

Vorlage an den Landrat

2017/108

vom 26. Mai 2020

1. Text des Postulats

Am 16. März 2017 reichte Balz Stückelberger das Postulat 2017/108 «Für eine zweijährige Berichterstattung für klassische Stiftungen» ein, welches vom Landrat am 18. Mai 2018 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Klassische Stiftungen unterliegen wie die Vorsorgeeinrichtungen der beruflichen Vorsorge der eidgenössischen oder kantonalen Aufsicht über Stiftungen. Im Fall der kantonalen Zuständigkeit nimmt die Aufsichtsfunktion die BSABB wahr, die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel. Die BSABB ist ein bikantonales Institut des öffentlichen Rechts gemäss dem Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag) vom 14. Juni 2011.

Gemäss § 17 des Staatsvertrags erhebt die BSABB für ihre Tätigkeit Gebühren, welche deren Kosten zu decken haben und aus jährlichen Aufsichtsgebühren und aus Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen bestehen. Gemäss § 8 der Ordnung über die Stiftungsaufsicht vom 23. Januar 2012 hat der Stiftungsrat jährlich einen Bericht über die Tätigkeit der Stiftung einzureichen und verschiedene Belege mit einzureichen (z.B. Jahresrechnung, Revisionsbericht u.ä.). Sind alle Dokumente in Ordnung, erlässt die Aufsicht eine Verfügung über die jährliche Grundgebühr, die z.B. für eine Stiftung mit einer Bilanzsumme zwischen Fr. 100'001 und Fr. 500'000 bei Fr. 550 pro Jahr liegt, bei einer Bilanzsumme zwischen einer halben und einer ganzen Million bei Fr. 720.

Für kleinere, ehrenamtlich geführte Stiftungen ist die Berichterstattung mit einem relativ grossen Aufwand verbunden. In einem Null-Zins-Umfeld fallen zudem Gebühren zwischen rund einem und bis zu fünf Promille des Stiftungskapitals effektiv ins Gewicht und belasten das Kapital.

Unabhängig von der Rechtsform (aber häufig im Falle von Stiftungen) kann eine juristische Person von der Pflicht zur Entrichtung von Gewinn- und Kapitalsteuern befreit werden. Im Kanton Basel-Stadt wird systematisch überprüft, ob die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung weiterhin gegeben sind. Deshalb verlangt § 122 der basel-städtischen Steuerverordnung, dass eine steuerbefreite Stiftung alle zwei Jahre die zwei letzten Jahresrechnungen und einen Fragebogen einreicht, welcher ähnlich wie eine Steuererklärung aufgebaut ist. Die Steuergesetzgebung des Kantons Basel-Landschaft kennt keine entsprechende Regelung; die steuerbefreiten juristischen Personen sind von der regelmässigen Einreichung von steuererklärungsähnlichen Formularen befreit, solange seitens der Verwaltung kein Anlass für eine Überprüfung besteht.

Der Sinn der jährlichen Aufsicht über die klassischen Stiftungen kann nach Ansicht der Unterzeichnenden analog zur basel-städtischen Kontrolle für die Steuerbefreiung mit einer zweijährlichen Prüfung gewahrt werden. Selbst wenn die Prüfung dann jeweils 24 Monate umfasst, sind doch die Aufwendungen für alle Beteiligten bei einer statt zwei Prüfungen tiefer, so dass auch mit deutlich tieferen Gebühren der BSABB zu rechnen ist: Die Unterzeichnenden gehen davon aus, dass der Prüfungsaufwand der Behörde für 24 Monate nicht mehr als 20% über dem Aufwand für 12 Monate zu liegen kommt, so dass über die Jahre eine Reduktion der Gebühren von 40% resultiert (maximal 120% der bisherigen Gebühren für zwei Jahre, also 60% pro Kalenderjahr).

Die Unterzeichnenden bitten daher den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob und inwiefern der Staatsvertrag anzupassen ist, damit für klassische Stiftungen (oder zumindest für einen Teil der klassischen Stiftungen, z.B. solche mit einer Bilanzsumme von weniger als Fr. 5 Millionen) statt einer jährlichen Berichterstattung eine zweijährliche Berichterstattung unter deutlicher Senkung der Aufsichts-Grundgebühren eingeführt werden kann, respektive ob und wie der Regierungsrat den Verwaltungsrat der BSABB zu motivieren gedenkt, die entsprechenden Bestimmungen der Aufsichtsordnung (inklusive Anhang) anzupassen.

Ein entsprechendes Begehren wird zeitgleich im Grossen Rat zuhanden des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt eingereicht.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Ausgangslage

Am 12. Dezember 2017 hat der Regierungsrat Basel-Landschaft zusammen mit dem Regierungsrat Basel-Stadt im Rahmen einer Sammelvorlage u.a. zum Postulat 2017/108 von Balz Stückelberger, «Für eine zweijährige Berichterstattung für klassische Stiftungen» berichtet. Der Landrat hat das Postulat mit Entscheid vom 13. September 2018 stehen gelassen. Der gleichlautende Antrag Mark Eichner und Konsorten wurde vom Grossrat Basel-Stadt ebenfalls stehen gelassen.

2.2. Vorgehen

Nachdem die beiden Vorstösse in Basel-Stadt bzw. in Basel-Landschaft stehen gelassen worden waren, gaben das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) und die Sicherheitsdirektion (SID) zur Frage der zweijährigen Berichterstattung ein Rechtsgutachten bei lic. iur. Franziska Bur Bürgin, Advokatin, dipl. Steuerexpertin, sowie die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB) ein solches bei Prof. Dr. iur. Thomas Gächter in Auftrag¹. Im Ergebnis kommen beide Studien zum Schluss, dass eine zweijährige Berichterstattung teils als rechtswidrig, teils als nicht zweckmässig einzustufen sei.

Um dennoch aufzuzeigen, wie dem Anliegen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier soweit wie möglich entgegengekommen werden kann, ohne Bundesrecht zu verletzen, arbeiteten die SID und das JSD gemeinsam mit der BSABB ein mögliches Umsetzungsmodell aus (vgl. Ziffer 2.3). Dieses wurde an einer gemeinsamen Sitzung vom 3. Februar 2020 der Justiz-, Sport- und Sicherheitskommission Basel-Stadt und der Justiz- und Sicherheitskommission Basel-Landschaft vorgestellt und diskutiert.

2.3. Mögliche Umsetzung

Konkretes Modell

Die jährliche Berichterstattung klassischer Stiftungen an die BSABB umfasst das Vorliegen folgender Dokumente:

¹ Beide Gutachten wurden der Justiz- und Sicherheitskommission vorgestellt. Das Gutachten Gächter ist online verfügbar: www.bsabb.ch/News/Rechtsgutachten.

- Rechtsgültig unterzeichnete Jahresrechnung mit Doppelunterschrift der Rechnungsführerin bzw. des Rechnungsführers und der Präsidentin bzw. des Präsidenten²;
- Vollständiges Protokoll betreffend die Genehmigung der Jahresrechnung mit Doppelunterschrift der Protokollführerin bzw. des Protokollführers und der Präsidentin bzw. des Präsidenten³;
- Bericht der Revisionsstelle mit integrierter Jahresrechnung⁴;
- Tätigkeitsbericht des Stiftungsrates.

Aufgrund der bundesrechtlichen Regelungen besteht bei der Erstellung, Form und Frist der ersten drei Dokumente kein Spielraum. Eine ausdrückliche bundesrechtliche Regelung zur Erstellung eines Tätigkeitsberichts besteht indes nicht. Es wäre also grundsätzlich möglich, dass die klassischen Stiftungen zwar wie bis anhin die ersten drei Dokumente der BSABB jährlich, den Tätigkeitsbericht aber neu nur noch alle zwei Jahre einreichen müssten.

In diesem Fall stellte sich die Frage nach dem massgeblichen Abgrenzungskriterium für jene klassischen Stiftungen, die neu nur noch alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht einzureichen haben. Die eingereichten Vorstösse schlagen eine Bilanzsumme von weniger als 5 Millionen Franken vor. Würde diese Grenze gewählt, so würden rund 75 Prozent der beaufsichtigten klassischen Stiftungen darunterfallen, womit sich aus Gründen der Gleichbehandlung die Frage stellte, ob dies dann nicht für alle Stiftungen gelten müsste. Eine Bilanzsummengrenze von 500'000 Franken erschiene sinnvoller, da dies nur rund 25 Prozent der beaufsichtigten klassischen Stiftungen betreffen würde.

Konkret könnte eine vollständige Einreichung der Unterlagen in geraden Jahren vorgesehen werden, während in ungeraden Jahren die betreffenden Stiftungen – auf freiwilliger Basis – auf die Einreichung des Tätigkeitsberichts verzichten könnten. Die BSABB prüft aktuell in jedem Jahr alle eingereichten Unterlagen. Sollten bei der Prüfung der in einem ungeraden Jahr eingereichten Dokumente Fragen auftauchen, die in Ermangelung eines Tätigkeitsberichtes nicht aus den Akten geklärt werden können, müsste die BSABB im Einzelfall beim Stiftungsrat Auskunft einholen.

Hinsichtlich der Gebühren entstehen den Stiftungen dadurch keine Vorteile, da die leicht reduzierte Prüfung in den ungeraden Jahren keine wesentliche Aufwandsreduktion für die BSABB darstellt, insbesondere wenn wegen des fehlenden Tätigkeitsberichts Nachfragen gestellt werden müssten. Bei kleineren Stiftungen mit Gebühren in der Höhe von wenigen Hundert Franken – die geringste Gebühr beträgt CHF 295.– – würde eine allfällige Reduktion zudem auch sehr gering ausfallen. Es erschiene somit zweckmässig, in geraden wie in ungeraden Jahren den gleichen Gebührentarif anzuwenden. Der Gebührentarif wurde seit 2012 mehrfach angepasst und insgesamt um 25 % gesenkt. Eine weitere Senkung erscheint zum aktuellen Zeitpunkt nicht opportun, zumal die BSABB das Geschäftsjahr 2019 mit einem Verlust von rund CHF 300'000.– Franken abgeschlossen hat und derzeit von den Reserven zehren muss.

Bewertung

Der Regierungsrat erachtet die Vorteile einer solchen – im Vergleich mit allen anderen Kantonen vollends unüblichen – Neuregelung als klein und erkennt darüber hinaus auch gewisse Nachteile.

Obwohl der Tätigkeitsbericht nicht mehr jährlich eingereicht bzw. erstellt werden muss, hat dieser – dann zweijährliche – Tätigkeitsbericht über die gesamte Zeitspanne Auskunft zu geben, um die statutenkonforme Tätigkeit der Stiftung nachzuweisen. Diese Zweijahresfrist mag allenfalls mit einer gewissen administrativen Entlastung einhergehen. Allerdings müsste dann der Stiftungsrat am Ende einer zweijährigen Periode einen Rückblick auf die gesamten zwei Jahre erstellen, was

² Form, Inhalt und Periodizität der Jahresrechnung sind in Art. 957 ff OR geregelt.

³ Form, Inhalt und Periodizität der Jahresrechnung sind in Art. 957 ff OR geregelt.

⁴ Die Befreiung bzw. Bezeichnung einer Revisionsstelle ist in Art. 83b ZGB geregelt. Revisionsstellenbefreite Stiftungen reichen anstelle des Revisionsberichts ergänzende Angaben ein, welche bestätigen, dass die Voraussetzungen für die Befreiung von der Revisionsstellenpflicht auch im entsprechenden Berichtsjahr erfüllt waren (Verordnung vom 24. August 2005 über die Revisionsstelle von Stiftungen, SR 211.121.3).

bei zwischenzeitlichen Wechseln im Stiftungsrat beim Fehlen der unterjährigen Dokumentation der Tätigkeit schwierig sein könnte.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass zahlreiche Stiftungen für ihre Anspruchsgruppen ohnehin und unabhängig der BSABB einen jährlichen Tätigkeitsbericht erstellen. Die Pflicht zur Erstellung eines jährlichen Tätigkeitsberichts kann sich darüber hinaus aus anderen Anforderungen ergeben, wie beispielsweise ZEWO Gütesiegel, Swiss GAAP FER oder Swiss Foundation Code 2015.

Ferner sind die Formerfordernisse an den jährlichen Tätigkeitsbericht ausgesprochen tief: So hält die BSABB in ihrem Informationsschreiben «betreffend die Berichterstattung 2019 an die Aufsichtsbehörde und gesetzliche Neuerungen» an die beaufsichtigten Stiftungen vom Januar 2020 zum Thema Tätigkeitsbericht explizit fest: «Sofern das Protokoll bzw. der Anhang ausreichend Auskunft gibt über die Tätigkeit der Stiftung im Berichtsjahr, genügt das Protokoll – ein zusätzlicher Tätigkeitsbericht ist nicht erforderlich.» Mit anderen Worten kann das Protokoll der Jahressitzung bereits als Tätigkeitsbericht gelten, was gerade bei kleineren Stiftungen schon heute gang und gäbe ist.

Finanzielle Vorteile für die Stiftungen schliesslich würden sich aus der Umsetzung eines solchen Modells, wie ausgeführt, auch nicht ergeben.

3. Fazit

Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass der bundesrechtliche Spielraum für die Erfüllung des Anliegens der Anzugstellenden eng begrenzt bleibt bzw. das mögliche Umsetzungsmodell gemäss Ziffer 2.3 kaum Vor-, aber gewisse Nachteile mit sich bringen würde. Deshalb will der Regierungsrat auf eine Änderung verzichten.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2017/108 «Für eine zweijährige Berichterstattung für klassische Stiftungen» abzuschreiben.

Liestal, 26. Mai 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich