



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

An die
Finanzkommission des Kantonsrates
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 74 44
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 10. September 2021

**Von der Steuerpflicht befreite juristische Personen, die sich politisch betätigen;
Berichterstattung**

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In der Februarsession 2021 lud der Kantonsrat die Regierung bei der Beratung des XVIII. Nachtrags zum Steuergesetz (22.20.09) mit einem Auftrag nach Art. 95 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11) ein, die Finanzkommission bis Herbst 2021 mit einer Übersicht über die im Kanton St.Gallen ansässigen, nach Art. 80 Abs. 1 Bst. g und h des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) von der Steuerpflicht befreiten juristischen Personen, die sich politisch betätigen, zu bedienen, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Steuerbefreiung darzulegen, aufzuzeigen, wie die Steuerbefreiung periodisch überprüft werden kann und bei Bedarf gesetzliche Anpassungen vorzuschlagen. Der vom Kantonalen Steueramt verfasste Bericht (siehe Beilage) enthält die vom Kantonsrat in Auftrag gegebene Übersicht über die politische Tätigkeit von steuerbefreiten Institutionen und beleuchtet die Rechtslage zur Steuerbefreiung. Ein Bedarf an gesetzlichen Anpassungen im kantonalen Steuerrecht besteht nicht.

Für Ihre Kenntnisnahme danken wir Ihnen bestens.

Im Namen der Regierung


Marc Mächler
Präsident


Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär





Beilage:

Bericht des Kantonalen Steueramtes vom 31. August 2021

Kopie an:

Präsidium des Kantonsrates



Steueramt
Amtsleitung

Nach Art. 80 Abs. 1 Bst. g und h des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) von der Steuerpflicht befreite juristische Personen, die sich politisch betätigen / Auftrag des Kantonsrates vom 17. Februar 2021 im Rahmen des XVIII. Nachtrags zum Steuergesetz (22.20.09)

Datum:
31. August 2021



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Auftrag	3
2	Begriff der politischen Betätigung	4
3	Gesetzliche Voraussetzungen der Steuerbefreiung	4
4	Lehre und Praxis der Steuerbefreiung	5
4.1	Lehre	5
4.2	Verwaltungspraxis	6
4.3	Rechtsprechung	7
5	Rechtslage bei teilweiser politischer Tätigkeit	8
6	Untersuchung	9
6.1	Aufforderung der steuerbefreiten juristischen Personen zur Auskunft	10
6.2	Eigene Internetrecherche	10
7	Ergebnisse	10
7.1	Zur Auskunft aufgeforderte steuerbefreite juristische Personen	10
7.1.1	Eingegangene Antworten	10
7.1.2	Steuergeheimnis	10
7.1.3	Übersicht über steuerbefreite juristische Personen, die sich politisch betätigen (Beobachtungszeitraum 2018-2021)	11
7.2	Eigene Internet-Recherche nach im Kanton St.Gallen ansässigen steuerbefreiten juristischen Personen, die sich politisch betätigen	14
8	Steuerfreie Vermögensübergänge nach Art. 145 StG	15
9	Periodische Überprüfung der Steuerbefreiung	16
10	Würdigung und Frage des Handlungsbedarfs	16
10.1	Sitz der bedeutenden Hilfswerke und Umweltschutzorganisationen	16
10.2	Ergebnisse der Untersuchung des Kantonalen Steueramtes	17
10.3	Frage des Änderungsbedarfs bei der Überprüfung der Steuerbefreiung	17



1 Einleitung und Auftrag

In der Februarsession 2021 beschloss der Kantonsrat bei der Beratung des XVIII. Nachtrags zum Steuergesetz (22.20.09) einen Auftrag, der von der CVP-EVP-Fraktion / FDP-Fraktion / SVP-Fraktion beantragt worden war. Die vorberatende Kommission 22.20.09 «XVIII. Nachtrag zum Steuergesetz» hat in der Folge mit Zirkulationsbeschluss vom 19. März 2021 die inhaltlich ähnliche Motion 42.20.26 zurückgezogen.

Der Auftrag des Kantonsrates¹ an die Regierung lautet wie folgt:

Die Regierung wird eingeladen, die Finanzkommission bis Herbst 2021 mit einer Übersicht über die im Kanton St.Gallen ansässigen, nach Art. 80 Abs. 1 Bst. g und h des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) von der Steuerpflicht befreiten juristischen Personen, die sich politisch betätigen, zu bedienen, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Steuerbefreiung darzulegen, aufzuzeigen, wie die Steuerbefreiung periodisch überprüft werden kann und bei Bedarf gesetzliche Anpassungen vorzuschlagen.

Als Begründung wurde vorgebracht:

Es zeige sich ein grundsätzliches Problem. Hilfswerke und Umweltverbände würden vermehrt dazu übergehen, die Politik nicht mehr nur zu beeinflussen, sondern sie gleich selber zu machen.

Diese Institutionen würden Zuwendungen und Legate im grossen Stil erhalten. Es mache deshalb Sinn, ihre Ausgabenpolitik einer Kontrolle zu unterziehen und ihnen, wenn sie sich überwiegend politisch engagieren, die Steuerbefreiung zu entziehen.

Da in der Begründung aufgeführt wurde, Hilfswerke und Umweltverbände würden sich politisch betätigen, ging das Kantonale Steueramt davon aus, dass Mitglieder des Kantonsrates konkrete Fälle festgestellt hatten. Deshalb gab das Kantonale Steueramt mit Schreiben vom 28. April 2021 allen Fraktionen und der GLP Gelegenheit, solche steuerbefreiten juristischen Personen dem Kantonalen Steueramt zu nennen. Die Grünen liessen mit E-Mail vom 8. Juni 2021 dem Kantonalen Steueramt einige Hinweise zukommen. Die SP und die GLP antworteten nicht. Die Fraktionspräsidenten von SVP, CVP-EVP und FDP sandten dem Amtsleiter des Kantonalen Steueramtes am 7. Juni 2021 ein Schreiben und teilten mit, dass sie es nicht als Aufgabe des Parlaments erachten, politisch aktive juristische Personen mit Sitz im Kanton St.Gallen zu entdecken und dem Kantonalen Steueramt zu melden. Gleichzeitig nutzten die erwähnten Fraktionspräsidenten die Gelegenheit nochmals, die Erwartungen und ein mögliches Vorgehen bei der Auftragserfüllung zu skizzieren. Als Möglichkeit wurde erwähnt, eine jährliche Selbstdeklarationspflicht der nach Art. 80 Abs. 1 Bst. g und h StG steuerbefreiten juristischen Personen einzuführen. Zudem wurde die Frage gestellt, wie hoch die steuerfreien Vermögensübergänge an steuerbefreite juristische Personen nach Art. 145 Abs. 1 und 2 StG in den letzten 5 Jahren gewesen seien. Und die Regierung werde eingeladen, im Zuge von steuerfreien Vermögensanfällen an juristische Personen nach Art. 145 StG einzeln zu prüfen, ob die Voraussetzungen der Steuerbefreiung gemäss Art. 80 StG tatsächlich noch gegeben seien. Bei Vermögensübergängen an ausserkantonale juristische Personen seien ebenfalls Prüfungen durchzuführen, allenfalls unter Mitwirkung des Steueramtes am Sitz der empfangenden Gesellschaft.

¹ Auftrag nach Art. 95 des Geschäftsreglements des Kantonsrates, sGS 131.11.



2 Begriff der politischen Betätigung

Politik beschäftigt sich naturgemäss mit allen Lebensbereichen. Somit können alle Lebensbereiche politisch sein. Es gibt keine klare Definition des Begriffs Politik. Der Begriff Politik ist vielschichtig. Es geht bei der Politik um das Schaffen und Durchsetzen von rechtlich verbindlichen Regeln des menschlichen Zusammenlebens. Eine wesentliche Rolle spielen dabei die staatlichen Institutionen Legislative, Exekutive und Judikative. Es besteht eine wechselseitige Verflechtung von Politik und Gesellschaft. So nimmt die öffentliche Politik auf die gesellschaftlichen Institutionen, wie z.B. die Familie, Vereine etc. Einfluss. Sie tut dies, indem sie in Form von Familien-, Bildungs-, Freizeit- oder Unternehmenspolitik über die Ordnungs- und Rahmenbedingungen gesellschaftlicher Lebensfelder entscheidet. Die Politik regiert kräftig in das soziale Leben hinein. Allerdings ist dieser Prozess keine Einbahnstrasse. Vielmehr gehen auch von den sozialen Teilbereichen Impulse, Anregungen und Forderungen in Richtung des politischen Systems aus. Diese Einflussnahme erfolgt hauptsächlich durch Verbände.

Unter politischer Tätigkeit versteht man das Lancieren von Volksinitiativen und Ergreifen von Referenden, die Beteiligung an Abstimmungs- und Wahlkämpfen, das Leisten von Parteibeiträgen, die Unterstützung von politischen Komitees etc.

3 Gesetzliche Voraussetzungen der Steuerbefreiung

Nach Art. 56 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (SR 642.11; abgekürzt DBG) sind von der Steuerpflicht befreit:

- g. juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, für den Gewinn, der ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet ist. Unternehmerische Zwecke sind grundsätzlich nicht gemeinnützig. Der Erwerb und die Verwaltung von wesentlichen Kapitalbeteiligungen an Unternehmen gelten als gemeinnützig, wenn das Interesse an der Unternehmenserhaltung dem gemeinnützigen Zweck untergeordnet ist und keine geschäftsleitenden Tätigkeiten ausgeübt werden;
- h. juristische Personen, die gesamtschweizerisch Kultuszwecke verfolgen, für den Gewinn, der ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet ist;

Nach Art. 23 des Steuerharmonisierungsgesetzes (SR 642.14; abgekürzt StHG) sind von der Steuerpflicht nur befreit:

- f. die juristischen 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. Der Erwerb und die Verwaltung von wesentlichen Kapitalbeteiligungen an Unternehmen gelten als gemeinnützig, wenn das Interesse an der Unternehmenserhaltung dem gemeinnützigen Zweck untergeordnet ist und keine geschäftsleitenden Tätigkeiten ausgeübt werden;
- g. die juristischen Personen, die kantonale oder gesamtschweizerisch Kultuszwecke verfolgen, für den Gewinn und das Kapital, die ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind;

Art. 23 StHG wurde im kantonalen Steuergesetz (sGS 811.1; abgekürzt StG) in Art. 80 umgesetzt.

Nach Art. 80 StG sind von der Steuerpflicht befreit:



- g) die juristischen 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. Der Erwerb und die Verwaltung von wesentlichen Kapitalbeteiligungen an Unternehmen gelten als gemeinnützig, wenn das Interesse an der Unternehmenserhaltung dem gemeinnützigen Zweck untergeordnet ist und keine geschäftsleitenden Tätigkeiten ausgeübt werden;
- h) die juristischen Personen, die kantonal oder gesamtschweizerisch Kultuszwecke verfolgen, für den Gewinn und das Kapital, die ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind;

Die gesetzlichen Voraussetzungen der Steuerbefreiung sind somit vom Bundesrecht vorgegeben und harmonisiert. Dem kantonalen Gesetzgeber verbleibt damit materiell-rechtlich kein Gestaltungsspielraum (BGE 130 II 65 E. 5.2 = Pra 2004 Nr. 37; BGer 2C_442/2010 E. 2.3 vom 24.11.2010; BGE 131 II 1 E. 6; GRETER/GRETER, in Zweifel/Beusch (Hrsg.), Art. 23 StHG N 25). Dies gilt sowohl für die Gewährung der Steuerbefreiung als auch für den Widerruf.

Ist eine juristische Person nach Art. 80 Abs. 1 Bst. e bis h und j StG von der Gewinn- und Kapitalsteuernpflicht befreit, so unterliegt sie jedoch für Gewinne aus der Veräusserung von Grundstücken der Grundstückgewinnsteuer (Art. 130 Abs. 2 Bst. c StG). Auch dies ist vom Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes vorgeschrieben (Art. 23 Abs. 4 StHG).

4 Lehre und Praxis der Steuerbefreiung

4.1 Lehre

Damit eine Institution wegen Erfüllung **öffentlicher Zwecke** (Art. 56 Bst. g DBG) steuerbefreit werden kann, muss sie Aufgaben erfüllen, die zu den Obliegenheiten des Gemeinwesens gehören. Der Begriff des öffentlichen Zwecks ist mit Rücksicht auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Allgemeinheit der Steuern (Art. 127 Abs. 2 BV) restriktiv auszulegen.

Gemeinnützig im Sinn von Art. 56 Bst. g DBG ist die statutengemässe und tatsächliche Betätigung zur Förderung der öffentlichen Wohlfahrt, durch die zugunsten einer unbeschränkten Anzahl Dritter uneigennützig auf Dauer Opfer erbracht werden (Kriterien des Allgemeinwohls und der Uneigennützigkeit). Sie liegt deshalb vor, wenn die Leistungen ausschliesslich in altruistischer Art und Weise Dritten zugutekommen, ohne dass dabei Eigeninteressen, persönliche oder wirtschaftliche Interessen der juristischen Person oder ihrer Mitglieder verfolgt werden (Richner/Frei/Kaufmann/Meuter, Handkommentar zum DBG, Art. 56 N 56 f. und N 63). Politische Organisationen erfüllen keine steuerrechtlich beachtlichen gemeinnützigen Aufgaben und sind deshalb nicht aufgrund von Art. 56 Bst. g DBG steuerfrei (Richner/Frei/Kaufmann/Meuter, Handkommentar zum DBG, Art. 56 N 70; GRETER/GRETER, in Zweifel/Beusch (Hrsg.), Art. 23 StHG N 22 ff.).

Nach Art. 56 Bst. h DBG von der Steuerpflicht befreit wegen der Verfolgung von **Kultuszwecken** sind nicht nur jene Institutionen, die sich der Ausübung des Gottesdienstes i.e.S. widmen, sondern allgemein alle juristischen Personen, welche die Pflege und Verbreitung des gemeinsamen Glaubens bezwecken. Ein Verein, der den religiösen Glauben durch Meditation und Gebet, durch Vorträge und persönliche Aussprachen sowie durch Herausgabe von Schriften erneuern oder fördern will, erfüllt deshalb ebenfalls steuerlich privilegierte Kultuszwecke. Religiöser Glaube ist dabei die rational nicht deduzierbare menschliche Verfassung in den Grundfragen menschlichen



und kosmischen Lebens (Richner/Frei/Kaufmann/Meuter, Handkommentar zum DBG, Art. 56 N 84 f.; GRETER/GRETER, in Zweifel/Beusch (Hrsg.), Art. 23 StHG N 35 ff.).

Die Uneigennützigkeit ist zu verneinen, wenn eine Institution zwar einen idealen Zweck verfolgt, aber hauptsächlich im Eigeninteresse tätig ist. Nicht uneigennützig ist eine politische Betätigung (Reto Kuster, Steuerbefreiung von Institutionen mit öffentlichen Zwecken, Zürich 1998, S. 209 mit weiteren Hinweisen und S. 243).

4.2 Verwaltungspraxis

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat am 8. Juli 1994 ein Kreisschreiben zum Thema Steuerbefreiung erlassen. Dieses ist immer noch gültig. Voraussetzung für die Steuerbefreiung wegen **Gemeinnützigkeit** sind die Verfolgung des Allgemeininteresses und Uneigennützigkeit. Als das Gemeinwohl fördernd erscheinen beispielsweise die soziale Fürsorge, Kunst und Wissenschaft, Unterricht, die Förderung der Menschenrechte, Heimat-, Natur- und Tierschutz sowie die Entwicklungshilfe. Der Begriff der Gemeinnützigkeit umfasst neben dem objektiven Element des Allgemeininteresses auch das subjektive Element der Uneigennützigkeit, d.h. des altruistischen Handelns. Zur Gewährung der Steuerfreiheit muss deshalb stets verlangt werden, dass keine eigenen Interessen verfolgt werden. Die Steuerbefreiung ist ausgeschlossen, wenn Erwerbs- oder Selbsthilfezwecke verfolgt werden. Nicht jede Erwerbstätigkeit führt indessen zu einer Verweigerung der Steuerbefreiung. Wo eine Erwerbstätigkeit besteht, darf sie allerdings nicht den eigentlichen Zweck der Institution bilden. Sie darf höchstens ein Mittel zum Zweck sein und auch nicht die einzige wirtschaftliche Grundlage der juristischen Person darstellen. Unter Umständen ist eine wirtschaftliche Betätigung sogar unumgängliche Voraussetzung zur Erreichung des im Allgemeininteresse liegenden Zweckes. Ein Erziehungsheim erfordert beispielsweise einen Landwirtschaftsbetrieb und eine Lehrwerkstätte. Hält sich eine solche wirtschaftliche Betätigung in einem untergeordneten Rahmen zur altruistischen Tätigkeit, so schliesst sie eine Steuerbefreiung nicht aus.

Bei den **öffentlichen Zwecken** handelt es sich um eine begrenzte Kategorie von Aufgaben, die – im Gegensatz zur Gemeinnützigkeit – eng an die Staatsaufgaben anzulehnen sind und grundsätzlich kein Opferbringen verlangen. Öffentlich sind dabei alle Zwecke eines Gemeinwesens, die in dessen ordentlichen Aufgabenkreis fallen. Der Begriff des öffentlichen Zwecks ist restriktiv auszulegen und muss zumindest durch eine Stellungnahme des interessierten Gemeinwesens belegt sein. So verfolgt beispielsweise eine politische Partei primär keine öffentlichen Zwecke, sondern in erster Linie die Interessen ihrer Mitglieder, und kann deshalb nicht befreit werden (Kreisschreiben Nr. 12 der ESTV vom 8. Juli 1994 Ziff. II.3 und II.4).

Die Kirchgemeinden sind bereits nach Art. 56 Bst. c DBG steuerbefreit. Eine juristische Person (z.B. Verein) verfolgt dann steuerprivilegierte **Kultuszwecke** i.S. von Art. 56 Bst. h DBG, wenn sie gesamtschweizerisch ein gemeinsames Glaubensbekenntnis, gleichgültig welcher Konfession oder Religion, in Lehre und Gottesdienst pflegt und fördert. Auch die Herausgabe von Schriften hat Kultuscharakter, sofern sie auf die Glaubenserneuerung bzw. Glaubensförderung abzielen und nicht Erwerbszwecken dienen. Die Verfolgung von Erwerbszwecken – im Gegensatz zur blossen Vermögensverwaltung – ist Kultusorganisationen unter dem Aspekt der Steuerbefreiung nicht gestattet. Sie hat die Aufhebung der Steuerbefreiung zur Folge. Weltanschauliche, philosophische oder ideelle Betätigungen sind nicht unter die Kultuszwecke zu subsumieren (KS Nr. 12 der ESTV vom 8. Juli 1994 Ziff. III).

Das Kantonale Steueramt hat seine Praxis zur Steuerbefreiung nach Art. 80 Abs. 1 Bst. g und h StG in den Steuerbuch-Weisungen 80 Nr. 2 und 80 Nr. 8 publiziert. Sie stimmt mit dem Kreis-



schreiben der ESTV überein. In StB 80 Nr. 2 Ziff. 2.6 wird erwähnt, dass politische Parteien weder gemeinnützig sind noch primär öffentliche Interessen verfolgen. Im Vordergrund stehen für sie die Interessen ihrer Mitglieder und nicht der breiten Öffentlichkeit. Sie sind daher steuerpflichtig. Auch wird festgehalten, dass wirtschaftspolitischen Verbänden in der Regel keine Steuerfreiheit zukomme, da deren Tätigkeit häufig auf die Förderung der Interessen eines Berufsstands oder eines bestimmten Erwerbszweigs ausgerichtet ist (StB 80 Nr. 2 Ziff. 2.8).

Der organisatorische Ist-Zustand besteht darin, dass für den ganzen Kanton St.Gallen die Rechtsabteilung des Kantonalen Steueramtes zuständig ist für:

- den Entscheid über sämtliche Gesuche um Steuerbefreiung (inkl. Rechtsmittelverfahren)
- die periodische Überprüfung von früher ausgesprochenen Steuerbefreiungen
- allfällige Widerrufe von Steuerbefreiungen, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind (inkl. Rechtsmittelverfahren).

Diese zentrale Organisation stellt sicher, dass eine einheitliche Praxis besteht und somit die Rechtsgleichheit gewährleistet ist.

Das Kantonale Steueramt achtet bereits in seiner aktuellen Praxis darauf, dass keine politischen Organisationen steuerbefreit werden. So wurde z.B. einem Verein, der sich politisch im Energiebereich engagiert, die Steuerbefreiung u.a. wegen politischer Tätigkeit verweigert.

4.3 Rechtsprechung

Das Verwaltungsgericht Zürich beurteilte am 7. Mai 1992 einen Verein, dessen Statuten die Förderung eines menschen- und naturgerechten Verkehrswesens im Gebiet des Kantons «durch politische, publizistische, rechtliche und andere wirksame Aktionen und Vorstösse im Bereich des Verkehrs» bezweckt. Zu prüfen war die Steuerbefreiung. Gemäss Verwaltungsgericht fällt die Förderung eines menschen- und naturgerechten Verkehrswesens zweifellos in den Bereich der öffentlichen Wohlfahrt. Sie komme naturgemäss einem unbestimmten Destinatärskreis zugute. Doch frage es sich mit der Finanzdirektion, ob der politischen Betätigung des Rekurrenten im Rahmen seines tatsächlichen Wirkens nicht ein derart zentrales Gewicht zukomme, dass er gesamthaft betrachtet als (verkehrs-)politische Organisation erscheine und ihm wegen Verfolgen von Sonderinteressen, aber auch aus Gründen der innenpolitischen Neutralität die Steuerbefreiung versagt werden müsste. Das Verwaltungsgericht stellte fest, dass der Rekurrent zur Hauptsache politische Mittel einsetze, um seine Vorstellungen über ein menschen- und naturgerechtes Verkehrswesen durchzusetzen. So bediene er sich verkehrspolitischer Vorstösse, Initiativen, Lobby-Arbeit, Unterschriftensammlungen und öffentlicher Aktionen und er nehme mittels Pressekommunikés und Abstimmungsparolen Stellung zu verkehrspolitischen Fragen. Gemäss Verwaltungsgericht beleuchten die bei den Akten liegenden Jahresberichte die ausserordentliche Bedeutung, welche die Organe des Rekurrenten der politischen Betätigung beimessen. Gesamthaft betrachtet kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass sich der Rekurrent tatsächlich als (verkehrs-)politische Organisation betätige, deren Ziel es ist, ihre eigenen Vorstellungen über ein menschen- und naturgerechtes Verkehrswesen mittels demokratischer Einflussnahme auf die Willensbildung der zuständigen Legislativ- und Exekutivorgane durchzusetzen. Er verfolge damit in erster Linie verkehrspolitische Interessen seiner Mitglieder und handle infolgedessen nicht uneigennützig. Ebenso sei das Mass an politischer Betätigung überschritten, das im Licht der innenpolitischen Neutralität des Staatswesens eine Steuerbefreiung erlauben würde (Entscheid Verwaltungsgericht Zürich vom 7. Mai 1992, publ. in StE 1993 B 71.63 Nr. 11).

Die Steuerrekurskommission Zürich hat am 5. Februar 2001 festgestellt, dass politische Parteien nach einhelliger Lehre seit jeher nicht als ausschliesslich gemeinnützig anerkannt seien. Auch würden sie keine öffentlichen Aufgaben erfüllen (StE 2002 A 23.1 Nr. 4).



Das Bundesgericht hat am 7. Juni 2007 in gleicher Weise entschieden, dass politische Parteien weder gemeinnützig sind noch primär öffentliche Zwecke erfüllen. Folglich würden Beiträge an politische Parteien nicht unter die freiwilligen Zuwendungen im Sinn von Art. 9 Abs. 2 Bst. i StHG fallen (BGer 2A.647/2005 vom 7. Juni 2007 E. 3.3). Dieser Entscheid veranlasste die Bundesversammlung am 12. Juni 2009, das Bundesgesetz über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien zu erlassen und einen speziellen allgemeinen Abzug für solche Zuwendungen zu schaffen (vgl. Art. 33 Abs. 1 Bst. i DBG, Art. 9 Abs. 2 Bst. i StHG, im Kanton St.Gallen Art. 45 Abs. 1 Bst. i StG). Folglich ist die heutige Rechtslage, dass politische Parteien zwar steuerpflichtig sind, jedoch Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an diese trotzdem steuerlich abgezogen werden können.

Am 2. April 2009 hielt das Bundesgericht im Fall der politischen Bewegung CHance21 fest, dass eine politische Tätigkeit in Lehre und Rechtsprechung seit jeher nicht als gemeinnützig im steuerrechtlichen Sinn anerkannt sei. Das gelte namentlich für die Tätigkeit von politischen Organisationen und von politischen Parteien. Politischen Parteien fehle der gemeinnützige Charakter, weil ihre Tätigkeit bezwecke, die Interessen ihrer Mitglieder zu verfolgen (BGer 2C_77/2007 vom 2. April 2009 E. 3.2).

Das Bundesgericht führte im Entscheid vom 21. März 2017 zur Thematik der Steuerbefreiung aus: Ein Allgemeininteresse fehle praxismässig bei wirtschaftlichen oder beruflichen Vereinigungen, deren Interessen allein auf die Förderung des Berufsstandes oder eines oder mehrerer (beschränkter) Wirtschaftszweige gerichtet sei. Diese Art der Förderung liege zwar im öffentlichen Interesse; da damit aber auch die Interessen der angeschlossenen Verbände wahrgenommen werden, diene die Tätigkeit nicht ausschliesslich oder überwiegend gemeinnützigen Zwecken, sondern in erster Linie den privaten Interessen der beteiligten Verbände und vor allem ihrer Mitglieder. Aus den gleichen Gründen lehne die Rechtsprechung die Gemeinnützigkeit für die Tätigkeit von politischen Organisationen oder Parteien ab, weil ihre Tätigkeit bezwecke, die Interessen ihrer Mitglieder zu verfolgen (BGer 2C_835/2016 vom 21. März 2017 E. 2.2.3 und 2.2.4).

5 Rechtslage bei teilweiser politischer Tätigkeit

Es stellt sich die Frage, wie sich eine teilweise politische Tätigkeit einer steuerbefreiten Institution auf deren Steuerbefreiung auswirkt.

Der Bundesrat hat sich anlässlich seiner Stellungnahme vom 18. November 2020 zur Motion Nosser zu dieser Frage geäussert (20.4162; Werden die Anforderungen an die Steuerbefreiung juristischer Personen wegen Gemeinnützigkeit im Falle von politischer Tätigkeit eingehalten?). Er hat dabei Folgendes gesagt:

«Der Steuerbefreiungstatbestand der Gemeinnützigkeit ist thematisch nicht eng eingegrenzt. Damit können sich aufgrund der statutarischen Zweckbestimmungen von steuerbefreiten Organisationen auch Schnittstellen zu politischen Themen ergeben (so z.B. bei Umweltorganisationen, Behindertenorganisationen, Gesundheitsorganisationen, Menschenrechtsorganisationen, etc.).

Eine hauptsächlich politische Tätigkeit wird in Lehre und Rechtsprechung seit jeher nicht als gemeinnützig im steuerrechtlichen Sinn anerkannt. Politische Organisationen üben zwar wichtige Funktionen aus, vertreten jedoch in erster Linie die Interessen und Anschauungen ihrer Mitglieder. Der Staat hat sich politischen Gruppierungen gegenüber neutral zu verhalten. Die Steuerbefreiung ist zu verneinen, wenn eine Institution politische Ziele verfolgt, nicht aber, wenn für die Erreichung eines gemeinnützigen Zweckes politische Mittel eingesetzt werden. Dabei ist ausschlag-



gebend, ob der Zweck der betreffenden Organisation vorwiegend in der Willensbildung der Öffentlichkeit liegt oder ob eine mögliche Beeinflussung der Öffentlichkeit bloss eine Konsequenz des verfolgten, im Allgemeininteressen liegenden Zwecks ist.

Die materielle oder ideelle Unterstützung von Initiativen oder Referenden steht einer Steuerbefreiung grundsätzlich nicht entgegen. Allerdings darf der politischen Betätigung nicht ein derart zentrales Gewicht zukommen, dass die Organisation gesamthaft betrachtet als politische Organisation erscheint. Wäre dies der Fall, müsste der betroffenen Organisation aufgrund Verfolgung von Sonderinteressen und aus Gründen der politischen Neutralität des Staates die Steuerbefreiung versagt werden.»

Diese Äusserungen des Bundesrates geben zutreffend die aktuelle Rechtslage wieder. Wenn sich z.B. eine Naturschutzorganisation im Alltagsgeschäft dem Naturschutz widmet und im Vorfeld einer Volksabstimmung bei einem sie betreffenden Thema ihre Meinung öffentlich kundtut, so ist das für die Steuerbefreiung unschädlich. In diesem Fall wäre ein Widerruf der Steuerbefreiung nicht möglich und könnte gerichtlich erfolgreich angefochten werden. Für die Prüfung der Frage, ob eine Institution eine politische Organisation ist, ist einerseits die statutarische Zwecksetzung relevant, andererseits die tatsächliche Tätigkeit. Bei der Überprüfung von Steuerbefreiungen untersucht das Kantonale Steueramt jeweils die Jahresberichte und andere Informationen (wie z.B. eine vorhandene Webseite) sowie die Mittelverwendung, um die effektive Tätigkeit der steuerbefreiten Institution zu erkennen. Es ist zudem ein Unterschied, ob eine steuerbefreite Institution auf ihrer Webseite eine blosser Abstimmungspareole herausgibt oder ob sie selber eine finanziell aufwändige Volksinitiative lanciert.

Dass eine untergeordnete politische Tätigkeit zulässig ist, ergibt sich analog auch aus anderen Kriterien im Recht der Steuerbefreiung: So heisst es in Art. 80 Abs. 1 Bst. g StG und Art. 56 Bst. g DBG ausdrücklich, dass unternehmerische Zwecke grundsätzlich nicht gemeinnützig seien. Jedoch gelten der Erwerb und die Verwaltung von wesentlichen Kapitalbeteiligungen an Unternehmen nicht als gemeinnützig, wenn das Interesse an der Unternehmenserhaltung dem gemeinnützigen Zweck untergeordnet ist und keine geschäftsleitenden Tätigkeiten ausgeübt werden.

Ebenso besteht eine Differenzierung bei Erwerbstätigkeiten. Nicht jede Erwerbstätigkeit führt zu einer Verweigerung der Steuerbefreiung. Wo eine Erwerbstätigkeit besteht, darf sie allerdings nicht den eigentlichen Zweck der Institution bilden. Sie darf höchstens ein Mittel zum Zweck sein und auch nicht die einzige wirtschaftliche Grundlage der juristischen Person darstellen (Kreisschreiben Nr. 12 der ESTV vom 8. Juli 1994, Ziff. II.3.b).

Das Bundesgericht hat im Entscheid 2C_835/2016 vom 21. März 2017 E. 2.2.3 und 2.2.4 bei der Frage der Steuerbefreiung ebenfalls darauf abgestellt, ob eine Institution *überwiegend* gemeinnützige Zwecke verfolge oder *in erster Linie* die privaten Interessen der Mitglieder. Daraus folgt, dass wegen einer untergeordneten politischen Tätigkeit ein Widerruf der Steuerbefreiung nicht möglich ist.

6 Untersuchung

Derzeit gibt es im Kanton St.Gallen 1745 juristische Personen, die nach Art. 80 Abs. 1 Bst. g und h StG von den Gewinn- und Kapitalsteuern befreit sind. Die vom Kantonsrat geforderte Prüfung, ob sich diese steuerbefreiten Institutionen politisch betätigen, wurde auf zwei verschiedene Arten vorgenommen.



6.1 Aufforderung der steuerbefreiten juristischen Personen zur Auskunft

Einerseits hat das Kantonale Steueramt jede zehnte nach Art. 80 Abs. 1 Bst. g und h StG steuerbefreite Institution mit einem Serienbrief angeschrieben und zur Auskunft über allfällige politische Tätigkeiten aufgefordert. Die Institutionen mussten jeweils für die Jahre 2018 bis 2021 die Frage beantworten, ob sie sich in diesen Jahren politisch betätigt haben. Falls die Frage mit ja beantwortet wurde, mussten folgende weitere Angaben gemacht werden:

- Nennung der politischen Aktivitäten (z.B. Initiativen, Referenden, Abstimmungskampagnen, Wahlen, Parteibeiträge, Unterstützung von politischen Komitees).
- Total für die politische Tätigkeit aufgewendete finanzielle Mittel.
- Angabe der politischen Unterstützungsleistungen nicht finanzieller Art (z.B. Unterschriftensammlung, politische Werbung auf der eigenen Webseite oder auf der Webseite der unterstützten Organisation/Person, Abgabe von Abstimmungs-Parolen).

Die angeschriebenen steuerbefreiten juristischen Personen mussten weiter angeben, wie hoch die Zuwendungen waren, die sie in den letzten 5 Jahren (2016 bis 2020) erhalten haben. Auch wurden sie aufgefordert, die Jahresrechnungen der Jahre 2016 bis 2020 einzureichen.

Nebst dieser repräsentativen Stichprobe hat das Kantonale Steueramt aus der Liste der steuerbefreiten juristischen Personen weitere angeschrieben, bei denen aufgrund ihres Namens eine erhöhte Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie sich politisch engagiert haben könnten. Insgesamt wurden so 206 Steuerbefreite zur Auskunft aufgefordert.

6.2 Eigene Internetrecherche

Das Kantonale Steueramt hat zudem eigenhändig im Internet recherchiert, ob im Kanton St.Gallen ansässige steuerbefreite juristische Personen sich politisch betätigt haben. Insbesondere wurden über die Webseite von Swissvotes (<https://swissvotes.ch/>) Abklärungen getätigt, da Swissvotes die umfassendste Datenplattform zu den schweizerischen Volksabstimmungen ist. Bei jeder eidgenössische Abstimmung macht Swissvotes jeweils eine Analyse und listet nebst den Parteiparolen auch die von anderen Vereinigungen herausgegebenen Parolen auf. Diese Listen wurden vom Kantonalen Steueramt für den Zeitraum 2018 bis 2021 systematisch durchsucht auf Vereinigungen, die ihren Sitz im Kanton St.Gallen haben. Ausserdem wurden weitere Internet-Recherchen vorgenommen, z.B. Suche auf Webseiten von Initianten von Volksinitiativen und Referendatskomitees (wo häufig die unterstützenden Organisationen aufgelistet werden) und Suche bezüglich kantonaler Abstimmungen und Wahlen.

7 Ergebnisse

7.1 Zur Auskunft aufgeforderte steuerbefreite juristische Personen

7.1.1 Eingegangene Antworten

Von den 206 zur Auskunft aufgeforderten steuerbefreiten juristischen Personen hat sich erwiesen, dass 9 juristische Personen inzwischen nicht mehr existieren (z.B. weil sie in einem früheren Jahr aufgelöst wurden). 191 Antworten sind eingegangen und 6 sind trotz einem Erinnerungsschreiben ausstehend geblieben.

7.1.2 Steuergeheimnis

Es stellt sich die Frage, ob das Kantonale Steueramt beim Ergebnisbericht die konkreten Namen der Steuerbefreiten nennen darf oder ob der Bericht anonymisiert zu verfassen ist.



Nach Art. 3a Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) hält die Staatsverwaltung Tatsachen geheim, die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim sind. Eine solche Vorschrift gibt es im Steuerrecht:

Gemäss Art. 162 Abs. 1 StG sind die mit dem Vollzug des Steuergesetzes betrauten Personen zur Geheimhaltung verpflichtet. Diese Norm stützt sich auf Art. 39 Abs. 1 StHG. Dort heisst es zudem: Vorbehalten bleibt die Auskunftspflicht, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht oder im kantonalen Recht besteht.

Folglich muss das Kantonale Steueramt die Namen der steuerbefreiten juristischen Personen und weitere personenbezogenen Daten geheim halten, ausser es gäbe eine gesetzliche Grundlage für eine Auskunftspflicht.

Gemäss Art. 65 Bst. j der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) beauftragt der Kantonsrat die Regierung und die Staatsverwaltung. Aus dieser allgemeinen Aufsichtskompetenz kann jedoch nicht geschlossen werden, dass der Kantonsrat bzw. seine Finanzkommission voraussetzungslos Einsicht in Daten nehmen kann, die dem Steuergeheimnis unterliegen. Zur Frage des Steuergeheimnisses im Verhältnis zwischen Verwaltung und Parlament hat sich das Bundesgericht im Entscheid 141 I 172 geäussert: Dort ging es um die Prüfung von allfälligen Missständen in der Verwaltung des Kantons Wallis. Der Staatsrat hatte auf Ersuchen des Verwaltungsausschusses des Grossen Rates hin die Aufhebung des Amts- und Steuergeheimnisses für verschiedene Angestellte der kantonalen Dienststelle beschlossen. Das Bundesgericht entschied, dass die Steuerpflichtigen nicht berechtigt waren, von der Regierung eine beschwerdefähige Verfügung über die Aufhebung des Steuer- und Amtsgeheimnisses zu verlangen. Jedoch seien die Abgeordneten und Ausschussmitglieder im Gegenzug an das Amtsgeheimnis gebunden.

Die Finanzkommission des Kantons St.Gallen ist eine ständige Kommission des Kantonsrates, welche den Finanzhaushalt prüft (Art. 12 und 16 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR). Nach Art. 23 Abs. 1 Bst. a GeschKR kann die Kommission im Rahmen ihres Auftrags die das Geschäft betreffenden Akten einsehen; in Akten, die unter das Amtsgeheimnis fallen, nimmt die Kommission durch eine Abordnung Einblick. Unter Abordnung ist eine Delegation innerhalb der Kommission zu verstehen.

Folglich ist die Rechtslage so, dass das Kantonale Steueramt den Bericht wegen des Steuergeheimnisses anonymisiert verfassen muss. Jedoch kann eine Abordnung der Finanzkommission bei Bedarf Einblick in die Steuerakten nehmen. Die Einblick nehmenden Mitglieder der Finanzkommission unterliegen dann aber selber dem Steuergeheimnis.

7.1.3 Übersicht über steuerbefreite juristische Personen, die sich politisch betätigen (Beobachtungszeitraum 2018-2021)

Nr.	Rechtsform	Branche	Art der politischen Betätigung	Erhaltene Zuwendungen
1	Stiftung	Menschenrechtsorganisation	2021 Einsatz von Fr. 3'000.- Unterstützung Referendum «Ehe für alle»	2016: Fr. 430'730 2017: Fr. 328'294 2018: Fr. 733'584 2019: Fr. 253'414 2020: Fr. 246'323
2	Verein	Behindertenorganisation	2019 Einsatz von Fr. 100.- Wahlempfehlung Ständerat	2016: Fr. 205'808 2017: Fr. 213'090 2018: Fr. 253'964 2019: Fr. 253'374 2020: Fr. 247'495



3	Verein	Menschenrechtsorganisation	<p>2018 Unterstützung Podiumsgespräch Fr. 300.-</p> <p>2019 Unterstützung Buchprojekt minderjährige Asylsuchende Fr. 700.-; Unterstützung nationale Petition «Sterben im Mittelmeer» Fr. 500.-</p> <p>2020 Unterstützung Buchprojekt über minderjährige Asylsuchende Fr. 5'000.-</p> <p>2021 Kauf Buch minderjährige Asylsuchende Fr. 1'300.-; Unterstützung Projekt «beim Namen nennen» der Kirche Fr. 200.-</p> <p>2018-2021 Öffentlichkeitsarbeit betr. Missstände im Flüchtlingsbereich</p>	<p>2016: Fr. 203'200 2017: Fr. 257'399 2018: Fr. 196'050 2019: Fr. 153'935 2020: Fr. 145'011</p>
4	Verein	Medienbereich	<p>2018 Fr. 13'000.- gegen «No-Billag-Initiative»</p>	<p>2016: Fr. 37'509 2017: Fr. 38'085 2018: Fr. 38'897 2019: Fr. 38'413 2020: Fr. 39'683</p>
5	Verein	Bildungsbereich	<p>2019 Fr. 11'000.- für die Kampagne für den Campus Wattwil</p>	<p>2016: Fr. 2'630 2017: Fr. 2'760 2018: Fr. 2'580 2019: Fr. 1'880 2020: Fr. 1'840</p>
6	Verein	Naturschutzorganisation	<p>2018 Für Abstimmungskampagnen/Wahlen total 0,01 % der Jahresausgaben</p> <p>2019 Engagement für ein Nein zum revidierten Jagdgesetz und Engagement für kant. Gesetzesinitiative «Stopp Tierleid» Für Abstimmungskampagnen total 0,86 % der Jahresausgaben</p> <p>2020 Organisation Wahlrating Engagement für ein Nein zum revidierten Jagdgesetz und Engagement für kant. Gesetzesinitiative «Stopp Tierleid» Für Abstimmungskampagnen total 6,9 % der Jahresausgaben (Konzernverantwortungsinitiative, Wahlen, Jagdgesetz, Gesetzesinitiative «Stopp Tierleid») Mithilfe bei Unterschriftensammlung für ein Nein zum revidierten Jagdgesetz Unterschriftensammlung zur kantonalen Gesetzesinitiative «Stopp Tierleid»</p> <p>2021 Abstimmungsparolen Ja zum CO₂-Gesetz 2xJa zur Pestizid- und Trinkwasserinitiative</p>	<p>2016: Fr. 414'571 2017: Fr. 319'568 2018: Fr. 314'183 2019: Fr. 351'910 2020: Fr. 306'377</p>
7	Verein	Naturschutzorganisation	<p>2018 Für Abstimmungskampagnen/Wahlen Fr. 5'000.- Teilnahme an Unterschriftensammlungen, politische Werbung und Abgabe von Abstimmungsparolen, die den Naturschutz betreffen</p> <p>2019 Im 2019 keine Ausgaben für politische Tätigkeit</p>	<p>2016: Fr. 81'374 2017: Fr. 131'657 2018: Fr. 141'387 2019: Fr. 70'766 2020: Fr. 95'670</p>



			<p>Teilnahme an Unterschriftensammlungen, politische Werbung und Abgabe von Abstimmungsparolen, die den Naturschutz betreffen</p> <p>2020 Für politische Tätigkeit (Initiativen, Referenden, Abstimmungskampagnen/Wahlen) Fr. 7'000.- Teilnahme an Unterschriftensammlungen, politische Werbung und Abgabe von Abstimmungsparolen, die den Naturschutz betreffen</p> <p>2021 Für politische Tätigkeit (Initiativen, Referenden, Abstimmungskampagnen/Wahlen, Unterstützung von politischen Komitees) Fr. 7'500.- Teilnahme an Unterschriftensammlungen, politische Werbung und Abgabe von Abstimmungsparolen, die den Naturschutz betreffen</p>	
8	Verein	Naturschutzorganisation	<p>2018 Vorbereitung der kant. Gesetzesinitiative «Stopp Tierleid» Aufgewendete finanzielle Mittel für Abstimmungskampagnen (v.a. Zersiedelungsinitiative) / Wahlen = 1,9 % der Jahresausgaben</p> <p>2019 Engagement für ein Nein zum revidierten Jagdgesetz und für die kantonale Gesetzesinitiative «Stopp Tierleid» Aufgewendete finanzielle Mittel für Abstimmungskampagnen = 0,15 % der Jahresausgaben Mithilfe bei Unterschriftensammlung für ein Nein zum revidierten Jagdgesetz und Unterschriftensammlung zur kantonalen Gesetzesinitiative «Stopp Tierleid»</p> <p>2020 Engagement für ein Nein zum revidierten Jagdgesetz, Mitarbeit bei der kantonalen Gesetzesinitiative «Stopp Tierleid» Aufgewendete finanzielle Mittel für Abstimmungskampagnen/Wahlen = 2,8 % der Jahresausgaben</p> <p>2021 Unterstützung des CO₂-Gesetzes Unterstützung von Pestizidinitiative und Trinkwasserinitiative Aufgewendete finanzielle Mittel für Abstimmungskampagnen/Wahlen < 3 % der Jahresausgaben</p>	<p>2016: Fr. 91'606 2017: Fr. 41'472 2018: Fr. 44'996 2019: Fr. 82'549 2020: Fr. 45'062</p>
9	Verein	Naturschutzorganisation (2020 gegründet)	<p>2020 Fr. 200.- an Komitee «Nein zum revidierten Jagdgesetz» Medienmitteilung «Nein zur Revision des Jagdgesetzes»</p> <p>2021 Pressemitteilung «Ja zur Pestizidinitiative» in der online-Ausgabe des St.Galler Tagblatts</p>	<p>2020: Fr. 5'226</p>
10	Stiftung	Unterstützung von gemeinnützigen und wohltätigen Institutionen	<p>2019 Wahlzuschuss von je Fr. 500.- an Lokalparteien CVP, FDP, SP und SVP</p> <p>2020 Beitrag für Gemeindewahlen, je Fr. 500.- an CVP, FDP, SP und SVP</p> <p>(Das Stiftungsvermögen beträgt über Fr. 4 Mio. und die Vergabungen an Institutionen variieren zwischen jährlich Fr. 50'000.- – Fr. 80'000.-)</p>	<p>2016: Fr. 0 2017: Fr. 0 2018: Fr. 0 2019: Fr. 0 2020: Fr. 0</p>



7.2 Eigene Internet-Recherche nach im Kanton St.Gallen ansässigen steuerbefreiten juristischen Personen, die sich politisch betätigen

Nachfolgend wird aufgezeigt, welche im Kanton St.Gallen ansässige juristische Personen, die nach Art. 80 Abs. 1 Bst. g und h StG von der Steuerpflicht befreit sind, sich bei Abstimmungen und Wahlen in den Jahren 2018 bis heute politisch betätigt haben. Zum Vorgehen siehe Ziff. 6.2.

Organisationen mit politischer Betätigung (Namensnennung hier zulässig, da die politische Tätigkeit aus der Webseite der Organisation hervorgeht und der Status der Steuerbefreiung in der Liste auf <https://www.sg.ch/steuern-finanzen/steuern/zuwendungen-an-gemeinnuetzige-organisationen0.html> öffentlich zugänglich ist):

- **Stiftung Ja zum Leben:**
Aufruf zur Unterstützung des Referendums gegen die «Ehe für alle» in Zeitschrift Ja zum Leben, März 2021 (siehe https://jazumleben.ch/wp-content/uploads/2021/02/web_P79810_JzL_238_Bern.pdf)
- **Verein Solidaritätsnetz Ostschweiz:**
Engagiert sich in der Migrationspolitik (siehe www.solidaritaetsnetz.ch/aktivitaeten/politik)
- **WWF St.Gallen:**
Engagiert sich, wenn es in der Politik um Natur und Umwelt geht, z.B. jüngst beim CO₂-Gesetz und der Pestizid- und Trinkwasserinitiative (siehe www.wwfost.ch/das-koennen-sie-tun/waehlen-und-abstimmen)

Zudem wurden anlässlich der Regierungsrats- und Kantonsratswahlen 2020 die Einstellungen der Kandidierenden zu Umwelt und Naturschutz erhoben und in einem sog. Umweltrating publiziert. Mit Hilfe des Ratings können sich die Wählerinnen und Wähler eine Liste mit besonders umweltfreundlichen Personen aller politischen Lager zusammenstellen (siehe <https://www.pronatura-sg.ch/de/umweltrating-regierungsrats-und-kantonsratswahlen-stgallen>).

- **WWF Appenzell:**
Engagiert sich, wenn es in der Politik um Natur und Umwelt geht, z.B. jüngst beim CO₂-Gesetz und der Pestizid- und Trinkwasserinitiative (siehe www.wwfost.ch/das-koennen-sie-tun/waehlen-und-abstimmen)
- **Pro Natura St.Gallen – Appenzell:**
Initiative «Stopp dem Tierleid – gegen Zäune als Todesfallen für Wildtiere» (siehe www.pronatura-sg.ch/de/stopp-tierleid)
Beteiligung an Referendum gegen die Revision des eidgenössische Jagdgesetzes (siehe www.pronatura-sg.ch/sites/pronatura-sg.ch/files/2020-03/pronaturalokal_0220_02.pdf)
Ja-Parolen für Trinkwasserinitiative und Pestizidinitiative (siehe www.pronatura-sg.ch/sites/pronatura-sg.ch/files/2021-03/pronaturalokal02-21.pdf)

Zudem wurden anlässlich der Regierungsrats- und Kantonsratswahlen 2020 die Einstellungen der Kandidierenden zu Umwelt und Naturschutz erhoben und in einem sog. Umweltrating publiziert. Mit Hilfe des Ratings können sich die Wählerinnen und Wähler eine Liste mit besonders umweltfreundlichen Personen aller politischen Lager zusammenstellen (siehe <https://www.pronatura-sg.ch/de/umweltrating-regierungsrats-und-kantonsratswahlen-stgallen>).



- **BirdLife St.Gallen – Bodensee:**

Unterstützung des Komitees Nein zur Revision des Jagdgesetzes (siehe <https://birdlife-stgallen-bodensee.ch/nein-zum-neuen-jagdgesetz/>)

Auf der Webseite des Vereins Konzernverantwortungsinitiative (<https://konzern-initiative.ch/organisationen/>) sind bei der Rubrik «unterstützende Organisationen» die Namen und Logo von 127 Organisationen aufgeführt (jeweils mit Link auf deren eigene Webseite). Die Prüfung hat ergeben, dass keine einzige der 127 unterstützenden Organisationen ihren Sitz im Kanton St.Gallen hat.

8 Steuerfreie Vermögensübergänge nach Art. 145 StG

Die Fraktionspräsidenten von SVP, CVP-EVP und FDP fragten in ihrem Schreiben vom 7. Juni 2021 bei Punkt B, wie hoch die steuerfreien Vermögensübergänge an steuerbefreite juristische Personen gemäss Art. 145 Abs. 1 StG (mit Sitz im Kanton St.Gallen) bzw. gemäss Art. 145 Abs. 2 StG (ausserkantonale juristische Personen) in den letzten 5 Jahren waren.

Nach Art. 145 Abs. 1 StG sind von der Erbschafts- und Schenkungssteuerpflicht befreit die Zuwendungen an juristische Personen mit Sitz im Kanton St.Gallen, die gemäss Art. 80 Abs. 1 StG von der Gewinn- und Kapitalsteuerpflicht ausgenommen sind.

Und nach Art. 145 Abs. 2 StG besteht keine Erbschafts- und Schenkungssteuerpflicht bei Zuwendungen an ausserkantonale juristische Personen, die von der Steuerpflicht ausgenommen sind, soweit das Bundesrecht es vorsieht oder deren Sitzkanton Gegenrecht hält.

Art. 80 Abs. 1 StG enthält einen ganzen Katalog von steuerbefreiten juristischen Personen und ist weit umfassender als die juristischen Personen, die wegen Gemeinnützigkeit, Verfolgen von öffentlichen Zwecken oder Kultuszwecken steuerbefreit sind. Das Kantonale Steueramt unterscheidet für die Erbschafts- und Schenkungssteuer nicht zwischen den einzelnen Steuerbefreiungsgründen im Rahmen von Art. 80 Abs. 1 StG, da diese Unterscheidung für die Erbschafts- und Schenkungssteuern nicht relevant ist. Ebenfalls nicht relevant ist, ob die Institution im oder ausserhalb des Kantons St.Gallen ihr Domizil hat. Entscheidend ist für die Erbschafts- und Schenkungssteuer nur die Tatsache, dass die Institution im Kanton St.Gallen oder auch im anderen Kanton steuerbefreit ist und bei ausserkantonalen Zuwendungen eine Gegenrechtsvereinbarung mit dem anderen Kanton vorliegt.

Die Zuwendungen, die steuerbefreite juristische Personen mit Sitz im Kanton St.Gallen und politischer Betätigung erhalten haben, sind aus der Tabelle bei Ziff. 7.1.3 ersichtlich.

Insgesamt betragen die steuerfreien Zuwendungen nach Art. 145 Abs. 1 **und** 2 StG in den einzelnen Jahren:

2015: Fr. 46,8 Mio.
2016: Fr. 27,2 Mio.
2017: Fr. 67,8 Mio.
2018: Fr. 20,7 Mio.
2019: Fr. 14,7 Mio.
2020: Fr. 13,8 Mio.

Die Fraktionspräsidenten von SVP, CVP-EVP und FDP luden in ihrem Schreiben vom 7. Juni 2021 bei Punkt C die Regierung ein, im Zuge von steuerfreien Vermögensanfällen an juristische



Personen nach Art. 145 StG einzeln zu prüfen, ob die Voraussetzungen der Steuerbefreiung gemäss Art. 80 StG tatsächlich noch gegeben sind.

Das Kantonale Steueramt prüft periodisch, ob die Steuerbefreiung noch gerechtfertigt ist. In der Praxis der Erbschafts- und Schenkungssteuern ist relevant, ob im Zeitpunkt der Zuwendung eine Steuerbefreiung bestanden hat oder nicht. Es erscheint nicht sinnvoll, nach jedem steuerfreien Vermögensanfall die Steuerbefreiung zu überprüfen. Hinzu kommt, dass der Zuwendende in der Regel nur deshalb die Zuwendung macht, weil sie vollumfänglich dem Empfänger zukommt und nicht nur im Umfang von 70 % (d.h. nach Abzug der Erbschafts- bzw. Schenkungssteuer).

Bei Zuwendungen an in anderen Kantonen steuerbefreite juristische Personen hat das Kantonale Steueramt nur die Möglichkeit, abzuklären, ob die Steuerbefreiung im Zuwendungszeitpunkt bestanden hat. Ein Kanton kann einem anderen Kanton jedoch keinen Prüfungsauftrag erteilen. Und es ist weder üblich noch angebracht, dass der Kanton St.Gallen einen anderen Kanton bezüglich seiner Steuerbefreiungsentscheide in Frage stellt oder sogar kritisiert. Die Zuständigkeit für den Entscheid über die Steuerbefreiung liegt beim Sitzkanton.

9 Periodische Überprüfung der Steuerbefreiung

Die Rechtsabteilung des Kantonalen Steueramtes überprüft jeweils 100 bis 150 Fälle von bestehenden Steuerbefreiungen. Es besteht kein fixer Überprüfungsturnus, so dass die steuerbefreite Institution nicht weiss, wann sie das nächste Mal geprüft wird. Klare Fälle werden in grösseren zeitlichen Abständen überprüft und kritischere Fälle in kürzeren Abständen. Dabei werden die Jahresrechnungen und Tätigkeitsberichte geprüft, Einforderungen zu bestimmten Konten gemacht und detaillierte Auskünfte über die effektive Tätigkeit verlangt. Diese Arbeiten beanspruchen (zusammen mit der Beurteilung von neu eingereichten Steuerbefreiungsgesuchen) heute insgesamt 1 Juristenpensum von rund 40 %.

In der Praxis kommen Widerrufe von Steuerbefreiungen durchaus vor, teils werden sie auch rückwirkend ausgesprochen. Hauptgründe für einen Widerruf sind die blosser Vermögensbildung (Thesaurierung von Geldern) statt einer effektiven Tätigkeit, eine im Verhältnis zu den Mitteln zu geringe tatsächliche Tätigkeit zugunsten des gemeinnützigen Zwecks, die Verwendung von Mitteln zugunsten von Nahestehenden, die Zweckentfremdung der Mittel oder das Verfolgen von Erwerbszwecken. Soweit ersichtlich gab es bis jetzt aber noch keinen Fall, bei dem aufgrund von politischer Tätigkeit die Steuerbefreiung aufgehoben werden musste.

10 Würdigung und Frage des Handlungsbedarfs

10.1 Sitz der bedeutenden Hilfswerke und Umweltschutzorganisationen

Die durch den vorliegenden Auftrag des Kantonsrates ausgelöste Untersuchung hat ergeben, dass die bedeutendsten Hilfswerke und Umweltschutzorganisationen den Sitz nicht im Kanton St.Gallen haben, sondern hauptsächlich in Zürich (HEKS, World Vision Schweiz, Unicef Schweiz, Greenpeace, WWF Schweiz, BirdLife Schweiz, Verein Swissaid), Bern (Amnesty International, Stiftung Swissaid), Luzern (Caritas Schweiz, Fastenopfer), Basel (Pro Natura, Schweizer Tierschutz) und Genf (IKRK, Verein Swissaid). Im Kanton St.Gallen befinden sich höchstens Sektionen, z.B. WWF St.Gallen, Pro natura St.Gallen – Appenzell, BirdLife St.Gallen – Bodensee.



10.2 Ergebnisse der Untersuchung des Kantonalen Steueramtes

Die vom Kantonalen Steueramt gemachte Umfrage bei nach Art. 80 Abs. 1 Bst. g und h StG steuerbefreiten Institutionen hat ergeben, dass von 191 ausgewerteten Fällen 10 steuerbefreite Institutionen sich im Prüfungszeitraum 2018 bis 2021 teilweise politisch betätigt haben (siehe Liste bei Ziff. 7.1.3). In allen diesen 10 Fällen war die politische Tätigkeit aber entweder minim oder sonst doch im Verhältnis zur übrigen Tätigkeit von klar untergeordnetem Umfang. In keinem untersuchten Fall würde die politische Tätigkeit für einen Widerruf der Steuerbefreiung ausreichen.

Die eigenen Internetrecherchen des Kantonalen Steueramtes führten zum Ergebnis, dass sich vor allem Natur- und Umweltschutzorganisationen im Kanton St.Gallen zu politischen Themen äussern (jeweils dann, wenn es um Themen im eigenen Tätigkeitsbereich geht, siehe Liste bei Ziff. 7.2). Aber auch hier kommt das Kantonale Steueramt zum Schluss, dass die eigentliche Natur- und Umweltschutztätigkeit eindeutig überwiegt, sodass die Steuerbefreiung nicht widerrufen werden kann.

10.3 Frage des Änderungsbedarfs bei der Überprüfung der Steuerbefreiung

Es stellt sich die Frage, ob die unter Ziff. 9 dargestellte heutige Überprüfungspraxis geändert werden sollte. Die Fraktionspräsidenten von SVP, CVP-EVP und FDP äusserten sich in ihrem Schreiben vom 7. Juni 2021 bei Punkt A dahingehend, dass ein mögliches Vorgehen in der jährlichen Deklarationspflicht und Prüfung der steuerbefreiten juristischen Personen besteht.

Eine jährliche Deklarationspflicht der 1745 steuerbefreiten juristischen Personen würde bedeuten, dass

- jedes Jahr 1745 Jahresrechnungen und Tätigkeitsberichte einzureichen sind;
- steuerbefreite juristische Personen, die die Unterlagen nicht rechtzeitig einreichen, gemahnt werden müssten;
- das Kantonale Steueramt die 1745 Jahresrechnungen und Tätigkeitsberichte prüfen und einen Entscheid fällen müsste, der zu registrieren ist;
- der administrative Aufwand für die steuerbefreiten juristischen Personen und das Kantonale Steueramt massiv erhöht würde. Das Kantonale Steueramt müsste statt wie bisher 100-150 Fälle pro Jahr neu 1745 Fälle prüfen, was nicht ohne zusätzliches Personal möglich wäre.

Eine jährliche Deklarations- und Prüfungspflicht der steuerbefreiten juristischen Personen erweist sich als nicht sachgerecht, da die vorliegende Untersuchung keinen einzigen Fall von mit der Steuerbefreiung unverträglicher politischer Tätigkeit aufgedeckt hat. Eine jährliche Überprüfung wäre folglich ein grosser bürokratischer Aufwand. Ausserdem ist davon auszugehen, dass die steuerbefreiten juristischen Personen wenig Verständnis für diesen Mehraufwand hätten. Und schliesslich würde es den Kanton St.Gallen als Standort von gemeinnützigen Institutionen verschlechtern. Steuerbefreite Institutionen zahlen zwar keine Gewinn- und Kapitalsteuern, jedoch schaffen sie Arbeitsplätze, generieren Buchhaltungs- und Rechtsberatungsaufträge sowie – bei grösseren Institutionen – Vermögensverwaltungsmandate.

Die bisherige Überprüfungspraxis des Kantonalen Steueramtes hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Jedoch nimmt das Kantonale Steueramt das Anliegen des Kantonsrates, die politische Tätigkeit von steuerbefreiten Institutionen zu prüfen, künftig wie folgt auf: Wenn im Rahmen der Überprüfung die steuerbefreiten juristischen Personen angeschrieben und zur Einrei-



chung von Jahresrechnungen und Tätigkeitsberichten aufgefordert werden, so wird das Kantonale Steueramt jeweils zusätzlich die explizite Frage stellen, ob und inwiefern sich die juristische Person in den vergangenen Jahren politisch betätigt habe. Damit trägt das Kantonale Steueramt bei der Überprüfung der Steuerbefreiung einer allfälligen politischen Tätigkeit Rechnung und gleichzeitig wird den Steuerbefreiten mit der expliziten Frage ins Bewusstsein gerufen, dass eine politische Tätigkeit sich in Grenzen halten muss.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle noch auf die Motion von Ständerat Noser vom 24. September 2020 mit dem Titel «Werden die Anforderungen an die Steuerbefreiung juristischer Personen wegen Gemeinnützigkeit im Falle von politischer Tätigkeit eingehalten?» (20.4162). Die Motion Noser verlangt, dass die Überprüfung und der allfällige Widerruf durch die Eidgenössische Steuerverwaltung im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion über die direkte Bundessteuer erfolgt. Der Bundesrat beantragte am 18. November 2020 die Ablehnung der Motion, ebenso die WAK-S am 19. April 2021. Der Ständerat hat die Motion jedoch am 9. Juni 2021 angenommen. Offen ist nun der Entscheid im Nationalrat.

Abschliessend ist festzuhalten, dass bei überwiegend politischem Engagement einer juristischen Person gar nicht erst die Steuerbefreiung gewährt wird. Und sollte sich eine juristische Person erst nach Gewährung der Steuerbefreiung in erheblichem Umfang politisch engagieren, widerruft das Kantonale Steueramt selbstverständlich die Steuerbefreiung. Ein Bedarf an gesetzlichen Anpassungen im kantonalen Steuerrecht ist zu verneinen.