



23.XXX

**Bericht
zur Abschreibung der Motion 18.3383 der Kommission für
Rechtsfragen des Ständerats «Einführung des Trusts in die
schweizerische Rechtsordnung»**

vom ...

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2018 M 18.3383 Einführung des Trusts in die schweizerische Rechtsord-
nung
(S 12.06.2018, N 13.03.2019)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Bericht

1 Ausgangslage

Am 26. April 2018 reichte die Rechtskommission des Ständerats die Motion 18.3383 «Einführung des Trusts in die schweizerische Rechtsordnung» ein, die den Bundesrat «beauftragt, die rechtlichen Grundlagen für einen Schweizer Trust zu schaffen.» Am 12. Juni 2018 nahm der Ständerat die Motion mit 25 zu 16 Stimmen bei 2 Enthaltungen an.¹ Am 13. März 2019 nahm der Nationalrat die Motion mit 123 zu 58 Stimmen ebenfalls an.²

In der Folge wurde mit Unterstützung einer Experten- und einer Arbeitsgruppe eine Vernehmlassungsvorlage erarbeitet und parallel dazu eine vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführt.³ Am 12. Januar 2022 schickte der Bundesrat einen entsprechenden Vorentwurf in die Vernehmlassung. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 30. April 2022.⁴

Der Vorentwurf umfasste einen zivilrechtlichen Teil zur Schaffung des Trusts als neues Rechtsinstitut im Obligationenrecht sowie zu weiteren Anpassungen im Zivilrecht. Damit sollte als echte Alternative zu den bestehenden Instrumenten des Schweizer und des ausländischen Rechts ein Trust mit den wesentlichen Merkmalen und mit einem breiten Anwendungsbereich geschaffen werden. In einem zweiten steuerrechtlichen Teil wurde eine explizite Regelung von Trustverhältnissen in den Steuergesetzen vorgeschlagen, wobei beim sog. *Irrevocable Discretionary Trust* eine Zurechnung von Trusteinkommen und -vermögen an den Trust erfolgen sollte, der wie eine Stiftung als selbstständiges Subjekt behandelt würde.

Der Bundesrat betonte damals, dass die Einführung des Trusts in das Schweizer Recht die heutige Rechtsform der Stiftung, insbesondere im karitativen und philanthropischen Bereich, nicht konkurrenzieren darf und soll. Diese funktioniert heute, auch dank verschiedener Teilrevisionen in jüngster Zeit, gut und geniesst international einen sehr guten Ruf. Dies schliesse eine Änderung des Stiftungsrechts zu einem späteren Zeitpunkt und mit vergleichbarer Zielsetzung freilich nicht aus, namentlich im Bereich der Familienstiftungen.⁵

1 AB SR 2018 508

2 AB NR 2019 296

3 MORGER/LIESCH: Regulierungsfolgenabschätzung zur Schaffung einer gesetzlichen Regelung von Trusts in der Schweiz – Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen, im Auftrag des Bundesamts für Justiz (BJ), des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), Büro BASS in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Andrea Opel (Universität Luzern), 2019, Bern (www.seco.admin.ch > Publikationen und Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung > Vertiefte RFA > Trust 2019).

4 Siehe Vorentwurf, erläuternder Bericht vom 12. Januar 2022 und Bericht über das Ergebnis der Vernehmlassung, abrufbar unter <https://www.fedlex.admin.ch/de/home> > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2022 > EJPD > Vernehmlassung 2021/32.

5 Erläuternder Bericht (Fn. 4), Übersicht, S. 3 und Ziff. 5.1.1.2, S. 61.

2 Vernehmlassungsergebnis

Im Rahmen der Vernehmlassung sprach sich zwar im Grundsatz eine relative Mehrheit der insgesamt 80 Vernehmlassungsteilnehmenden für die Einführung des Trusts im Schweizer Recht aus (acht Kantone, zwei politische Parteien und 28 Organisationen). Der Vorentwurf als solcher wurde von acht Kantonen, zwei Parteien und 28 Organisationen unterstützt.

Allerdings wurde nur der zivilrechtliche Teil von einer Mehrheit der Teilnehmenden ausdrücklich unterstützt (acht Kantone, zwei Parteien und 28 Organisationen). Demgegenüber wurde der steuerrechtliche Teil von einer grossen Mehrheit von 19 Kantonen, einer Partei und 20 Organisationen klar und insgesamt abgelehnt. Überdies machten zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende ihre Zustimmung zum Grundsatz der Einführung des Trusts davon abhängig, dass die steuerrechtlichen Vorschläge abgelehnt oder grundsätzlich überarbeitet werden. Hauptsächlich wurde die Ablehnung mit der gegenüber der geltenden Praxis unattraktiveren gesetzlichen Regelung, des erheblichen administrativen Aufwandes und der mangelnden Praktikabilität des Vorschlags begründet.⁶

3 Begründung des Antrags auf Abschreibung der Motion

Der Bundesrat hat beschlossen, der Bundesversammlung keine Botschaft zu einer Vorlage zur Einführung des Trusts in die schweizerische Rechtsordnung zu unterbreiten. Gestützt auf Artikel 122 Absatz 3 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes (ParlG)⁷ beantragt der Bundesrat aus den nachfolgenden Gründen die Abschreibung der Motion.

3.1 Kein Konsens über Anliegen der Motion und Bedarf nach Einführung des Trusts als Rechtsinstitut

Das Vernehmlassungsergebnis macht deutlich, dass das Anliegen der Motion zur Einführung des Trusts als Rechtsinstitut des Schweizer Rechts umstritten ist. Zwar anerkannte eine Mehrheit der Teilnehmenden, insbesondere seitens der direkt betroffenen Kreise und Akteure, ein Regulierungsversagen, wie das auch die Regulierungsfolgenabschätzung belegte.⁸ Umgekehrt wurde aber die Notwendigkeit der Einführung eines Trusts in die Schweizer Rechtsordnung unter Hinweis auf dessen beschränkten potentiellen Nutzerkreis, die zur Verfügung stehenden Alternativen (siehe dazu auch Ziff. 3.2) und die Schwierigkeiten bei der steuerrechtlichen Behandlung des Trusts (vgl. dazu Ziff. 3.3) sowie dessen Verwendung zu unerwünschten Zielsetzungen verbreitet bestritten. Beim Trust handle es sich um ein Institut des Common Law, das fast ausschliesslich von Personen mit Verbindung zu Staaten des Common Law verwendet

⁶ Bericht über das Ergebnis der Vernehmlassung, Ziff. 3.3, S. 11.

⁷ SR 171.10

⁸ Vgl. MORGER/LIESCH (Fn. 3), S. 41 f.

werde, weshalb ein Trust nach Schweizer Recht eher selten genutzt würde. Zudem wurden Befürchtungen geäußert, dass die Einführung eines schweizerischen Trusts letztlich dem Ruf und den Finanzen der Schweiz schaden und dieses neue rechtliche Konstrukt missbraucht werden könnte. Diese Einschätzung deckt sich mit der Beurteilung der bundesrätlichen Vorschläge gemäss Vorentwurf: Während eine Mehrheit der Kantone die Vernehmlassungsvorlage ablehnte, waren die Ansichten der Parteien geteilt; eine Mehrheit der teilnehmenden Organisationen äusserte sich positiv.

Aus Sicht des Bundesrates, der sich im Übrigen bereits im Rahmen der Behandlung der Motion 18.3383 skeptisch gegenüber einer direkten Lancierung eines Gesetzgebungsprojekts ohne vorgängige sorgfältige Prüfung der privat- und der steuerrechtlichen Fragen gezeigt hatte,⁹ besteht somit derzeit kein genügender Konsens über das Anliegen der Motion und den Bedarf nach der Einführung des Trusts als neues Rechtsinstitut in das Schweizer Recht, auch wenn der Befund eines Regulierungsversagens kaum zu widerlegen ist.

Gemäss RFA besteht kein Marktversagen, da der Markt durchaus fähig ist, die nachgefragten Lösungen nach Vermögensstrukturierung und Nachlassplanung zu befriedigen¹⁰.

Das Marktergebnis ist jedoch auf Grund der komplexen Strukturen ineffizient. Daher wird von einem Regulierungsversagen gesprochen.

3.2 Weitergehende und alternative Vorschläge im Zivilrecht: Revision des Stiftungsrechts

In der Vernehmlassung wurde verbreitet die Ansicht vertreten, dass das Stiftungsrecht in Bezug auf die Familienstiftung zu revidieren sei, insbesondere indem die Errichtung von sogenannten Unterhaltsstiftungen ermöglicht und das Verbot von Familienfideikommissen oder Familienunterhaltsstiftungen aufgehoben würde. Demnach könnte die Modernisierung der Familienstiftung entweder anstelle der Einführung des Schweizer Trusts erfolgen – weil es als viel einfacher erachtet wird, das aktuelle Stiftungsrecht zu revidieren als ein neues Rechtsinstrument zu schaffen – oder gleichzeitig mit der Einführung des Trusts im Schweizer Recht – und so das Regulierungsversagen beheben.¹¹

⁹ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 23. Mai 2018 sowie AB SR 2018 508 und AB NR 2019 296.

¹⁰ Vgl. MORGER/LIESCH (Fn. 3), S. 41.

¹¹ Diese Ansicht deckt sich mit der in der Lehre vertretenen Ansicht, die für eine Revision von Artikel 335 Absatz 1 ZGB und eine Aufhebung von Artikel 335 Absatz 2 ZGB plädiert. Siehe z.B. GRÜNINGER, in: Geiser/Fountoulakis (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 7. Aufl., Basel 2022, Art. 335 ZGB N 3 und N 17; VEZ, Les sous-ensembles flous de la fondation, in: Rumo-Jungo et al. (Hrsg.), Une empreinte sur le Code Civil, Mélanges en l'honneur de Paul-Henri Steinauer, Bern 2013, S. 145 ff., S. 150 ff. Siehe auch PIOTET, in: Pichonnaz/Foëx (Hrsg.), Commentaire romand, Code civil I, Basel 2010, Art. 335 ZGB N 33. Vgl. zur Möglichkeit der Revision des Stiftungsrecht auch MORGER/LIESCH (Fn. 3), S. 70 f.

Der Bundesrat hat sich im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage zur Einführung des Trusts im Schweizer Recht zwar gegenüber einer Revision des Stiftungsrechts offen gezeigt, insbesondere bezüglich der Familien- bzw. Unterhaltstiftungen. Bei einer Modernisierung der Regelungen für Familienstiftungen dürften sich jedoch die gleichen Fragen und Herausforderungen stellen wie bei einem Trust, da die Besteuerung des Trusts nach den heute geltenden Regeln für eine Stiftung erfolgen sollte (siehe dazu Ziff. 3.3). Soll eine Revision der Familienstiftungen attraktiver ausgestaltet werden, so ist eine Änderung der steuerlichen Rahmenbedingungen notwendig.¹² Auch müsste eine neue Familienunterhaltstiftung den internationalen Standards bezüglich Transparenz entsprechen, dem Ruf der Schweiz nicht schaden und sich nicht nachteilig auf die Evaluationen der *Financial Action Taskforce (FATF)* und des *Global Forum* auswirken. Nur unter diesen Voraussetzungen kann eine Revision des Stiftungsrechts in Betracht gezogen werden.

Die zwischenzeitlich eingereichte Motion Burkart vom 15. Dezember 2022 (22.4445 «Die Schweizer Familienstiftung stärken. Verbot der Unterhaltstiftung aufheben») will den Bundesrat beauftragen, «dem Parlament eine Änderung von Artikel 335 ZGB vorzulegen, wonach das Verbot von Familienunterhaltstiftungen aufgehoben wird». Mit Stellungnahme vom 15. Februar 2023 beantragte der Bundesrat unter Hinweis auf die laufenden Arbeiten und die Notwendigkeit der Klärung der offenen Fragen sowie insbesondere der Wechselwirkungen zwischen einem allfälligen Trust und einer Revision der Familienstiftung die Ablehnung der Motion. Am 13. März 2023 wurde diese Motion zur Vorberatung an die zuständige Kommission des Ständerats (Rechtskommission) zugewiesen.¹³

Auch wenn die Arbeiten zur Einführung des Trusts im Schweizer Recht nach dem Vorschlag des Bundesrates heute nicht weiterverfolgt werden sollen, stellen sich hinsichtlich einer Revision der Familienstiftung vergleichbare Fragen und Herausforderungen wie beim Trust, vorab bei der Besteuerung. Daher bleibt der Bundesrat bei seiner ablehnenden Haltung gegenüber dem Anliegen der Motion Burkart; auch dieses Anliegen ist nach Ansicht des Bundesrates insbesondere bezüglich seiner Auswirkungen, namentlich in steuerlicher Hinsicht, heute nicht mehrheitsfähig.

3.3 Ablehnung und Ausweglosigkeit bei den steuerrechtlichen Vorschlägen

Im Unterschied zum zivilrechtlichen Teil wurden die Vorschläge des Bundesrates zur zukünftigen Besteuerung von Schweizer Trusts in der Vernehmlassung ganz überwiegend abgelehnt. Zahlreiche Teilnehmende erachteten das im Vorentwurf vorgesehene System zur Besteuerung von Trusts für inakzeptabel und versagten der Vorlage angesichts dieser Vorschläge jegliche Unterstützung. Die Vorschläge seien schädlich für die Schweizer Trust-Industrie und den gesamten Finanzsektor und würden die Nutzung von Trusts unattraktiv machen. Nur eine kleine Minderheit unterstützte den steuerlichen Teil des Vorentwurfs.

¹² Vgl. Erläuternder Bericht (Fn. 4), Ziff. 1.3.3, S. 32.

¹³ AB SR 2023 178

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die heutige Praxis der steuerlichen Behandlung von Trusts in der Schweiz zwar teilweise uneinheitlich sein mag, insgesamt aber gut zu funktionieren scheint, jedoch überwiegend auf zwei Kreisschreiben beruht, mit beschränkter Verbindlichkeit. Auch wird die geltende Praxis teilweise kritisiert.¹⁴ Vor diesem Hintergrund war und ist der Bundesrat der Ansicht, dass das derzeit für Trusts geltende Steuerregime gemäss den zwei Kreisschreiben im Falle einer gesetzlichen Regelung eines Schweizer Trust im Zivilrecht nicht beibehalten werden kann und soll. Entsprechend hat er im Vorentwurf Vorschläge für eine explizite Regelung in den Steuergesetzen (im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [DBG]¹⁵, im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [Steuerharmonisierungsgesetz, StHG]¹⁶ sowie im Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer [Verrechnungssteuergesetz, VStG]¹⁷) gemacht.

Kernpunkt der Vorschläge war insbesondere die Besteuerung der sog. *Irrevocable Discretionary Trusts* durch eine Zurechnung von Trusteinkommen und -vermögen an den Trust, der wie eine (Familien-)Stiftung als selbstständiges Steuersubjekt behandelt werden sollte. Bei einem widerruflichen Trust sollten die Vermögenswerte weiterhin der Begründerin oder dem Begründer zugerechnet werden.¹⁸ Diese Vorschläge wurden teils heftig und als weder praktikabel noch attraktiv kritisiert; primär wurde daher die Weiterführung des geltenden Steuerregimes gefordert.¹⁹

Wie der Bundesrat bereits zur Vernehmlassungsvorlage ausgeführt hat, kommt im Falle einer Kodifizierung des Trusts im Zivilrecht weder der Verzicht auf eine explizite gesetzliche steuerrechtliche Regelung in Betracht noch hat sich eine Kodifikation der heutigen Praxis in den Steuergesetzen als ohne weiteres möglich und praktikabel erwiesen. Nach Ansicht des Bundesrats ist heute auch keine bessere Alternative zur Trustbesteuerung ersichtlich, auch nicht im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse. Der Bundesrat erinnert vor diesem Hintergrund daran, dass der im Vorentwurf vorgeschlagenen steuerlichen Behandlung von Trusts umfangreiche Arbeiten einer Arbeitsgruppe der Eidgenössischen Steuerverwaltung ESTV mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone und der Wissenschaft, welche bereits zahlreiche Optionen geprüft hatte, vorangegangen waren.²⁰

In diesem Zusammenhang anzufügen ist, dass die gegenüber den Vorschlägen für die steuerliche Behandlung geäusserte Kritik nach Ansicht des Bundesrates in gleichem Masse auch für eine allfällige (Familien-)Unterhaltsstiftung gelten würde, so dass die gleiche steuerrechtliche Problematik auftreten würde (siehe dazu auch Ziff. 3.2).

¹⁴ Siehe Erläuternder Bericht (Fn. 4), Ziff. 2.8, S. 43 f.

¹⁵ SR 642.11

¹⁶ SR 642.14

¹⁷ SR 642.21

¹⁸ Siehe Erläuternder Bericht (Fn. 4), Ziff. 5.1.4.5, S. 84 f.

¹⁹ Bericht über das Ergebnis der Vernehmlassung, Ziff. 3.1, S. 8 und Ziff. 3.3, S. 11.

²⁰ Siehe Erläuternder Bericht (Fn. 4), Ziff. 1.2.2, S. 28.

4 Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Anliegen der Motion zur Einführung des Trusts als neues Rechtsinstitut in das schweizerische Recht mangels eines genügenden politischen Konsenses – insbesondere bezüglich der steuerrechtlichen Behandlung – für eine zielführende mehrheitsfähige Vorlage derzeit nicht umgesetzt werden kann und daher nicht weiterverfolgt werden sollte. Der Bundesrat beantragt deshalb die Abschreibung der Motion 18.3383 «Einführung des Trusts in die schweizerische Rechtsordnung».