

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 138/2025

Sitzung vom 25. Juni 2025

667. Anfrage (Überprüfung der Gemeinnützigkeit von steuerbefreiten Institutionen)

Kantonsrätin Doris Meier, Bassersdorf, sowie die Kantonsräte Marcel Suter, Thalwil, und Christian Müller, Steinmaur, haben am 14. April 2025 folgende Anfrage eingereicht:

NR Beat Walti (FDP, ZH) hat in seiner Motion 24.4514 vom Bundesrat gefordert, dass die Bundesgesetzgebung für die Steuerbefreiung von gemeinnützigen Organisationen (direkte Bundessteuer, Staats- und Gemeindesteuern) angepasst werde. Es sollen nur noch Tätigkeiten steuerbefreit werden, die im Interesse der Allgemeinheit sind und nicht Partikularinteressen verfolgen. Der Bundesrat sieht keinen Handlungsbedarf und ist der Ansicht, dass die aktuelle gesetzliche Regelung genügt. Er hält weiter fest: «Bei Anzeichen, dass die Voraussetzungen von der Organisation nicht mehr erfüllt werden, kann eine Steuerbefreiung wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke jederzeit vom zuständigen Kanton überprüft werden.»

Das Zürcher Steueramt gewährt keine Steuerbefreiung für Organisationen, die überwiegend politisch tätig sind, gestützt auf ein Verwaltungsgerichtsurteil (SB.2013.00111). Eine Überprüfung erfolgt in unregelmässigen Abständen.

Trotzdem sind im Kanton Zürich steuerbefreite Organisationen wie Greenpeace Schweiz, HEKS oder Public Eye aktiv an politischen Kampagnen beteiligt, etwa zur Konzernverantwortung oder gegen Unternehmen wie Holcim. Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) sieht bei gemischten Zwecken eine teilweise Steuerbefreiung vor.

Der Fall eines abgelehnten Steuerbefreiungsgesuchs einer fiktiven «Stiftung Freude der Freiheit» wirft Fragen nach der Gleichbehandlung auf.

In diesem Kontext stellen wir dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Warum gewährt der Kanton Zürich den obgenannten Organisationen eine Steuerbefreiung, obwohl sie sich offensichtlich für politische Kampagnen engagieren?
2. Wie erfolgt die Prüfung des politischen Charakters einer Organisation? Gibt es klare Kriterien oder eine Checkliste?

3. Das Hilfswerk der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz (HEKS) ist verantwortlich für die Kampagne gegen Holcim. Ist eine solche Kampagne gegen einen einzelnen, wichtigen Schweizer Konzern im Einklang mit der Voraussetzung der Gemeinnützigkeit, und ist damit die Steuerbefreiung gesetzeskonform?
4. Warum ist Greenpeace Schweiz weiterhin steuerbefreit, obwohl eine fiktive Anfrage auf Basis der identischen Statuten (mit anderem Zweck) abgelehnt wurde mit dem Hinweis auf eine unzulässige Einflussnahme auf die politische Willensbildung?
5. Macht das Kantonale Steueramt Zürich von der rechtlich zulässigen Möglichkeit Gebrauch, Steuerbefreiungen wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke zu überprüfen?
6. Falls ja: durch wen, in welcher Form und in welchem Rhythmus? Wessen Steuerbefreiungen wurden in den letzten fünf Jahren widerriefen?
7. Falls nein: Warum nicht?
8. Macht das Kantonale Steueramt Zürich von der rechtlich zulässigen Möglichkeit Gebrauch, dass Organisationen mit gemeinnützigen und anderen Zwecken (sprich: Mitwirkung bei politischen Kampagnen) eine nur teilweise Steuerbefreiung erhalten?
9. Falls ja: Wie wird sichergestellt, dass die erhaltenen Spenden nur dann bei der Einkommenssteuer abzugsfähig sind, wenn sie für gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden und nicht direkt oder indirekt in politische Kampagnen dieser Organisationen fliessen? Wessen Steuerbefreiung wurde in den letzten fünf Jahren nur noch teilweise gewährt?
10. Falls nein: Warum nicht?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Doris Meier, Bassersdorf, Marcel Suter, Thalwil, und Christian Müller, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–4:

Dem Regierungsrat ist es aufgrund des Steuergeheimnisses verwehrt, konkrete Fragen zur Steuerbefreiung einzelner Institutionen zu beantworten (§ 120 Steuergesetz vom 8. Juni 1997; LS 631.1). Allgemein ist anzumerken, dass das kantonale Steueramt jedes Gesuch um Steuerbefreiung gestützt auf die im Zeitpunkt der Gesuchstellung dargelegten Umstände und die eingereichten Beweismittel eingehend prüft.

Eine politische Tätigkeit, sei sie parteipolitischer oder allgemeiner Art, wird seit je her steuerrechtlich nicht als gemeinnützig anerkannt. Dies wird damit begründet, dass die politische Betätigung in einem demokratischen Staatswesen zum alltäglichen, erwünschten und unerlässlichen Geschehen gehört, und damit zwar dem Gemeinwesen dient und grundsätzlich im Interesse der Allgemeinheit liegt. Der Staat muss sich aber gegenüber politischen Gruppierungen neutral verhalten; eine Beeinflussung der politischen Meinungsbildung darf weder durch Subventionen noch durch steuerliche Privilegierungen stattfinden (vgl. zum Ganzen: Urteil des Verwaltungsgerichts SB.2013.00111 vom 4. Juni 2014, E. 2.2). Das kantonale Steueramt spricht daher keine Steuerbefreiungen aus, wenn eine gemeinnützige Institution in erster Linie oder überwiegend politische Interessen verfolgt. Hingegen kann eine Steuerbefreiung dann in Betracht kommen, wenn politische Aktivitäten nur als Mittel zur Erreichung eines gemeinnützigen Zwecks dienen und nicht den Hauptzweck der Institution darstellen. Entscheidend für die Gewährung einer Steuerbefreiung ist mit anderen Worten, ob der Hauptzweck der Institution in der Beeinflussung der öffentlichen Meinung liegt oder ob eine solche Beeinflussung lediglich Nebenwirkung der Verfolgung eines gemeinnützigen Ziels ist.

Zu Fragen 5–7:

Aufgrund des Steuergeheimnisses können zur Überprüfung der Steuerbefreiung von einzelnen Institutionen keine Ausführungen gemacht werden. Allgemein kann Folgendes festgehalten werden: Im Kanton Zürich sind gemäss öffentlich einsehbarem Verzeichnis der steuerbefreiten Institutionen rund 6000 Institutionen aufgrund ihres öffentlichen oder gemeinnützigen Zweckes ganz oder teilweise steuerbefreit. Die steuerbefreiten Institutionen sind verpflichtet, Änderungen der Statuten oder die Auflösung dem kantonalen Steueramt mitzuteilen. Auf dessen Verlangen sind dem kantonalen Steueramt sodann Jahresbericht und Jahresrechnung einzureichen und weitere Auskünfte zu erteilen. Die Steuerbefreiung wird grundsätzlich unbefristet erteilt; nur in wenigen Fällen erfolgt die Steuerbefreiung befristet.

Das kantonale Steueramt überprüft sodann einmal gewährte Steuerbefreiungen in unregelmässigen Abständen. Überprüfungen werden häufig ohne besonderen Anlass vorgenommen. Zudem kann bei Zstellung von angepassten Statuten oder anderen Dokumenten durch die Institutionen selbst, bei Hinweisen aus der Politik, den Medien oder der Bevölkerung, bei Umstrukturierungen oder bei Neugründungen von Unterorganisationen solcher Institutionen eine Überprüfung vorgenommen werden. Auch hat das kantonale Steueramt in der Vergangenheit

ganze Branchen von steuerbefreiten Institutionen flächendeckend überprüft, so zum Beispiel sämtliche steuerbefreiten Kindertagesstätten ab 2017 (vgl. RRB Nr. 819/2018) oder sämtliche steuerbefreiten Spitäler ab 2018 (vgl. RRB Nrn. 194/2017 und 362/2018).

Zu Fragen 8–10:

Grundsätzlich kann eine teilweise Steuerbefreiung gewährt werden. Dies setzt voraus, dass die Institution organisatorisch und rechnungsmässig eine klare Trennung zwischen ihren steuerbefreiten gemeinnützigen oder öffentlichen und anderen Aktivitäten vornimmt. Eine teilweise Steuerbefreiung innerhalb derselben Institution wird nur in begründeten Ausnahmefällen gewährt. In solchen Fällen sind streng getrennte Spartenrechnungen mit eigenen Einzahlungskonten erforderlich. Angesichts der strengen materiellen Anforderungen an die organisatorische und rechnungsmässige Trennung zwischen dem steuerbefreiten und dem nicht steuerbefreiten Bereich der Institution wird in der Praxis regelmässig empfohlen, für die unterschiedlichen Zwecke separate Rechtsträger zu schaffen. Wenn politische Aktivitäten nur als Mittel zur Erreichung des gemeinnützigen Zwecks dienen und nicht einen der Hauptzwecke der Institution darstellen, erfolgt eine vollständige Steuerbefreiung. Eine teilweise Steuerbefreiung mit Spartenrechnung ist in solchen Fällen nicht möglich.

Detaillierte Ausführungen betreffend die teilweise Steuerbefreiung einzelner Institutionen können aufgrund des Steuergeheimnisses nicht gemacht werden.

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

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Peter Hösli