vermögensübertragung von Stiftungen besteht. Danach ist eine Fusion zwischen Stiftungen unter niederschweligen Voraussetzungen möglich. Spaltungsvorgänge können in der Praxis leicht durch eine Vermögensübertragung erzielt werden. Deren Voraussetzungen sind so niederschwellig wie diejenigen der Stiftungsfusion.

proFonds erachtet allerdings Fusionen nicht als generell erfolgsversprechendes Mittel zur Aktivierung untätiger Stiftungen. Dazu sind vielmehr die normalen aufsichtsbehördlichen Massnahmen zu ergreifen (vgl. vorne Ziff. 4).

6.3. Keine administrativen Hindernisse beim Revisionsstellenobligatorium bzw. bei der Befreiung davon

Stiftungen können sich unter bestimmten Voraussetzungen durch die Aufsichtsbehörde von der Pflicht zur Bezeichnung einer Revisionsstelle befreien lassen (Art. 83b Abs. 2 ZGB). Einzelne kantonale Aufsichtsbehörden verlangen eine formelle Anpassung der Stiftungsurkunde, wenn eine Stiftung neu eine Revisionsstelle einsetzt oder sich von dieser Pflicht befreien lässt. Diese Änderungen der Stiftungsurkunde sind mit unnötigen bürokratischen Umtrieben und Kosten verbunden und daher nicht zweckmässig. Die Eidgenössische Stiftungsaufsicht hat eine Formulierung gefunden, bei der sich eine Urkundenänderung erübrigt und trotzdem die Transparenz im Handelsregister gewährleistet bleibt. Die Bestimmungen in der Handelsregisterverordnung und in der Verordnung über die Revisionsstelle von Stiftungen lassen diese praxistaugliche Lösung zu. Die kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden und Handelsregisterämter sind aufgerufen, diese Lösung zu übernehmen.

proFonds

Dachverband gemeinnütziger Stiftungen der Schweiz

Dr. Christoph Degen, Geschäftsführer

Dr. Roman Baumann Lorant, Recht und Steuern

Dufourstrasse 49

4052 Basel

Tel. +41 61 272 10 80

info@profonds.org / www.profonds.org