

FD / Motion vorberatende Kommission 22.20.09 «XVIII. Nachtrag zum Steuergesetz»
vom 17. Dezember 2020

Abgrenzung zwischen gemeinnütziger und politischer Tätigkeit bei der Steuerbefreiung juristischer Personen

Antrag der Regierung vom 26. Januar 2021

Nichteintreten.

Begründung:

Die Motion fordert, dass aufgezeigt wird, wie die Abgrenzung zwischen gemeinnütziger und politischer Tätigkeit erfolgt. Dementsprechend ist zunächst auf die Begriffe «politische Tätigkeit» und «Gemeinnützigkeit» einzugehen. Eine klare Definition des Begriffs Politik gibt es nicht. 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. Politische Tätigkeit kann alle Lebensbereiche erfassen.

Steuerrechtlich umfasst der Begriff der Gemeinnützigkeit zwei Elemente: das Allgemeinwohl und die Uneigennützigkeit. Als das Gemeinwohl fördernd erscheinen z.B. soziale Fürsorge, Kunst, Wissenschaft, Unterricht, Förderung der Menschenrechte, Heimat-, Natur- und Tierschutz sowie Entwicklungshilfe. Uneigennützig tätig ist eine juristische Person, wenn sie weder Erwerbs- noch Selbsthilfezwecke verfolgt und sich selbstlos verhält, d.h. ein finanzielles Opfer zugunsten Dritter erbringt.

Politische Parteien und politische Organisationen sind im Gegensatz zu gemeinnützigen juristischen Personen deshalb steuerpflichtig, weil sie die Interessen ihrer Mitglieder verfolgen und damit *eigennützig* tätig sind (BGer 2C_835/2016 vom 21. März 2017 Erw. 2.2.4; BGer 2C_77/2007 vom 2. April 2009 Erw. 3.2; BGer 2A.647/2005 vom 7. Juni 2007 Erw. 3.3).

Die gesetzlichen *Voraussetzungen der Steuerbefreiung* wegen gemeinnütziger oder öffentlicher Zwecksetzung und wegen der Verfolgung von Kultuszwecken sind *vom harmonisierten Bundesrecht vorgegeben* (Art. 56 Bst. g und h des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [SR 642.11; abgekürzt DBG] und Art. 23 Abs. 1 Bst. f und g des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [SR 642.14; abgekürzt StHG]) und wurden im Kanton St.Gallen in Art. 80 Abs. 1 Bst. g und h des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) umgesetzt. Nach Art. 80 Abs. 1 Bst. g StG setzt die Steuerbefreiung voraus, dass eine juristische Person öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgt und die Mittel 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. Zudem sind nach Art. 80 Abs. 1 Bst. h StG die juristischen Personen steuerbefreit, die kantonal oder gesamtschweizerisch Kultuszwecke verfolgen, für den Gewinn und das Kapital, die ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind.

Da die Voraussetzungen der Steuerbefreiung vom Bundesrecht vorgegeben sind, beurteilt sich auch der Widerruf einer gewährten Steuerbefreiung abschliessend nach Bundesrecht. Die Kantone haben diesbezüglich keinen gesetzgeberischen Regelungsspielraum.

Zur Praxis: Eine politische Betätigung steht einer Steuerbefreiung dann entgegen, wenn sie einen erheblichen Umfang annimmt. Wenn eine juristische Person *zur Hauptsache* politische Mittel einsetzt, um ihre Vorstellungen durchzusetzen (z.B. politische Vorstösse, Unterschriftensammlungen, Abstimmungsparolen, Lobby-Arbeit), stellt sie eine politische Organisation dar, die keine Steuerbefreiung erhält (StE 1993 B 71.63 Nr. 11). Mit einer Steuerbefreiung vereinbar ist dagegen, wenn eine politische Tätigkeit im Vergleich zur übrigen Tätigkeit nur *untergeordneten Charakter* hat. Entsprechend hat sich auch der Bundesrat am 18. November 2020 in der Antragstellung zur Motion Noser «Werden die Anforderungen an die Steuerbefreiung juristischer Personen wegen Gemeinnützigkeit im Falle von politischer Tätigkeit eingehalten?» (20.4162) geäussert. Wenn sich z.B. ein steuerbefreiter Tierschutzverein im Alltagsgeschäft dem Tierschutz widmet und sich anlässlich einer Volksabstimmung zu einem Tierthema öffentlich äussert, rechtfertigt dies keinen Widerruf der Steuerbefreiung. Sollte es das Anliegen der Motionärin sein, den steuerbefreiten juristischen Personen *jede* politische Tätigkeit zu verbieten, müsste das Bundesrecht geändert werden.

Im Kanton St.Gallen gibt es derzeit 1'745 juristische Personen, die nach Art. 80 Abs. 1 Bst. g und h StG steuerbefreit sind (typische Beispiele sind: Genossenschaft Alterssiedlung Oberuzwil, Bach-Chor St.Gallen, Gemeinnütziger Frauenverein Berneck-Heerbrugg, Tierschutzverein Sargans-Werdenberg, Spitex Neckertal, Stiftung Johanneum, Evangelisches Schulheim Langhalde, Hand für Afrika)¹. Eine Prüfung der Liste der steuerbefreiten Organisationen hat ergeben, dass zumindest der einzelne Name nicht darauf hindeutet, dass es sich um eine politische Organisation handelt bzw. sie sich regelmässig politisch betätigt. Dem Kantonalen Steueramt ist zudem nicht bekannt, dass sich eine konkrete juristische Person, die nach Art. 80 Abs. 1 Bst. g und h StG steuerbefreit ist, in einem wesentlichen Umfang politisch betätigt. Hätte das Kantonale Steueramt jedoch Kenntnis davon, würde es umgehend Abklärungen aufnehmen und je nach Ergebnis die Steuerbefreiung widerrufen.

Je Jahr werden in der Rechtsabteilung des Kantonalen Steueramtes einige Dutzend neue Gesuche um Steuerbefreiung beurteilt, wobei der grösste Teil den Bereich der Gemeinnützigkeit betrifft und nur wenige die Verfolgung von Kultuszwecken. Zudem überprüft die Rechtsabteilung des Kantonalen Steueramtes je Jahr 100 bis 150 Fälle von bestehenden Steuerbefreiungen. Es besteht kein fixer Überprüfungssturnus, 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 Auskunft über die effektive Tätigkeit verlangt. Diese Arbeiten beanspruchen insgesamt ein Juristenpensum von rund 40 Stellenprozenten. 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. Zusammenfassend hat sich die Überprüfungsstätigkeit des Kantonalen Steueramtes bewährt und ist sachgerecht.

¹ Die genannten Organisationen haben ihr Einverständnis gegeben, dass sie im allgemein zugänglichen Verzeichnis der steuerbefreiten Organisationen geführt werden, vgl. <https://www.sg.ch/steuern-finanzen/steuern/zuwendungen-an-gemeinnuetzige-organisationen.html>.

Der Übergang zu einer jährlichen Überprüfung der Steuerbefreiung würde bedeuten, dass die steuerbefreiten juristischen Personen jährlich die Unterlagen und Nachweise einreichen müssten. Das wäre ein starkes Misstrauensvotum gegenüber der ganz überwiegenden Mehrheit von gemeinnützigen Institutionen, die ihre Arbeit sorgfältig und korrekt zugunsten der Leistungsempfängerinnen und -empfänger (typischerweise Bedürftige) ausführen. Von der Bevölkerung bzw. den Organen der steuerbefreiten Organisationen würde dieser riesige administrative Mehraufwand nicht verstanden und als bürokratische Schikane empfunden. Für das Kantonale Steueramt führt eine gründliche jährliche Überprüfung von 1'745 steuerbefreiten juristischen Personen ebenfalls zu einem sehr grossen Verwaltungsaufwand und wäre mit den vorhandenen personellen Ressourcen nicht umsetzbar. Selbst bei einem berechtigten Widerruf der Steuerbefreiung in einem Einzelfall wegen umfangreicher politischer Tätigkeit wären die Steuermehreinnahmen marginal. Steuerbefreite juristische Personen erzielen nämlich typischerweise keinen Gewinn. Folglich würde eine jährliche Überprüfung der Steuerbefreiung sowohl für die gemeinnützigen Institutionen als auch für das Kantonale Steueramt einen gewaltigen bürokratischen Aufwand bedeuten, der aus Sicht der Regierung nicht zielführend und angemessen ist.

Aus diesen Gründen ist das Schaffen einer neuen gesetzlichen Norm für die Überprüfung der Steuerbefreiung abzulehnen. Auch eine Praxisanpassung ist nicht angezeigt, da das Kantonale Steueramt bereits heute jedes Jahr viele Steuerbefreiungsfälle kritisch überprüft. Jedoch wird das Kantonale Steueramt künftig der politischen Betätigung von steuerbefreiten Institutionen namentlich bei Abstimmungen vermehrt Beachtung schenken.