



14.470

Parlamentarische Initiative
Luginbühl Werner.
Schweizer Stiftungsstandort.
Stärkung

Initiative parlementaire
Luginbühl Werner.
Renforcer l'attractivité de la Suisse
pour les fondations

Differenzen – Divergences

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.09.17 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.09.19 (FRIST - DÉLAI)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.06.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.09.21 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.09.21 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.12.21 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.12.21 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.12.21 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.12.21 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.12.21 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Schweizer Stiftungsstandort, Stärkung)
Code civil (Renforcer l'attractivité de la Suisse pour les fondations)

Ziff. I Art. 84 Abs. 3

Antrag der Mehrheit

Begünstigte oder Gläubiger der Stiftung, der Stifter, Zustifter oder Spender sowie ihnen nahestehende Personen und Stiftungsratsmitglieder, welche ein Interesse daran haben, dass die Verwaltung der Stiftung mit Gesetz und Stiftungsurkunde in Einklang steht, können gegen Handlungen und Unterlassungen der Stiftungsorgane Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde erheben.

Antrag der Minderheit I

(Dandrès, Arslan, Brélaz, Brenzikofer, Fehlmann Rielle, Funiciello, Hurni, Marti Min Li, Walder)

Begünstigte oder Gläubiger der Stiftung, der Stifter, Zustifter oder Spender sowie ihnen nahestehende Personen und Stiftungsratsmitglieder können gegen Handlungen und Unterlassungen der Stiftungsorgane Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde erheben.

Antrag der Minderheit II

(Vogt, Cottier, Geissbühler, Lüscher, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, Steinemann, Tuena, Walti Beat)
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. I art. 84 al. 3

Proposition de la majorité

Les bénéficiaires ou les créanciers de la fondation, le fondateur, les contributeurs ou les donateurs ainsi que leurs proches de même que les membres du conseil de fondation qui justifient d'un intérêt à contrôler que l'administration de la fondation soit conforme à la loi et à l'acte de fondation peuvent recourir à l'autorité de surveillance contre les actes ou les omissions des organes de la fondation.



*Proposition de la minorité I*

(Dandrès, Arslan, Brélaz, Brenzikofer, Fehlmann Rielle, Funiciello, Hurni, Marti Min Li, Walder)

Les bénéficiaires ou les créanciers de la fondation, le fondateur, les contributeurs ou les donateurs ainsi que leurs proches de même que les membres du conseil de fondation peuvent recourir à l'autorité de surveillance contre les actes ou les omissions des organes de la fondation.

AB 2021 N 2366 / BO 2021 N 2366

Proposition de la minorité II(Vogt, Cottier, Geissbühler, Lüscher, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, Steinemann, Tuena, Walti Beat)
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Wir behandeln die beiden verbleibenden Differenzen in einer gemeinsamen Debatte. Das Wort zur Begründung seines Minderheitsantrages hat Herr Dandrès. Er spricht zugleich für die SP-Fraktion.

Dandrès Christian (S, GE): Permettez-moi de brièvement rappeler le contexte. D'où sommes-nous partis?

Il s'agit d'une proposition d'un ancien collègue, qui visait à permettre la professionnalisation de la gestion des fondations qui ont un but d'intérêt public, tout en conservant l'avantage fiscal qui en découle. Initialement, on peut considérer qu'il s'agissait d'une oeuvre de commande, principalement en faveur des administrateurs, et qui visait à lever les éventuels obstacles à leur rémunération ou, pour les personnes qui ne bénéficient pas d'une rémunération, d'obtenir un privilège particulier consistant en une responsabilité limitée. S'ajoutait encore à cela l'extension du droit de se plaindre contre les décisions des organes de la fondation.

Où en sommes-nous aujourd'hui? Le travail effectué par les conseils a donné, à mon avis, un visage plus acceptable à la proposition, mais il reste deux problèmes pour le groupe socialiste: tout d'abord, la question du cercle des personnes qui peuvent recourir contre les décisions des organes de la fondation et, ensuite, la question des exonérations fiscales qui pourraient être maintenues malgré la rémunération des administrateurs. Nous avons bien compris que l'auteur de cette proposition estimait qu'il ne serait pas possible de professionnaliser l'administration dans le cadre juridique existant. Nous ne sommes pas de cet avis. Tout d'abord, parce que la loi ne prévoit pas que l'intégralité de la structure doit être bénévole. La fondation qui déploie une importante activité peut parfaitement mettre en place une direction opérationnelle salariée et s'adjoindre les services de mandataires tout en continuant à bénéficier du statut fiscal attaché aux organismes d'utilité publique. Je précise que les grandes fondations sont dans une situation souvent différente de celle des conseils d'administration de PME, où les fonctions de président du conseil et de président de la direction sont réunies. C'est assez rarement le cas pour les fondations de bienfaisance d'une certaine taille. La loi n'interdit par ailleurs pas les défraiements, mais uniquement les rémunérations.

L'utilisation de l'épithète "approprié" pour qualifier la rémunération qui serait admissible tout en maintenant l'exonération fiscale est toutefois une source de préoccupation. Faisons un petit rappel: le Conseil fédéral a publié un rapport sur la rémunération des membres des conseils d'administration des régies publiques et les chiffres sont impressionnants. A la Poste, ce sont 253 000 francs par année pour un poste à mi-temps; chez Postfinance, 226 000 francs pour un poste à mi-temps; aux CFF, 273 000 francs pour un poste à 60 pour cent; chez Skyguide, 126 000 francs pour un 35 pour cent; à la SSR, 153 000 francs pour un 50 pour cent. Je ne parle évidemment pas des neuf membres du conseil d'administration de Swisscom, qui touchent 2,3 millions de francs pour leur travail.

Pour le Parti socialiste, l'exonération fiscale doit être en quelque sorte le sacrifice que la collectivité accepte de faire en complément aux efforts de celles et ceux qui s'engagent bénévolement pour le but poursuivi par la fondation. Si la fondation souhaite s'ancrer dans une logique entrepreneuriale, elle doit accepter de se plier aux règles qui prévalent pour le reste de la population et pour les personnes morales. Le Parti socialiste estime en outre que pour les fondations de bienfaisance il est préférable que l'argent disponible aille à la poursuite des buts statutaires plutôt qu'à rémunérer les administrateurs.

Permettez-moi encore quelques mots sur le contrôle de l'activité des organes de la fondation par le biais de la plainte. Je pense qu'on doit revenir aux fondamentaux de la structure juridique qu'est la fondation et préciser que la fondation n'a pas d'assemblée générale de sociétaires ou d'actionnaires et, pour les organismes de bienfaisance, qu'elles sont souvent la résultante de la volonté d'une personne décédée. C'est pour cela qu'elles sont soumises à la surveillance des autorités fédérales, cantonales ou communales, suivant le niveau où elles se trouvent.



L'objet d'une des minorités qui nous occupe aujourd'hui est de donner le pouvoir de porter plainte aux membres des organes sans que ces personnes doivent justifier en plus d'un intérêt particulier. C'est une proposition qui mérite d'être défendue et que nous maintiendrons. Toujours à ce sujet, le Conseil national voulait initialement conférer cette qualité de déposer plainte à toutes les personnes justifiant d'un intérêt, même au-delà du cercle défini dans le projet. Le Conseil des Etats a rejeté cette proposition en considérant que la notion d'intérêt légitime était trop vague et que les plaintes pourraient être trop nombreuses. La majorité de notre commission a entendu cette préoccupation, puisqu'elle a restreint le cercle des plaignants potentiels aux bénéficiaires, créanciers, fondateurs, etc. – la liste vous est connue, je ne la passerai pas en revue. A notre avis, la majorité de la commission aurait dû s'arrêter là. Elle a toutefois accepté de faire un tour de vis supplémentaire en posant une deuxième condition, à savoir que les personnes qui figurent dans une liste exhaustive doivent en plus pouvoir justifier d'un intérêt particulier au contrôle des activités des organes de la fondation. Nous estimons qu'il faut déverrouiller un peu l'accès à l'autorité de plainte et prévoir que les personnes qui sont mentionnées dans cette liste ont la qualité pour se plaindre sans devoir justifier d'un quelconque intérêt supplémentaire, ce qui aura évidemment un avantage supplémentaire, à savoir d'assurer une prévisibilité pour le plaignant et évidemment de ne pas laisser cet arbitrage au Tribunal fédéral. Nous pensons également que maintenir un contrôle de ce type peut avoir des vertus préventives et faire en sorte que les organes prennent soin de respecter les objectifs statutaires et de s'inscrire dans le cadre de la loi.

C'est pour cela que nous maintenons nos propositions de minorité et que nous vous invitons à les soutenir.

Vogt Hans-Ueli (V, ZH): Als Vertreter der Minderheit II möchte ich Ihnen beantragen, hier dem Ständerat zu folgen, das heisst, in dieser Frage der Beschwerde betreffend Entscheide von Stiftungsorganen nichts zu ändern und beim geltenden Recht zu bleiben. Dabei muss man wissen, dass dies nicht etwa bedeutet, dass man heute nach geltendem Recht gegen solche Entscheide von Stiftungsorganen rechtlich nichts unternehmen könnte. Schon heute sind die allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts anwendbar, abhängig davon, welcher Aufsicht – ob einer kantonalen oder einer eidgenössischen – eine Stiftung untersteht. Nach diesen Kriterien des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts ergibt sich mehr oder weniger – dazu gibt es eine Praxis –, dass Personen, die ein rechtliches oder erhebliches tatsächliches Interesse haben, Beschwerde erheben können.

Nun möchte die Mehrheit mit ihrem Antrag einerseits den Kreis der Entscheide, gegen die Beschwerde geführt werden kann, ausdehnen, andererseits aber vor allem, wie es scheint, den Kreis der anfechtungsberechtigten Personen. Das tut die Mehrheit, indem sie in allgemeiner Weise – wenn auch sprachlich missverständlich – bestimmt, dass Personen, die ein solches Interesse haben, ohne Weiteres Beschwerde erheben können. Der Text liest sich nämlich so, als müssten nur Stiftungsratsmitglieder ein berechtigtes Interesse haben, aber dieses Kriterium bezieht sich auf alle Anfechtungsberechtigten. Es soll also beispielsweise möglich sein, dass Sie den betreffenden Beschluss ohne Weiteres anfechten können, wenn Sie bei der Vergabe von Fördergeldern nicht berücksichtigt wurden, weil Sie finden, dass Sie bzw. auch Sie berechtigt gewesen wären, einen Teil der vergebenen Fördergelder einer Stiftung zu bekommen.

An diesem Beispiel sieht man denn auch, was das Problem einer solchen Beschwerde ist und was das Problem des Ausbaus der Beschwerdemöglichkeit ist, nämlich, dass die Geschäftsführungstätigkeit einer Stiftung, eben etwa die Vergabe von Fördergeldern, behindert wird. Denn im genannten

AB 2021 N 2367 / BO 2021 N 2367

Beispiel führt dies wohl dazu, dass die betreffenden Gelder vorerst nicht gesprochen werden können.

Das ist der Grund, weshalb wir von der Minderheit II beim Ständerat, also beim geltenden Recht, bleiben möchten. Wir möchten nicht das Störpotenzial, welches jede Beschwerdemöglichkeit in sich birgt – auch wenn man in guten Treuen Beschwerde erhebt –, und das Potenzial der Einmischung in die reguläre Geschäftsführungstätigkeit einer Stiftung ausbauen.

Wenn einem Stiftungsorgan Entscheide übertragen sind, dann ist ihm übertragen, diese Entscheide in guten Treuen und in Wahrnehmung seines Geschäftsführungsermessens zu treffen. Die Wahrnehmung dieses Ermessens, die Fassung dieser Beschlüsse soll nicht durch ausgedehnte Anfechtungsmöglichkeiten torpediert werden können – im vorliegenden Fall Anfechtung auf dem Wege des verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes. Das ist besonders schwerwiegend, wenn man an die auch erfassten Unterlassungen denkt; nach dem Wortlaut des Antrags der Mehrheit wie auch des Antrags der Minderheit I soll auch gegen ein Nichttätigwerden Beschwerde geführt werden können. Das eröffnet unglaubliche Anfechtungsmöglichkeiten. Wir möchten im Interesse des Funktionierens der Stiftungen und im Vertrauen darauf, dass Stiftungsorgane ihr Geschäftsführungsermessens in guten Treuen wahrnehmen, den Rechtsschutz nicht unnötig ausbauen, denn es besteht



bereits heute ein genügender Rechtsschutz.

Deshalb bitten wir Sie seitens der Minderheit II darum, dem Ständerat zu folgen und hier beim geltenden Recht zu bleiben.

Hurni Baptiste (S, NE): Je serai extrêmement bref dans le développement de cette minorité visant à rejoindre la position du Conseil des Etats car nos arguments vous ont déjà été exposés. L'ajout d'une exonération fiscale pour les organes des fondations – et d'autres formes juridiques aussi – dont la rémunération est appropriée nous paraît être dangereuse pour plusieurs raisons.

En effet, comme l'exprime le rapport de la commission soeur du Conseil des Etats, sur les huit points que contenait l'initiative parlementaire Luginbühl Werner à la base de cette modification de loi, le Conseil des Etats a retenu deux points, car les autres ont été clairement rejetés dans la consultation. C'était le cas de l'exonération fiscale pour les fondations versant des indemnités appropriées à leur organe. Or, ce projet, actuellement largement soutenu, se trouverait certainement beaucoup plus critiqué si cet amendement devait être admis, le Conseil des Etats jugeant même qu'il n'aurait plus de majorité si ce point ou les autres propositions avaient été admis.

Par ailleurs, l'article proposé par la commission de notre conseil pose de nombreux problèmes, tout d'abord de définition. Qu'est-ce qu'une rémunération appropriée? Cela dépend-il de la taille de la fondation? De l'importance de l'engagement des organes? Du nombre d'heures de travail? De la région dans laquelle on réside? Toutes ces questions paraissent pertinentes et n'ont reçu aucune réponse satisfaisante jusqu'à présent. Quant à l'argument consistant à dire qu'il faut laisser au Tribunal fédéral le soin de définir ces termes, cela nous paraît être une forme de démission de nos compétences, repoussant le problème et la patate chaude plus loin.

Le projet de loi visant à améliorer l'attractivité des fondations se verrait ainsi alourdi d'une disposition peu claire si notre minorité ne devait pas être suivie, ce qui ouvrirait la voie à de nombreuses procédures en justice. Cela ne nous semble pas souhaitable, la pratique actuelle étant tout à fait satisfaisante. Finalement, vu le vote extrêmement clair du Conseil des Etats à ce sujet, il apparaît que le maintien de cette divergence n'a aucune chance d'aboutir et que ne pas suivre notre minorité n'aura pour effet que de faire durer la procédure mais n'aura aucun effet à la fin des débats.

Schneeberger Daniela (RL, BL): Die FDP-Liberale Fraktion wird bei Artikel 84 Absatz 3 die Minderheit II (Vogt) unterstützen.

Bei Artikel 56 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) sind wir der Meinung, dass das Ausrichten einer marktkonformen Entschädigung an die strategischen Leitungsorgane einer Organisation inskünftig nicht mehr zur Verweigerung bzw. zum Verlust der Steuerbefreiung führen soll. In diesem Sinne werden wir bei Artikel 56 Absatz 2 DBG sowie Artikel 23 Absatz 2 des Steuerharmonisierungsgesetzes der Mehrheit folgen. Diese Massnahme wird einerseits die Rekrutierung von Mitgliedern von Stiftungsräten und Vereinsvorständen, die über die notwendigen fachlichen Sachkenntnisse verfügen, jedoch nicht bereit oder in der Lage sind, ehrenamtlich tätig zu sein, deutlich vereinfachen. Andererseits schaffen wir damit für die sehr heterogene Praxis in den Kantonen eine gewisse Richtlinie. Das heisst, dass die Kantone, welche heute eine Steuerbefreiung nicht gewähren, falls die Mitglieder der Leitungsorgane der betreffenden Stiftung nicht ehrenamtlich wirken, ihre Praxis ändern müssen, was durchaus auch eine Erleichterung für die Stiftungen darstellen kann. Wir bitten Sie, wie gesagt, bei Artikel 84 ZGB der Minderheit II und bei Artikel 56 DBG der Mehrheit zu folgen.

Brenzikofer Florence (G, BL): Die parlamentarische Initiative Luginbühl geht heute in eine nächste Runde. Nachdem unser Rat in der Herbstsession darüber beraten hatte, hat der Ständerat an seinen Positionen festgehalten und die Ergänzungen wieder aus der Vorlage gestrichen. Die Kommission für Rechtsfragen unseres Rates hat an ihrer letzten Sitzung die parlamentarische Initiative erneut diskutiert und Differenzen zum Schwesterrat geschaffen.

Die parlamentarische Initiative Luginbühl umfasste ursprünglich acht Ziffern. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hatte nach Anhörungen in der Kommission, nach Stellungnahmen von Expertengruppen und nach der Vernehmlassung entschieden, die Vorlage auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu bringen und sie auf die Ziffern 3 und 4 zu reduzieren, die in der Vernehmlassung im Grundsatz positiv aufgenommen worden waren. Die Umsetzung dieser Anpassungen betrifft zwei Themenbereiche, das Zivilrecht und das Steuerrecht. Die grüne Fraktion unterstützt bei Artikel 84 Absatz 3 die Minderheit I (Dandrès), die den Teilsatz "welche ein Interesse daran haben, dass die Verwaltung der Stiftung mit Gesetz und Stiftungsurkunde in Einklang steht" herausstreichen will. Bei Artikel 56 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und bei Artikel 23 des Steuerharmonisierungsgesetzes bleiben wir bei der Position, welche wir bereits im Herbst vertreten haben, und folgen dem Ständerat. Diese Position entspricht auch der Haltung der Mehrheit der Kantone. Es gibt



bereits heute Handlungsspielraum für Stiftungen. Es ist weniger die Tatsache, dass Stiftungen von der Steuer befreit werden können, als vielmehr der Begriff der "angemessenen Entschädigung", welcher, da es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung führen kann. Dies bringt die Gefahr von Fehlentwicklungen mit sich und schliesst Entschädigungsexzesse nicht aus.

Wir werden der Vorlage als Ganzes zustimmen. Sie bringt mit den vorgenommenen Änderungen für die vielen gemeinnützigen Stiftungen in der Schweiz eine Erleichterung und eine Verbesserung gegenüber dem Status quo mit sich. Am Beispiel der Kultur sehen wir sehr gut, dass die vielen Stiftungen einen entscheidenden Beitrag zur Stärkung unseres Kulturstandorts leisten.

Folgen Sie bei Artikel 84 ZGB der Minderheit I (Dandrès). Bei Artikel 56 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer sowie bei Artikel 23 des Steuerharmonisierungsgesetzes unterstützt die grüne Fraktion weiterhin, wie bereits im Herbst, den Ständerat und die Position der Kantone.

Kamerzin Sidney (M-E, VS): Deux divergences subsistent avec le Conseil des Etats. La première concerne le droit de recours et la question de savoir qui peut recourir contre les actes ou les omissions des organes de fondation; la deuxième concerne la rémunération des organes de fondation.

AB 2021 N 2368 / BO 2021 N 2368

S'agissant du droit de recours, notre groupe soutient le compromis qui a été trouvé au sein de la commission. D'une part, il s'agit de fixer le cercle des personnes habilitées à recourir. La première version, qui ouvrait le droit de recours à toute personne, était bien trop large et susceptible de conduire à des dysfonctionnements au sein d'une fondation, c'est la raison pour laquelle un cercle de personnes habilitées à recourir a été défini. Il s'agit des bénéficiaires, des créanciers, des fondateurs, des contributeurs, des donateurs ou des membres du conseil de fondation, donc des personnes qui sont potentiellement directement touchées par les actes ou omissions d'un conseil de fondation. D'autre part, il faut justifier d'un intérêt pour pouvoir recourir, ce que notre groupe salue également, afin d'éviter, comme cela a été dit, des dysfonctionnements et d'ouvrir la porte à toutes sortes de griefs qui pourraient porter préjudice et freiner l'activité du conseil de fondation. Notre groupe suivra la majorité de la commission sur ce point.

S'agissant de la rémunération des organes de fondation, eh bien la Suisse compte 13 000 fondations qui gèrent environ 100 milliards de francs suisses. Ces chiffres nécessitent des compétences – des compétences financières, des compétences de gestion, des compétences fiscales, des compétences en matière de communication. Or, toutes ces compétences sont peu compatibles avec le quasi bénévolat qui s'applique aujourd'hui aux fondations qui sont exonérées fiscalement. Ces compétences entraînent en outre une responsabilité potentielle des organes de fondation, et il y a lieu à notre sens d'ouvrir la voie à une rémunération adéquate, appropriée pour les personnes qui souhaitent s'engager pour ces fondations exonérées fiscalement, c'est-à-dire des fondations qui oeuvrent dans l'intérêt public. Le groupe du centre suivra également la majorité sur ce point.

Flach Beat (GL, AG): Namens der grünliberalen Fraktion bitte ich Sie, überall der Mehrheit zu folgen.

Bei den beiden jetzt noch übrig gebliebenen Differenzen handelt es sich um zwei Punkte, die sich eigentlich gegenseitig ergänzen, obwohl das natürlich nicht so gedacht war.

Zum einen geht es darum, welche Personen gegenüber Beschlüssen einer Stiftung beschwerdelegitimiert sind. Im Gegensatz zu einer Aktiengesellschaft, einem Verein oder einem anderen Konstrukt gibt es bei der Stiftung keine Generalversammlung, also keine quasi halb oder ganz öffentliche Versammlung aller Mitglieder, die an oder in der Stiftung irgendwie beteiligt bzw. organisiert sind oder sonst wie, vielleicht am Rande, mit ihr zu tun haben. Vielmehr ist es der Stiftungsrat, der tagt, und das in der Regel eben nicht öffentlich. Darum macht es durchaus Sinn, dass man hier eine Konkretisierung vornimmt und im Gesetz klar festhält, dass eben auch weitere Personen die Möglichkeit haben müssen, gewisse Entscheide der Stiftung allenfalls anzufechten, wenn diese mit dem Willen der Stiftung selber nicht übereinstimmen, dem Willen, wie er sich aus den Statuten oder anderen verbindlichen, allenfalls gesetzlichen Richtlinien ergibt. Darum macht es hier durchaus Sinn, diese Formulierung zu übernehmen und der Mehrheit zu folgen.

Auf der anderen Seite dieser Beschwerdemöglichkeiten steht dann aber auch die Frage, wie professionell die Stiftungsrätinnen und Stiftungsräte, d. h. die Präsidien dieser Stiftungen, sein sollen. Sollen sie tatsächlich altruistisch gratis arbeiten, quasi gegen irgendeinen Spesenentscheid? Oder sollen sie je nach Grösse der Stiftung so ausgesucht werden können, dass sie mit einer angemessenen Entschädigung für diese doch verantwortungsvolle Tätigkeit belohnt werden? Es geht nicht an, dass ein Stiftungsrat einfach nach unten delegiert und sagt: "Ja, die Geschäftsleitung soll tun und schauen usw., und wir nicken dann einfach ab." Das kann



ich sagen, weil ich selbst in Stiftungen tätig bin. Es ist mir sehr wichtig, dass dem Stiftungsrat dann tatsächlich auch eine Möglichkeit geboten wird, Einfluss zu nehmen und – selbstverständlich in aller Freundschaft – Kontrollen durchzuführen; das ist schlichtweg die Aufgabe von Stiftungsrätinnen und Stiftungsräten.

Wenn Sie zudem grosse Stiftungen haben, und unter den 13 000 in der Schweiz tätigen Stiftungen gibt es sehr viele, die zwar gemeinnützig tätig sind, die aber auch grosse Vermögen verwalten und grosse Verantwortung tragen, dann sollte es doch möglich sein, diese Organe angemessen zu entschädigen und gleichzeitig die Steuerbefreiung beizubehalten, so, wie das verschiedene Kantone schon heute handhaben.

Es ist auch nicht so, dass wir jetzt hier die Welt auf den Kopf stellen, sondern wir wollen die Gesetzesänderungen, die wir mit der parlamentarischen Initiative Luginbühl angefangen haben, einfach nutzen, um eine Konkretisierung und Klarstellung sowie auch eine Vereinheitlichung und Harmonisierung der schweizerischen Steuerlandschaft gegenüber altruistisch tätigen Stiftungen vorzunehmen.

Ich bitte Sie deshalb namens der grünliberalen Fraktion, auch hier der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich kann mich kurzfassen, ich habe mich in der letzten Session ja einlässlich zum Inhalt geäußert: Der Bundesrat ist der Meinung, dass bei beiden Differenzen, bei jener zur Kodifizierung der Stiftungsaufsichtsbeschwerde wie auch bei jener zum Steuerrecht, die nationalrätliche Ergänzung der Vorlage abzulehnen ist. Ich möchte Sie bitten, hier dem Ständerat zu folgen. Das bedeutet, zum einen bei Artikel 84 die Minderheit II (Vogt) und zum andern bei Artikel 56 Absatz 2 die Minderheit Hurni zu unterstützen.

Maitre Vincent (M-E, GE), pour la commission: Je serai bref, je vais m'exprimer sur les deux dernières divergences qui opposent notre conseil au Conseil des Etats. Il en a été longuement débattu et discuté par les précédents orateurs.

La majorité de la commission vous invite à rejeter toutes les minorités. Voici les raisons pour lesquelles elle vous propose de le faire.

En ce qui concerne l'assujettissement fiscal des fondations qui découlerait en définitive, à en croire la proposition de la minorité Hurni, de la rémunération des organes, on ne voit toujours pas très bien quelle relation de cause à effet imposerait tout d'un coup de ne plus exonérer les fondations du moment où les membres de leurs conseils, eux, se verraient accorder une rémunération appropriée. Une rémunération appropriée, cela veut évidemment dire – et je ne doute pas une seule seconde que le Tribunal fédéral comprendra cette disposition dans ce sens-là – que c'est une rémunération qui ne met pas en péril les finances ou la dotation d'une fondation. Une fondation riche à milliards rémunérera non seulement en conséquence de sa dotation les membres de son conseil, mais évidemment aussi en fonction des hautes compétences qui seront apportées et exercées par les membres du conseil de fondation. A l'inverse, une fondation plus modeste dans sa dotation et dans ses capacités financières ne saurait à l'évidence rémunérer de façon outrancière ses membres jusqu'à en prêter même l'objectif et les buts prévus par ses statuts.

Je le répète, il n'y a donc certainement pas lieu de faire un lien entre la rémunération des membres du conseil et l'exonération fiscale des fondations: cette dernière est historiquement en vigueur tout simplement pour favoriser les contributions financières externes dans des fondations pour atteindre leurs buts propres, soit atteindre des intérêts publics, des intérêts à but non lucratif, sociaux ou caritatifs, dans l'écrasante majorité des cas.

La commission vous recommande de rejeter la proposition à l'origine de cette minorité.

La deuxième divergence – il en a aussi été question à l'instant –, concerne la qualité pour recourir ou pour déposer une plainte auprès de l'autorité de surveillance contre l'organe de la fondation pour ses actes ou ses omissions. Il nous a d'ailleurs paru fort opportun d'adhérer à la nouvelle formulation que nous a suggérée l'administration. A ce propos, je me permets, au nom de la commission, de saluer l'administration pour son travail d'accompagnement et ses suggestions toujours opportunes dans le cadre de nos travaux.

Ni plus ni moins, la qualité pour recourir qui vous est proposée par la majorité de la commission reprend les critères qui ont été établis par le Tribunal fédéral lui-même. Je ne vais

AB 2021 N 2369 / BO 2021 N 2369

pas revenir sur la liste complète, mais ce sont évidemment les bénéficiaires, les créanciers, les fondateurs eux-mêmes, voire les proches des bénéficiaires de la fondation ou des donateurs qui ont cette qualité pour recourir. Afin d'éviter tout abus, tout excès dans l'utilisation de cet outil qu'est le recours ou la plainte à l'autorité de surveillance, une condition supplémentaire a été ajoutée: les recourants potentiels doivent justifier d'un intérêt. Ceci nous paraît important pour encadrer le droit de plainte et de recours.

Pour ces raisons, nous vous invitons à suivre la majorité de la commission. La commission a rejeté, par 12



voix contre 9, la proposition défendue par la minorité I (Dandrès) et, par 15 voix contre 10, celle de la minorité II (Vogt), pour disposer d'un droit plus clair, plus prévisible en matière de recours contre les organes de la fondation.

Hurni Baptiste (S, NE): Monsieur le rapporteur, je vous ai écouté avec beaucoup d'attention. Vous avez dit que la rémunération ne doit pas être exagérée, qu'elle doit être appropriée et qu'il reviendra au Tribunal fédéral de la définir. J'aurais bien voulu, pour que tout soit clair, savoir ce que signifie, pour vous, "appropriée". Une rémunération appropriée signifie-t-elle, selon vous, 1000 francs par année, 10 000 francs par année, 1000 francs par séance, un pourcentage de la fortune de la fondation? Que signifie "appropriée" pour vous, rapporteur de la commission?

Maitre Vincent (M-E, GE), pour la commission: Je regrette que vous ne m'ayez pas écouté mieux que cela tout à l'heure, puisque j'ai déjà donné les indices de cette réponse. Il y a évidemment plusieurs critères et je ne prétends pas qu'ils soient exhaustifs. Il y a évidemment la dotation en capital de la fondation, il y a évidemment la complexité et l'importance de la tâche – ce sont d'ailleurs les critères actuellement utilisés pour rémunérer un membre d'un conseil. Dans des fondations dotées de façon très importante et sur des projets très complexes, évidemment que l'expert-comptable ou le juriste particulièrement aguerri dans un domaine spécifique pourrait être rémunéré en fonction de ses compétences et de ses qualités. Il y a d'autres critères que le Tribunal fédéral ne manquera pas d'appliquer, mais vous en avez pour l'essentiel la démonstration ici.

Bellaiche Judith (GL, ZH), für die Kommission: Ich konzentriere mich bei der Berichterstattung strikte auf die Beleuchtung der zwei verbleibenden Differenzen zum Ständerat.

Zum einen geht es um die Beschwerdelegitimation der bereits existierenden, aber sehr eng gefassten Stiftungsaufsichtsbeschwerde. Sie fällt derzeit einseitig aus und wird von den Gerichten restriktiv ausgelegt. Zwar ist ein Destinatar zur Beschwerde berechtigt, nicht jedoch ein Stifter. Im Gegensatz zum Ständerat, der eine Flut von Beschwerden und eine höhere Rechtsunsicherheit befürchtet, hält Ihre Kommission für Rechtsfragen an ihrer Definition der Beschwerdelegitimation fest. Die befürchtete Beschwerdeflut wird mit der Bedingung eines berechtigten Kontrollinteresses ausgeschlossen. Einem internationalen Stiftungsstandort kann man nur gerecht werden, wenn genau solche Personen, die ein berechtigtes Kontrollinteresse haben, und ganz besonders die Stifter selbst die Möglichkeit einer Beschwerde haben, sollte der Stiftungszweck gefährdet sein.

Zum andern geht es um die Möglichkeit, Stiftungsräte angemessen entschädigen zu können, um die Stiftung ordentlich zu führen. Derzeit entspricht das teilweise bereits der gelebten Realität, aber kantonale Steuerbehörden handhaben diesen Umstand unterschiedlich, was zu einer unübersichtlichen Situation führt. Es scheint uns völlig normal und entspricht nun mal der Realität, dass anspruchsvolle Arbeit – bisweilen geht es um die Verwaltung von Millionenbeträgen und um komplizierte Sachverhalte – angemessen entschädigt wird. Die Einzigen, die sich dagegen wehren, sind die Kantone. Aber bei dieser parlamentarischen Initiative, der wir ja zugestimmt haben, geht es nicht um die Stärkung der Kantone, sondern um die Stärkung des Stiftungsstandorts.

Es versteht sich von selbst, dass eine angemessene Entschädigung der Stiftungsräte Hand in Hand mit einer Professionalisierung der Stiftungsführung geht, auch im internationalen Kontext. Die Einwände des Ständerates sind schwer nachvollziehbar. Es war in der kurzen Beratung von einem grossen Missbrauchspotenzial die Rede. Dabei bezog sich der Ständerat jedoch auf die Definition "marktkonform", derweil der Nationalrat nicht eine marktkonforme, sondern eine angemessene Entschädigung verankern will. Eine Ausuferung ist nicht zu befürchten, da ja die Kantone über ebendiese Angemessenheit in koordinierter Weise befinden würden.

Ebenso wenig lässt sich die Behauptung erhärten, der Stiftung würden mit einer angemessenen Entschädigung Gelder entzogen. Zur professionellen Führung einer Stiftung gehört die Wahrung ihrer Interessen. Ein kostenloser, aber fachlich unkundiger Stiftungsrat schadet dem Stiftungszweck und den Finanzen weit mehr als die angemessene Entschädigung eines sachkundigen Stiftungsrates.

Insgesamt scheint uns die Argumentation des Ständerates recht widersprüchlich. In Bezug auf die Entschädigung der Stiftungsräte fürchtet er um den zweckmässigen Einsatz der Gelder, er aberkennt dem Stifter jedoch genau in einem solchen Fall die Beschwerdemöglichkeit. Die Lösung der RK-N scheint uns schlüssiger.

Deshalb bitten wir Sie, den beiden Mehrheitsanträgen zuzustimmen und am Beschluss des Nationalrates festzuhalten.



Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 14.470/24223)

Für den Antrag der Mehrheit ... 117 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 68 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 14.470/24224)

Für den Antrag der Mehrheit ... 108 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 79 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Ziff. 1a Ziff. 1 Art. 56 Abs. 2; Ziff. 2 Art. 23 Abs. 2

Antrag der Mehrheit

Festhalten

Antrag der Minderheit

(Hurni, Arslan, Brélaz, Brenzikofer, Dandrès, Fehlmann Rielle, Funicello, Marti Min Li, Walder)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 1a ch. 1 art. 56 al. 2; ch. 2 art. 23 al. 2

Proposition de la majorité

Maintenir

Proposition de la minorité

(Hurni, Arslan, Brélaz, Brenzikofer, Dandrès, Fehlmann Rielle, Funicello, Marti Min Li, Walder)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 14.470/24225)

Für den Antrag der Mehrheit ... 121 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 69 Stimmen

(0 Enthaltungen)

AB 2021 N 2370 / BO 2021 N 2370