

Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen
Frau Ramona Fedrizzi
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Zürich, 11. Juni 2019

Vernehmlassungsverfahren: Änderung des Bundesgesetzes und der Verordnung über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen

Stellungnahme von SwissFoundations, dem Verband der Schweizer Förderstiftungen

Sehr geehrte Frau Fedrizzi

Gerne nehmen wir Stellung zur geplanten Änderung des Bundesgesetzes und der Verordnung über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen und danken für die Möglichkeit einer Stellungnahme aus stiftungspolitischer Sicht.

Bitte beachten Sie, dass wir die vorliegende Stellungnahme im Namen aller 162 SwissFoundations Mitglieder¹ einreichen. Aus Ressourcengründen auf Ihrer und unserer Seite haben wir darauf verzichtet, unsere Mitglieder zu individuellen Stellungnahmen aufzufordern. In diesem Sinne sind wir Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Stellungnahme nicht als Einzelstimme, sondern als kollektive Vernehmlassung zur Kenntnis nehmen. Zur Bedeutung unseres Verbandes haben wir uns erlaubt, untenstehend einen kurzen Passus einzufügen.

Ausgangslage

Aufgrund der vom Global Forum anlässlich der letzten Peer Review ausgesprochenen Empfehlungen plant die Schweiz, die bestehenden Ausnahmeregelungen für gemeinnützige Stiftungen im Bereich des AIA aufzuheben (Art. 6 und 11 AIAV). Gemeinnützige Stiftungen können demnach neu meldepflichtig werden und ihre Konten lassen sich nicht mehr als ausgenommene Konten behandeln.² **Die Streichung dieser Ausnahmeregelungen wird für den Gemeinnützigkeitssektor einschneidende Konsequenzen zeitigen.**

SwissFoundations – Die Stimme der Schweizer Förderstiftungen

2001 als Gemeinschaftsinitiative von elf Stiftungen gegründet, ist SwissFoundations heute der grösste Dachverband der gemeinnützigen Förderstiftungen der Schweiz.³ **Die 162 Mitglieder von**

¹ Siehe dazu auch die beiliegende Mitgliederliste.

² Für bestehende FI (insb. Banken) hätte dies u.a. zur Folge, dass sie sämtliche Meldepflichten hinsichtlich Konten von Stiftungen, die selbst keine FI sind, übernehmen müssten.

³ Eine Förderstiftung ist eine gemeinnützige Stiftung, die zur Finanzierung ihrer Tätigkeit nicht auf Spenden oder Zustiftungen angewiesen ist, da sie über eigenes Vermögen verfügt und ihre Förderaktivitäten mit Erträgen daraus (oder bei Verbrauchsstiftungen auch mit dem Vermögen selbst) finanziert; vgl. Swiss Foundation Code 2015, S. 141

SwissFoundations haben in den letzten fünf Jahren über CHF 2.5 Mrd. in gemeinnützige Projekte und Initiativen investiert. Damit repräsentiert SwissFoundations ein knappes Drittel der geschätzten jährlichen Ausschüttungen aller gemeinnütziger Stiftungen in der Schweiz. Die geplante Gesetzesänderung ist uns ein besonderes Anliegen, als Förderstiftungen massgeblich und in grossem Umfang von der geplanten Einführung einer Meldepflicht für gemeinnützige Stiftungen betroffen wären. www.swissfoundations.ch

Sachliche Fragwürdigkeit

Die Einbindung von gemeinnützigen Stiftungen schweizerischen Rechts in den AIA lässt sich nicht rechtfertigen, da es aufgrund ihrer rechtlichen Ausgestaltung ausgeschlossen ist, Stiftungen zur Steuerhinterziehung zu nutzen:

- Stiftungen sind **verselbständigte Sondervermögen mit eigener Rechtspersönlichkeit**. Das Vermögen gehört ausschliesslich und unwiderruflich der Stiftung. Weder der Stifter noch die Stiftungsräte oder Destinatäre haben Anspruch darauf. Es gibt in diesem Sinne auch keinen Beneficial Owner.
- Gemeinnützige Stiftungen nach Schweizerischem Recht **können nicht mit Trusts gleichgesetzt werden**. Weder kann der Stifter die Stiftung widerrufen noch sonst wie einen Mittelrückfluss an sich selbst erwirken.
- Bei der Liquidation einer gemeinnützigen Stiftung ist ein **Rückfall des Vermögens an den Stifter oder dessen Rechtsnachfolger ebenfalls ausgeschlossen**. Es muss in diesem Fall an eine andere steuerbefreite Organisation mit gleichem oder ähnlichem Zweck übertragen werden.
- Gemeinnützige Stiftungen unterstehen der **öffentlichen Aufsicht** (Stiftungsaufsicht und i.d.R. Steuerbehörden) und müssen jährlich einen revidierten Geschäftsbericht, bestehend aus Tätigkeitsbericht und Jahresrechnung, einreichen. Sie unterstehen zudem der **Revisionspflicht**.
- Bei den **Stiftungsräten handelt es sich nicht um Willensbildungsorgane**, sondern um «dienende» Organe, die den Stiftungszweck treuhänderisch umzusetzen haben. Für ihr Tun sind sie uneingeschränkt haftbar.
- Diese Charakteristika der schweizerischen gemeinnützigen Stiftung sind der OECD an sich bekannt.⁴ Stifter und Stiftungsräte als «Eigenkapitalberechtigte» einzustufen, wäre folglich absolut verfehlt. In Bezug auf die Stiftungsräte ergibt sich dies auch aus Formular S nach VSB (unter Vorbehalt von Ziff. 5).

Dass sich gemeinnützige Stiftungen nicht als Steuerhinterziehungsvehikel eignen, entspricht offenbar auch der Ansicht des Bundesrats, der vor diesem Hintergrund die nunmehr in Frage stehenden Ausnahmebestimmungen geschaffen hat. Der Druck seitens der OECD dürfte auf fehlendem Verständnis für das hiesige Konzept der gemeinnützigen Stiftung beruhen. Die Implementierung des AIA im Gemeinnützigkeitssektor wird zu einem – wie weiter unten dargelegt – schwer bezifferbaren Mittelabfluss führen, ohne dass damit ein Mehrwert verbunden wäre.

⁴ vgl. Peer Review Report, Phase 2, S. 66 ff.

Konsequenzen für gemeinnützige Förderstiftungen

Wird Art. 6 AIAV gestrichen, können gemeinnützige Stiftungen neu als meldepflichtige Finanzinstitute (FI) im Sinne des Common Reporting Standard (CRS) qualifizieren – und zwar in Form des sog. Investmentunternehmens (Abschnitt VIII/A./6./b). Dies trifft dann zu, wenn sie den «income test» und den «managed-by test» erfüllen und einen Auslandsbezug aufweisen.

- Im CRS fehlt ein Schwellenwert, wonach etwa nur Rechtsträger mit einem bestimmten Vermögen den «income test» erfüllen können. **Für Stiftungen bedeutet dieses Kriterium, dass sie – unabhängig von ihrer Grösse – fortwährend (d.h. jedes Jahr) überprüfen müssen, ob die Kriterien erfüllt sind oder nicht.**
- Vor dem Hintergrund, dass 80% der Schweizer Stiftungen ein Vermögen von weniger als CHF 5 Mio. besitzen, können diese in der Regel mit einer maximalen Rendite von CHF 100'000 – 150'000 pro Jahr rechnen. Mit Buchhaltungs-, Treuhand-, Revisions-, Aufsichts-, weiteren Berichterstattungsgebühren und neu Aufwendungen für die Meldepflicht laufen diese Stiftungen Gefahr, die Hälfte ihrer Erträge ausserhalb ihres eigentlichen Wirkungszweckes ausgeben zu müssen. **Der zusätzliche bürokratische und finanzielle Mehraufwand gefährdet zahlreiche kleinere Stiftungen in ihrer Existenz. Dies ist ein dramatisches Signal an den Stiftungssektor und potenzielle Stifter; es besteht die Gefahr, dass es zu einer starken Zunahme von Liquidationen kommt.**
- Wie dargelegt, gilt eine Stiftung als professionell verwaltet, wenn das Finanzvermögen durch ein FI diskretionär *ganz oder teilweise* verwaltet wird. **Diese Umschreibung weist einige Unschärfen auf, die in der Praxis zu Schwierigkeiten führen können:** So scheint etwa fraglich, ob eine professionelle Verwaltung auch dann anzunehmen ist, wenn die Vermögensverwaltung formal beim Stiftungsrat belassen wird, materiell jedoch bei einem externen Verwalter liegt (dessen Empfehlungen dann regelmässig/immer umgesetzt werden).
- Unklar ist zudem noch vollständig, welche Angaben die Meldepflicht umfassen werden. Angedacht ist, dass Stiftungen dieselben Meldepflichten treffen wie Trusts.⁵ Von der Meldepflicht erfasst wären damit nicht nur die Begünstigten, sondern auch der Stifter sowie die Stiftungsräte. Dies könnte in extremis dazu führen, dass Stiftungsräte persönliche Informationen wie Steuererklärungen einzureichen hätten. **Dies würde die Attraktivität eines Stiftungsratsmandates drastisch reduzieren, arbeiten doch die meisten Stiftungsrätinnen und -räte in der Schweiz ohnehin ehrenamtlich und haften bereits vollumfänglich mit ihrem Privatvermögen.**

Wider «Good Foundation Governance»-Grundsätze

Der im Stiftungssektor über die Landesgrenzen hinaus bedeutsame Swiss Foundation Code⁶ enthält ausführliche Empfehlungen zur Bewirtschaftung des Stiftungsvermögens. Auf S. 112f liest sich Folgendes:

«Die Vermögensbewirtschaftung wird in aller Regel durch Mandate an externe Vermögensverwalter oder Banken vergeben werden. Dies ermöglicht im Sinne der Gewaltentrennung eine effiziente Kontrolle und optimale Vergleichbarkeit und erhöht die Flexibilität im Falle schlechter oder zu kostspieliger Ausführung. Die Stiftung soll die Vermögensbewirtschaftung *nur ausnahmsweise* und

⁵ vgl. CRS-Komm. zu VIII Rz. 69, 136

⁶ Sprecher/Egger/von Schnurbein, 3. Aufl., Basel 2015.

unter Sicherstellung der erforderlichen Fachkompetenzen selbst übernehmen» (Hervorhebung hinzugefügt).

Die Ausgliederung der Vermögensbewirtschaftung wird also angeraten, um die erforderliche Sachkompetenz sicherzustellen und Interessenkonflikte zu vermeiden (so auch der von SwissFoundations veröffentlichte Leitfaden für die Bewirtschaftung von Stiftungsvermögen⁷). **Die Einbindung von gemeinnützigen Stiftungen in den AIA wird in der Praxis jedoch zur Konsequenz haben, dass – gerade entgegengesetzt – Stiftungen versucht sein werden, die Vermögensbewirtschaftung wieder selbst an die Hand zu nehmen, um nicht als «managed-by» zu qualifizieren.**

Wie viele Schweizer Stiftungen sind betroffen?

Mit über 13'000 gemeinnützigen Stiftungen und einem Gesamtvermögen von rund CHF 100 Mrd. nimmt die Schweiz im internationalen Vergleich eine absolute Spitzenposition ein. Pro Kopf weist die Schweiz sechsmal mehr gemeinnützige Stiftungen auf als die USA oder Deutschland.

Von den 13'000 Stiftungen gelten 6'600 als sogenannte Förderstiftungen, d.h. Stiftungen, die finanziell unabhängig sind, da sie über eigenes Vermögen verfügen und ihre Förderaktivitäten mit Erträgen daraus (oder bei Verbrauchsstiftungen auch mit dem Vermögen selbst) finanzieren. Auch wenn rund 80% der gemeinnützigen Stiftungen in der Schweiz ein Vermögen von unter CHF 5 Mio. aufweisen⁸, wird dieses heute in den meisten Fällen professionell bewirtschaftet bzw. angelegt.

Neben den beiden oben erwähnten Voraussetzungen «income-test» und «managed-by test» spielt auch der Auslandbezug für die Meldepflicht eine entscheidende Rolle. Gemäss Datenbank des Center for Philanthropy Studies (CEPS) der Universität Basel sind 2'079 Förderstiftungen international tätig und laufen damit Gefahr, meldepflichtig zu werden.

Weiter existieren gemäss CEPS 2'606 Förderstiftungen, die einen oder mehrere Stiftungsräte mit ausländischer Staatsbürgerschaft aufweisen. Erhebungen dazu, wie viele dieser Stiftungsräte auch ihr Steuerdomizil im Ausland haben, fehlen jedoch bislang. Grundsätzlich laufen jedoch auch diese Stiftungen Gefahr, meldepflichtig zu werden, jedenfalls wenn die Meldepflicht auf Stiftungsräte erstreckt wird.

→ Die Analyse zeigt auf, dass kaum abschätzbar ist, wie viele Stiftungen effektiv von der Abschaffung der Ausnahmen betroffen wären. Die im erläuternden Bericht des Bundesrates erwähnte Zahl von 1'000 potenziell betroffenen Stiftungen⁹ ist aber in jedem Fall viel zu tief angesetzt.

Die Schweiz als Exempel?

Der Verdacht liegt nahe, dass die OECD an der Schweiz ein Exempel statuieren will. Die Rücksprache mit verschiedenen europäischen Stiftungsverbänden zeigt, dass zahlreiche Staaten ihre gemeinnützigen Organisationen zurzeit als nicht meldepflichtig betrachten. Deren staatliche Regulatoren stützen sich dabei strikt auf den Wortlaut des CRS und nicht auf die weiteren Ausführungen im Kommentar. Gemäss dem CRS bezieht sich der Begriff «managed-by» nicht auf die Vermögen, die extern verwaltet werden, sondern auf den Rechtsträger selbst («entity managed by another financial institution»). Damit würde die Grossmehrheit der von der Abschaffung betroffenen Förderstiftungen entlastet. Dazu kommt, dass die FATCA-Vereinbarung mit den USA – die dem AIA

⁷ SwissFoundations, Aus der Praxis für die Praxis, Leitfaden für die Bewirtschaftung von Stiftungsvermögen, Zürich 2016.

⁸ Die Median Bilanzsumme der 4'500 unter eidgenössischer Aufsicht stehender gemeinnützigen Stiftungen beläuft sich gemäss Angaben des CEPS auf CHF 221'619.

⁹ Siehe erläuternder Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 27. Februar 2019, S. 22

gewissermassen als Vorbild gedient hat – für gemeinnützige Einrichtungen ebenfalls eine Ausnahmebestimmung kennt.¹⁰

Fazit

Die auf Druck der OECD vorgesehene Streichung der bisherigen Ausnahmeregelungen ist nicht nur sachlich verfehlt, sondern gefährdet die gemeinnützige Tradition unseres Landes sowie die Attraktivität des Schweizer Stiftungsstandortes erheblich, wie selbst im Begleitbericht des Bundesrates festgehalten wird: «Dies kann den negativen Effekt auf das Wachstum des Stiftungsstandortes verstärken.»¹¹ SwissFoundations geht davon aus, dass nicht nur das Wachstum gebremst, sondern eine deutliche Schrumpfung des heute so prosperierenden und international führenden Schweizer Stiftungsstandorts stattfinden wird. Zudem wird das freiwillige und ehrenamtliche Engagement als Stiftungsrat oder Stiftungsrätin zusätzlich unattraktiv gemacht und die ohnehin schon schwierige Suche nach nicht nur willigen, sondern auch fähigen Stiftungsräten erheblich erschwert.

SwissFoundations spricht sich deshalb vehement und dezidiert gegen die Unterstellung gemeinnütziger Förderstiftungen unter die Meldepflicht aus. Wir beobachten seit längerem mit Sorge die Entwicklung, dass immer mehr Finanzmarktregulierungen nicht nur auf diejenigen Akteure angewendet werden, für die sie geschaffen wurden, sondern direkt auch gemeinnützige Organisationen treffen. Das Beispiel der AIA zeigt deutlich, dass die OECD nicht mehr bereit ist, Sonderregelungen für gemeinnützige Organisationen zu erlauben.

Wollen wir sicherstellen, dass gemeinnützige Mittel über Schweizer Stiftungen auch in Zukunft dem Allgemeinwohl zufließen, gilt es für das Stiftungsmodell nach westlichem Zuschnitt auf internationaler Ebene Verständnis zu schaffen und sich auch auf Bundesebene gegen auf Missverständnissen beruhende Eingriffe in den Schweizer Gemeinnützigkeitssektor zu wehren. Andernfalls laufen wir Gefahr, dass der immer grösser werdende Bürokratieaufwand den lebendigen Stiftungssektor in Schweiz dezimieren und zukünftige Stifter vom Stiften abhalten wird – zum Schaden der Allgemeinheit.

Wir hoffen sehr, dass unsere Bedenken Gehör finden und bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und Anliegen



Dr. Lukas von Orelli
 Präsident SwissFoundations



Beate Eckhardt
 Geschäftsführerin SwissFoundations

¹⁰ vgl. Anhang 2/II./B./Ziff. 1 des FATCA-Abkommens

¹¹ Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 27. Februar 2019, S. 23