

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 21/2019

Sitzung vom 20. März 2019

244. Anfrage (Verschiedene Problemstellungen bezüglich des Themas «Steuerbefreiung von gemeinnützigen Institutionen»)

Die Kantonsräte Tobias Langenegger, Zürich, sowie Michael Zeugin und Martin Neukom, Winterthur, haben am 14. Januar 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Das Thema «Steuerbefreiung bei gemeinnützigen Institutionen» wird immer wieder kontrovers diskutiert. Zuletzt geschah dies wegen dem Kurswechsel des Steueramtes des Kantons Zürich bei Kinderkrippen. Infolge dieses Regimewechsels wurde auch eine kantonsrätliche Anfrage (KR-Nr. 139/2018) eingereicht. In dieser Antwort sagt der Regierungsrat: «Zudem werden sich für Kitas, die keinen Gewinn anstreben, mangels Gewinn gar keine Gewinnsteuern ergeben. Schliesslich werden Gewinne von Vereinen und Stiftungen unter 10 000 Franken nicht besteuert (§ 76 StG).» Natürlich interpretiert der Regierungsrat mit diesem Satz das Steuergesetz richtig. Bei der Steuerbefreiung geht es den meisten Institutionen jedoch nicht primär um das Zahlen von Gewinn- und Kapitalsteuern, sondern generell um die Anerkennung deren Gemeinnützigkeit durch das Steueramt. Weil nur Zuwendungen an eine wegen Gemeinnützigkeit oder öffentlichen Aufgaben steuerbefreite Institution steuerlich abzugsfähig sind, ist die Steuerbefreiung für viele gemeinnützig tätige Institutionen bei der Mittelbeschaffung von grosser Bedeutung. Bei vielen Vergabeorganisationen (Private oder Stiftungen) ist die anerkannte Gemeinnützigkeit Voraussetzung oder mindestens ein wichtiges Kriterium für eine Zuwendung. Zudem kann die Steuerbefreiung auch eine Voraussetzung für gewisse Zertifizierungen sein, zum Beispiel schreibt die ZEWO auf ihrer Website: «Ein wichtiges Indiz für die Gemeinnützigkeit einer Organisation bildet auch deren Befreiung von der kantonalen Gewinn- und Kapitalsteuer und von der direkten Bundessteuer.» Ein negativer Entscheid vom Steueramt bedeutet meistens also auch, dass die Finanzierung misslingt und somit die ganze Institution von Anfang an zum Scheitern verurteilt ist.

Nun sind die Kriterien für die Steuerbefreiung relativ schwammig formuliert. Begriffe wie «politisch tätig», «Beeinflussung der Willensbildung», «altruistisch», «Förderung der öffentlichen Wohlfahrt» oder «Leistungen im Dienst der Allgemeinheit» sind relativ unscharf. Zudem werden die Steuerämter der Standortgemeinde zur Vernehmlassung der Gesuche

für die Steuerbefreiung eingeladen. Es gibt also 162 unterschiedliche Interpretationen dieser Begriffe. Dies ist heikel, wenn man bedenkt, dass dieser Entscheid gravierende Folgen (siehe oben) für die gesuchstellenden Institutionen haben kann.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie stellt der Kanton sicher, dass Begriffe wie «gemeinnützig», «altruistisch» und «ideell» bei der Beurteilung von Gesuchen sinn- und zeitgemäss verwendet werden?
2. Wie gewährleistet das Steueramt eine einheitliche Beurteilung der Gesuche, damit es bei der Beurteilung keine willkürliche Entscheide je nach Standortgemeinde gibt?
3. Ein wichtiges Kriterium ist auch, welche Personen hinter einer Organisation stehen (Verwaltungsrat, Stiftungsrat etc.). Was für Kriterien gibt es bezüglich dieser Personen?
4. Schaut man die Liste der steuerbefreiten Institutionen an, fällt auf, dass ziemlich viele grosse Institute darauf sind (beispielsweise Julius Bär Stiftung, Credit Suisse Foundation etc.). Wie stellt das Steueramt sicher, dass diese Institutionen personell und zweckmässig unabhängig von den meist gleichlautenden gewinnorientierten Betrieben sind?
5. Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf bezüglich des Prozesses der Steuerbefreiung? Wenn ja, welchen? Wenn nein, wie stellt er sich zur Problematik bezüglich wichtiger Voraussetzung für die Zertifizierung durch die Steuerbefreiung?
6. Weiss das Steueramt, wie viele Steuereinnahmen jährlich dem Kanton mit den steuerbefreiten Institutionen entgehen? Wenn ja, um wie viel Geld handelt es sich?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Tobias Langenegger, Zürich, sowie Michael Zeugin und Martin Neukom, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Von der Steuerpflicht befreit sind juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, für den Gewinn und das Kapital, die ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind. Unternehmerische Zwecke sind grundsätzlich nicht gemeinnützig (§ 61 lit. g Steuergesetz; StG, LS 631.1).

Gemeinnützigkeit im Sinne des Steuerrechts liegt nur vor, wenn die Tätigkeit der juristischen Person im Interesse der Allgemeinheit liegt (objektives Element der Gemeinnützigkeit) und dem Wirken der juristischen Person uneigennützig Motive zugrunde liegen, d. h., selbstlos und altruistisch gehandelt wird (subjektives Element der Gemeinnützigkeit). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird Gemeinnützigkeit nicht in dem weiten Sinne verstanden, der jede Betätigung im Dienst der Allgemeinheit umfasst und der auch alle Bestrebungen einschliesst, die irgendwie auf wirtschaftliche oder soziale Förderung einzelner Bevölkerungskreise gerichtet sind (Urteil 2C_835/2016 vom 21. März 2017). Nur wenn eine Tätigkeit aus allgemein anerkannter, gesamtgesellschaftlicher Sicht im Allgemeininteresse liegt, lässt sich der Verzicht des Staats auf Steuereinnahmen rechtfertigen. Der Begriff der Gemeinnützigkeit ist im Steuerrecht somit enger gefasst als im allgemeinen Sprachgebrauch. Es genügt insbesondere nicht, dass eine Institution als «Non-Profit»-Organisation keinen Gewinn anstrebt. Eine Steuerbefreiung ist zudem ausgeschlossen, wenn die Tätigkeit zwar auch gemeinnützigen Zwecken, aber in erster Linie den wirtschaftlichen oder privaten Interessen (Selbsthilfeszwecken) der Mitglieder der juristischen Person dient. Auch genügt ein bloss ideeller Zweck für eine Steuerbefreiung nicht.

Das Allgemeininteresse wird regelmässig nur dann bejaht, wenn der Kreis der Destinatäre, denen die Förderung bzw. Unterstützung zukommt, grundsätzlich offen ist. Ein allzu enger Destinatärskreis (beispielsweise durch die Begrenzung auf den Kreis der Familie oder die Mitglieder eines Vereins) schliesst eine Steuerbefreiung wegen Gemeinnützigkeit aus.

Für die Auslegung der Begriffe «gemeinnützig» und «altruistisch» orientiert sich das kantonale Steueramt primär am Kreisschreiben Nr. 12 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 8. Juli 1994. Als «gemeinnützig» und «altruistisch» gelten gemäss dem Kreisschreiben Tätigkeiten in karitativen, humanitären, gesundheitsfördernden, ökologischen, erzieherischen, wissenschaftlichen und kulturellen Bereichen. Als das Gemeinwohl fördernd erscheinen beispielsweise die soziale Fürsorge, Kunst und Wissenschaft, Heimat-, Natur- und Tierschutz sowie die Entwicklungshilfe. Ob eine bestimmte Tätigkeit im Interesse der Allgemeinheit liegt, beurteilt sich dabei nach der jeweils massgebenden Volksauffassung. Diese ist geprägt von der aktuellen Einstellung der Allgemeinheit zu einer bestimmten Tätigkeit sowie den aktuellen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen und Entwicklungen. Ob eine bestimmte Aktivität im Allgemeininteresse liegt, beurteilt sich nach der aktuellen Wertvorstellung der schweizerischen Bevölkerung. Das kantonale Steueramt ist sich bewusst, dass sich die Wertvorstellungen und die Gesamtsicht der Gesellschaft stetig ändern. Um zu definieren, was heute als «gemeinnützig»

und «altruistisch» gilt, zieht das kantonale Steueramt neben dem Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung auch die Rechtsprechung und die aktuelle Literatur bei und tauscht sich im Rahmen der Arbeitsgruppe Steuerbefreiung der Schweizerischen Steuerkonferenz mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Kantone aus. Damit ist eine sinn- und zeitgemässe Verwendung der Begriffe «gemeinnützig» und «altruistisch» gewährleistet.

Zu Frage 2:

Gesuche um Befreiung von der Steuerpflicht sind beim kantonalen Steueramt einzureichen (§ 170 Abs. 1 StG). Es prüft als erste Instanz, ob die Voraussetzungen für die Gewährung einer Steuerbefreiung erfüllt sind. Innerhalb des kantonalen Steueramtes ist die Dienstabteilung Recht für die Behandlung dieser Gesuche zuständig (§ 16 lit. a Verordnung über die Organisation des kantonalen Steueramtes; LS 631.51). Nach § 170 Abs. 2 StG wird die Gemeinde, in der die gesuchstellende juristische Person ihren Sitz hat, zur Vernehmlassung eingeladen. Das kantonale Steueramt berücksichtigt die Vernehmlassung der Gemeinde, ist für seinen Entscheid aber nicht an die Einschätzung der Gemeinde gebunden. Gegen den Entscheid des kantonalen Steueramtes können die betroffene Institution und die betroffene Gemeinde Einsprache erheben. Gegen den Einspracheentscheid des kantonalen Steueramtes steht sodann der Rechtsweg an das Steuerrekursgericht, das Verwaltungsgericht und schliesslich an das Bundesgericht offen. Eine einheitliche Beurteilung der Steuerbefreiungsgesuche auch unter Berücksichtigung der Vernehmlassungen der 162 Standortgemeinden im Kanton Zürich ist damit gewährleistet.

Zu Frage 3:

Welche Personen hinter einer Institution stehen, ist für die Prüfung des subjektiven Elements der Steuerbefreiung von Bedeutung, nämlich für die Beurteilung der Frage, ob dem Wirken der juristischen Person uneigennützige Motive zugrunde liegen. Wie in der Beantwortung der Frage 1 ausgeführt, ist eine Steuerbefreiung ausgeschlossen, wenn die Tätigkeit zwar auch gemeinnützigen Zwecken, aber in erster Linie den privaten oder wirtschaftlichen Interessen der Mitglieder dient. Dies gilt ebenso, wenn die Tätigkeit tatsächlich privaten oder wirtschaftlichen Interessen der Personen dient, die hinter einer Organisation stehen. Eine Steuerbefreiung ist somit ausgeschlossen, wenn durch die Tätigkeit der Institution Aufträge für die hinter der Institution stehenden Personen oder Mitglieder und die von ihnen kontrollierten Unternehmen bewirkt werden sollen. Die Institution hat dann in erster Linie die Funktion eines Akquisitionshelikopters.

Ausfluss des altruistischen Handelns und damit Voraussetzung der Steuerbefreiung ist gemäss langjähriger Praxis auch, dass die Mitglieder des Stiftungsrates bzw. des Vereinsvorstandes ehrenamtlich tätig sind und kein Honorar für ihre ordentliche Tätigkeit als Stiftungsrat oder Vereinsvorstand erhalten. Nur wenn ein Mitglied des Stiftungsrates oder des Vereinsvorstandes Aufgaben übernimmt, welche über die ordentliche Tätigkeit hinausgehen, kann es hierfür angemessen entschädigt werden. Dies gilt namentlich für Aufgaben, für welche die Institution andernfalls entgeltliche Aufträge an Dritte vergeben müsste.

Neben der Ehrenamtlichkeit wird für die Steuerbefreiung verlangt, dass mindestens zwei voneinander unabhängige Personen im Stiftungsrat oder Vereinsvorstand vertreten sind und mindestens eine Person Wohnsitz in der Schweiz hat. Ausserdem dürfen die Mitglieder des Stiftungsrates oder des Vereinsvorstandes nicht gleichzeitig geschäftsleitende Funktionen bei der steuerbefreiten Institution übernehmen.

Zu Frage 4:

Grosse Unternehmen sehen es oft als Teil ihrer unternehmerischen und gesellschaftlichen Verantwortung, gemeinnützig tätig zu werden, und gründen dazu gemeinnützige (Förder-)Stiftungen. Gemäss Art. 80 ZGB bedarf es zur Errichtung einer Stiftung der Widmung eines Vermögens für einen besonderen Zweck. Die Stifterin bzw. der Stifter gibt bei der Errichtung der Stiftung die Kontrolle über das der Stiftung gewidmete Vermögen definitiv auf. Durch die Gründung eines separaten Rechtsträgers in Form einer Stiftung wird gewährleistet, dass die steuerbefreite Stiftung von den gewinnorientierten Stifterbetrieben unabhängig ist.

Auch stehen die Stiftungen unter der Aufsicht der Stiftungsaufsichtsbehörden des Bundes, des Kantons oder der Gemeinden. Die Aufsichtsbehörde hat dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird (Art. 84c ZGB). Die Erträge sowie das Stiftungskapital einer steuerbefreiten Stiftung dürfen nur für den vorgesehenen steuerbefreiten Zweck verwendet werden.

Für die Gewährung der Steuerbefreiung wird verlangt, dass die der steuerbefreiten Zwecksetzung gewidmeten Mittel ausschliesslich für diesen Zweck verwendet werden. Die Zielsetzung der steuerbefreiten Person darf nicht mit Erwerbszwecken oder anderen Eigeninteressen des Stifterbetriebs oder ihrer Gesellschafter verknüpft sein. Ausserdem müssen die gewidmeten Mittel unwiderruflich dem steuerbefreiten Zweck verhaftet sein. Ein Rückfall an den Stifterbetrieb ist ausgeschlossen. Bei Auflösung der betreffenden juristischen Person hat das Vermögen deshalb an eine andere steuerbefreite Körperschaft mit ähnlicher Zwecksetzung und Sitz in der Schweiz zu fallen. Dies ist durch eine unabänderliche Bestimmung im Gründungsstatut festzuhalten.

Bei Stiftungen grosser Institutionen verlangt das kantonale Steueramt regelmässig, dass die Stiftungen ihre Jahresrechnungen und Jahresberichte dem Steueramt einreichen. Ausserdem sind sämtliche steuerbefreiten Stiftungen verpflichtet, Änderungen der Stiftungsurkunde oder des Stiftungsreglements und die Auflösung der Stiftung dem kantonalen Steueramt mitzuteilen. Weiter nimmt das kantonale Steueramt regelmässig Überprüfungen von bestehenden Steuerbefreiungen vor.

Zu Frage 5:

Der Regierungsrat sieht keinen Handlungsbedarf bezüglich des Prozesses der Steuerbefreiung. Die Voraussetzungen für eine Zertifizierung durch eine Vergabeorganisation werden weder vom Regierungsrat noch vom kantonalen Steueramt festgesetzt, sondern finden sich in den für diese Vergabeorganisationen anwendbaren Bestimmungen. Die Vergabeorganisationen sind gehalten, die Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit für eine Zertifizierung nach den eigenen Bestimmungen und unabhängig von einer Steuerbefreiung zu beurteilen. Das alleinige Abstellen der Vergabeorganisationen auf die Gewährung der Steuerbefreiung durch die Steuerbehörden wäre aufgrund des steuerrechtlich häufig enger definierten Begriffs der Gemeinnützigkeit nicht sachgerecht.

Zu Frage 6:

Nein, dazu sind keine Zahlen bekannt. Weil steuerbefreite Institutionen keine Steuererklärung einreichen müssen, können solche Zahlen auch nicht erhoben werden. Weil aber Institutionen, die aufgrund ihrer Gemeinnützigkeit steuerbefreit werden, keine Erwerbszwecke verfolgen dürfen, verzeichnen sie regelmässig keine Gewinne, die ohne Steuerbefreiung besteuert würden. Besteuert werden könnte daher lediglich das Kapital dieser Institutionen. Bedeutende Ausfälle ergeben sich hingegen bei den Gewinn- und Einkommenssteuern der natürlichen und juristischen Personen, die steuerlich abzugsfähige freiwillige Zuwendungen an steuerbefreite Institutionen leisten. Da die gemeinnützigen Zuwendungen von juristischen Personen nicht separat deklariert werden müssen, können auch diese Zahlen nicht ermittelt werden. Erhoben werden könnten hingegen die freiwilligen Zuwendungen natürlicher Personen. Aktuelle Erhebungen dazu liegen aber nicht vor.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli