

Sitzung vom 8. März 2017

194. Anfrage (Steuerpflicht der Spitäler im Kanton Zürich)

Kantonsrätin Theresia Weber-Gachnang, Uetikon a. S., Kantonsrat Benjamin Fischer, Volketswil, und Kantonsrätin Ruth Frei-Baumann, Wald, haben am 19. Dezember 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Auf der Homepage des kantonalen Steueramtes kann man die Liste der steuerbefreiten Institutionen einsehen. Darunter sind zahlreiche Spitäler aufgelistet, aber nicht alle. Offensichtlich sind einige Spitäler steuerbefreit, während andere Steuern bezahlen, wie dies auch die meisten anderen Unternehmungen im Kanton Zürich tun. Vor dem Hintergrund, dass der Markt im Gesundheitswesen nur eingeschränkt spielt und immer neue Regulierungen, Steuerungen und staatliche Interventionen hinzukommen, interessiert die Begründung für die Steuerbefreiung einiger Spitäler.

Für uns stellen sich folgende Fragen:

1. Welche Spitäler bezahlen Steuern und warum?
2. Welche Spitäler bezahlen keine Steuer und warum? (bitte Auflistung mit jeweiliger Begründung)
3. Welche Auswirkungen für die Steuerpflicht bringt ein Wechsel der Rechtsform mit sich (z. B. von einem Zweckverband in eine AG)?
4. Der Kanton Zürich hat eine Spitalliste und vergibt Leistungsaufträge. Weiter sollen sich die Spitäler dem Markt stellen, was das neue Spitalplanungs- und Finanzierungsgesetz ausdrücklich bezweckt. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass gleiche Regeln für alle gelten sollten und die Befreiung von der Steuerpflicht darum eine absolute Ausnahme bleiben sollte? Wenn nein, warum nicht?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Theresia Weber-Gachnang, Uetikon a. S., Benjamin Fischer, Volketswil, und Ruth Frei-Baumann, Wald, wird wie folgt beantwortet:

Grundsätzlich sind sämtliche juristische Personen mit Sitz oder tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz bzw. im Kanton Zürich unbeschränkt steuerpflichtig, so auch die Spitäler mit Sitz im Kanton Zürich. Sie unter-

liegen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene mit ihrem Reingewinn der Gewinnsteuer und auf Kantons- und Gemeindeebene mit ihrem Kapital der Kapitalsteuer.

Das Gesetz sieht jedoch unter anderem die folgenden Ausnahmen von der Steuerpflicht vor:

Der Bund und seine Anstalten, der Kanton und seine Anstalten und die Gemeinden und ihre Anstalten sind von den Steuern befreit (Art. 56 Bst. a–c Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11] und § 61 lit. a–c Steuergesetz [StG; LS 631.1]). Die Steuerbefreiung von Bund, Kanton, Gemeinden und ihren Anstalten ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz. Zweckverbände sind nicht von Gesetzes wegen steuerbefreit.

Ausserdem sind gemäss Art. 56 Bst. g DBG und § 61 lit. g StG juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, für den Gewinn, der ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet ist, von den Steuern befreit. Die Steuerbefreiung wegen der Verfolgung von öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken wird nur auf Gesuch hin gewährt. Es ist dabei stets Sache der um Steuerbefreiung ersuchenden juristischen Person dazulegen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen der Steuerbefreiung erfüllt sind. Gemäss Rechtsprechung und Praxis müssen die folgenden allgemeinen Voraussetzungen erfüllt sein (Kreisschreiben Nr. 12 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 8. Juli 1994):

- Die steuerbefreite Aktivität muss ausschliesslich auf die öffentliche Aufgabe oder auf das Wohl Dritter (Gemeinnützigkeit) ausgerichtet sein.
- Die Zielsetzung der juristischen Person darf nicht mit Erwerbszwecken oder sonstigen eigenen Interessen der juristischen Person oder ihren Mitgliedern bzw. Gesellschaftern verknüpft sein.
- Die der steuerbefreiten Zwecksetzung gewidmeten Mittel müssen unwiderruflich, das heisst für immer steuerbefreiten Zwecken verhaftet sein. Bei Auflösung der juristischen Person muss das Vermögen deshalb an eine andere steuerbefreite Körperschaft mit ähnlicher Zwecksetzung übertragen werden. Dies ist in einer unabänderlichen Statutenbestimmung festzuhalten.
- Es muss zur tatsächlichen Verwirklichung der vorgegebenen Zwecksetzung kommen. Die blosse statutarische Proklamation einer steuerbefreiten Tätigkeit genügt nicht.

Für die Steuerbefreiung wegen Gemeinnützigkeit ist zudem erforderlich, dass die juristische Person ein Allgemeininteresse verfolgt. Das Gemeinwohl kann durch Tätigkeiten in karitativen, humanitären, gesundheitsfördernden, ökologischen, erzieherischen, wissenschaftlichen und kul-

turellen Bereichen gefördert werden. Der Kreis der Destinatärinnen und Destinatäre, denen die Förderung bzw. die Unterstützung zukommt, muss offen sein. Neben dem objektiven Element des Allgemeininteresses ist sodann das subjektive Element der Uneigennützigkeit vom Begriff der Gemeinnützigkeit umfasst. Es muss ein altruistisches Handeln vorliegen, d. h. es müssen Opfer erbracht werden. Für eine Steuerbefreiung wegen Gemeinnützigkeit ist das Fehlen von Erwerbs- oder Selbsthilfzwecken vorausgesetzt, insbesondere darf die juristische Person kein Kapital und keine Arbeit im wirtschaftlichen Konkurrenzkampf einsetzen und ein Entgelt für ihre Leistungen einfordern, wie es im Wirtschaftsleben üblicherweise bezahlt wird. Zwar führt nicht jede Erwerbstätigkeit zur Verweigerung der Steuerbefreiung, wo aber eine Erwerbstätigkeit besteht, darf sie nicht den eigentlichen Zweck der Institution bilden. Die Erwerbstätigkeit darf höchstens ein Mittel zum Zweck sein und muss im untergeordneten Rahmen erfolgen.

Bei den öffentlichen Zwecken handelt es sich um eine begrenzte Kategorie von Aufgaben, die eng an die Staatsaufgaben anzulehnen sind. Juristischen Personen, die in erster Linie Erwerbs- oder Selbsthilfzwecke verfolgen, wird die Steuerbefreiung wegen der Verfolgung «öffentlicher Zwecke» grundsätzlich nicht gewährt, auch wenn sie zugleich öffentlichen Zwecken dienen. Vorbehalten bleibt eine Steuerbefreiung, wenn eine solche juristische Person durch öffentlich-rechtlichen Akt (Gesetz) mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betraut wurde oder das Gemeinwesen zumindest ein ausdrückliches Interesse an der betreffenden juristischen Person ausgedrückt hat, eine gewisse Aufsicht des Gemeinwesens vorgesehen ist und darüber hinaus die ausschliessliche und unwiderrufliche (dauernde) Widmung des Eigenkapitals für den öffentlichen Zweck in den Statuten stipuliert wird. Es dürfen grundsätzlich keine Dividenden ausgeschüttet werden.

Bei juristischen Personen mit öffentlicher Zweckverfolgung ohne Erwerbs- und Selbsthilfzwecke ist einzig notwendig, dass sie tatsächlich eine umfassende Tätigkeit zugunsten eines öffentlichen Zweckes (d. h. zugunsten einer eigentlichen Aufgabe des Gemeinwesens) ausüben und ihre finanziellen Mittel ausschliesslich und unwiderruflich ihrem statutarischen und tatsächlichen Zweck gewidmet sind und im Falle einer Liquidation der öffentlichen Hand oder einer steuerbefreiten Institution mit gleicher oder ähnlicher Zwecksetzung anheimfallen.

Zu Fragen 1 und 2:

Von Gesetzes wegen steuerbefreit sind die vom Kanton Zürich oder von der Stadt Zürich betriebenen Spitäler. Es handelt sich dabei um die nachfolgenden Spitäler der Zürcher Spitalliste 2012 Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie (Stand 1. Januar 2017, nachfolgend «Spitalliste»):

- Universitätsspital Zürich
- Kantonsspital Winterthur (in seiner heutigen Rechtsform)
- Stadtspital Triemli
- Stadtspital Waid
- Psychiatrische Universitätsklinik Zürich
- Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (in seiner heutigen Rechtsform)
- Stadt Zürich – Suchtbehandlung Frankental

Gestützt auf § 171a StG veröffentlicht das kantonale Steueramt auf seiner Website in regelmässigen Abständen ein Verzeichnis der juristischen Personen mit Sitz im Kanton Zürich, die wegen Verfolgung öffentlicher oder gemeinnütziger Zwecke im Sinne von Art. 56 Bst. g DBG und § 61 lit. g StG auf Gesuch hin steuerbefreit wurden. Mehrere Spitäler wurden auf Gesuch hin aufgrund ihrer öffentlichen oder gemeinnützigen Zweckverfolgung im Sinne von Art. 56 Bst. g DBG und § 61 lit. g StG steuerbefreit. Teilweise sind diese Spitäler als Zweckverband organisiert, teilweise als Stiftung, Verein oder Aktiengesellschaft. Aufgrund des Amtsgeheimnisses (§ 120 StG) kann keine detaillierte Auskunft darüber gegeben werden, welche Spitäler aus welchen Gründen steuerbefreit wurden. Die nachfolgenden Spitäler der Spitalliste sind im Verzeichnis der wegen öffentlicher oder gemeinnütziger Zweckverfolgung steuerbefreiten juristischen Personen aufgeführt:

- See-Spital Standort Horgen (Stiftung See-Spital; vormals Stiftung Spital Zimmerberg)
- See-Spital Standort Kilchberg (Stiftung See-Spital; vormals Stiftung Spital Zimmerberg)
- Spital Uster (Zweckverband Spital Uster)
- GZO AG Spital Wetzikon (GZO AG)
- Spital Limmattal (Spitalverband Limmattal)
- Spital Bülach (Spital Bülach AG)
- Spital Zollikerberg (Stiftung Diakoniewerk Neumünster)
- Schulthess-Klinik (Wilhelm Schulthess – Stiftung)
- Spital Männedorf (Spital Männedorf AG)
- Kinderspital Zürich (Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung)
- Universitätsklinik Balgrist (Schweizerischer Verein Balgrist)
- Spital Affoltern (Zweckverband Spital Affoltern)

- Paracelsus-Spital Richterswil (Paracelsus-Spital Richterswil AG)
- Klinik Lengg (Klinik Lengg AG, Zürich)
- Klinik Susenberg (Stiftung Klinik Susenberg)
- Sune-Egge (Stiftung Sozialwerke Pfarrer E. Sieber)
- Geburtshaus Delphys (Verein Geburtshaus Delphys)
- Zürcher RehaZentrum Wald (Stiftung Zürcher RehaZentren)
- RehaClinic Zollikerberg (RehaClinic Zürich AG; lediglich teilweise steuerbefreit)
- RehaClinic Kilchberg (RehaClinic Zürich AG; lediglich teilweise steuerbefreit)
- Forel Klinik (Forel Klinik AG)
- Modellstation SOMOSA (Stiftung SOMOSA)

Nicht im Verzeichnis aufgeführte oder nicht von Gesetzes wegen steuerbefreite Spitäler unterliegen wie alle juristischen Personen mit Sitz oder tatsächlicher Verwaltung im Kanton Zürich den Gewinn- und Kapitalsteuern. Dies trifft für die folgenden, hiervor nicht aufgeführten Spitäler der Spitalliste zu:

- Adus Medica (Adus Medica AG)
- Clenia Privatklinik Schlössli (Clenia AG)
- Geburtshaus Zürcher Oberland (Geburtshaus Zürcher Oberland AG)
- Klinik Hirslanden (Hirslanden AG)
- Limmatklinik (Limmatklinik AG)
- Sanatorium Kilchberg (Sanatorium Kilchberg AG)
- Uroviva Klinik für Urologie (Uroviva Klinik AG)

Zu Frage 3:

Wie erwähnt sind Spitäler, die als Anstalten von Kanton oder Gemeinden organisiert sind oder vom Gemeinwesen selber betrieben werden, aufgrund von Art. 56 Bst. c DBG und § 61 lit. c StG von Gesetzes wegen von den Steuern befreit. Sollen solche Spitäler in eine andere Rechtsform, namentlich in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft übergeführt werden, ist zu prüfen, ob das Spital aufgrund der Verfolgung von öffentlichen Zwecken gemäss Art. 56 Bst. g DBG bzw. § 61 lit. g StG steuerbefreit werden kann. Da die Aktiengesellschaft das typische Rechtskleid für eine privatwirtschaftliche, gewinnstrebige Unternehmung darstellt, erfüllt sie die einleitend dargestellten Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung häufig nicht. Steuerbefreiungsgesuche von privat beherrschten Aktiengesellschaften müssen oft auch mit Blick auf das Gebot der Wettbewerbsneutralität abgelehnt werden.

Nach der bisherigen Praxis des kantonalen Steueramtes musste eine Aktiengesellschaft, die ein bisher vom Kanton, von einer Gemeinde, von einer Anstalt oder von einem steuerbefreiten Zweckverband betriebenes Spital übernimmt, zusätzlich zu den einleitend beschriebenen Voraussetzungen die folgenden weiteren Bedingungen erfüllen:

- Der Gesellschaftszweck hat sich auf die medizinische Grundversorgung der Bevölkerung auf dem Gebiet der Trägergemeinden zu beschränken. Weitergehende, namentlich unternehmerische Tätigkeiten sind einer Steuerbefreiung nicht zugänglich.
- Beteiligungen an anderen juristischen Personen müssen sich aus dem Kernzweck der medizinischen Grundversorgung der örtlichen Bevölkerung ableiten lassen können.
- Nicht betriebsnotwendige Rechnungsüberschüsse müssen mittelfristig durch Tarifiereduktionen an die Patientinnen und Patienten zurückfliessen.
- Es sind ausschliesslich oder grossmehrheitlich Gemeinwesen am Gesellschaftskapital beteiligt.
- Es dürfen weder Dividenden noch Tantiemen ausgerichtet werden.
- Die Auflösungsklausel in den Statuten muss sicherstellen, dass ein allfälliger Überschuss zweckgebunden bleibt.

Das Kantonsspital Winterthur und die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland werden diese Voraussetzungen im Fall der Umwandlung in Aktiengesellschaften nicht erfüllen. Beide werden deshalb als privatrechtliche, gewinnorientierte Unternehmungen steuerpflichtig sein (vgl. Weisung zum Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG, Vorlage 5153, S. 42, und Weisung zum Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG, Vorlage 5199, S. 41).

Zu Frage 4:

Mit der Änderung vom 21. Dezember 2007 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) wurde die Spitalfinanzierung auf den 1. Januar 2012 neu geregelt. Bis zu diesem Zeitpunkt galt im Kanton Zürich die Defizitsubventionierung: Den subventionsberechtigten Spitälern wurden lediglich die von den Versicherungsleistungen nicht gedeckten Kosten vergütet; das heisst, die teilweise hohen Gewinne aus dem Zusatzversicherungsgeschäft der Spitäler wurden an die nicht kostendeckenden Tarife im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung angerechnet. Die Spitäler mussten somit ihre mit Zusatzversicherten erwirtschafteten Gewinne im Wesentlichen zur Mitfinanzierung der Behandlung der nur allgemeinversicherten Patientinnen und Patienten verwenden.

Seit dem 1. Januar 2012 werden sämtliche Listenspitäler im Bereich der obligatorischen Grundversicherung für stationäre Behandlungen gestützt auf den revidierten Art. 49 KVG mit grundsätzlich vollkostendeckenden Fallpauschalen, die auch Investitionskostenanteile enthalten, entschädigt. Seither – als Folge der neuen Spitalfinanzierung – stehen den Spitälern die mit den Zusatzversicherten erwirtschafteten Gewinne zur freien Verfügung. Sie können von ihnen zur Finanzierung noch verbliebener Unterdeckungen, zum Aufbau neuer medizinischer Angebote und für über die Grundversorgung hinausgehende Investitionen im Konkurrenzkampf der Spitäler um Patientinnen und Patienten verwendet werden. Diese Stärkung marktwirtschaftlicher Elemente durch die neue Spitalfinanzierung war eine der zentralen Zielsetzungen der KVG-Revision. Sie hat schon nach wenigen Jahren zu einem verschärften und umfassenderen Wettbewerb auf dem Spitalmarkt geführt. Aufgrund der vorgegebenen Tarife im Bereich der Grundversorgung und der neuen Spitalfinanzierung ist es für die Spitäler zudem gar nicht mehr möglich, Rechnungsüberschüsse durch Tarifenkungen an die Patientinnen und Patienten zurückfliessen zu lassen. Mit Blick auf diese veränderten Verhältnisse und vor dem Hintergrund der geplanten Verselbstständigungen der kantonalen Spitäler steht im Raum, die in der Vergangenheit gestützt auf die damaligen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse gewährten Steuerbefreiungen zu überprüfen. Dabei muss auf eine rechtsgleiche Beurteilung geachtet werden: Im Wettbewerb der Spitäler sollten für alle Marktteilnehmer möglichst gleiche Bedingungen gelten, und es ist zu vermeiden, dass sich für einzelne Spitäler durch die Steuerbefreiung ein Wettbewerbsvorteil ergibt. Dass möglichst gleiche Verhältnisse für sämtliche Spitäler geschaffen werden sollten, hat das Verwaltungsgericht bereits im Zusammenhang mit der Unterstellung der Spitäler unter das Submissionsrecht festgestellt (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2015.00555/00556 vom 20. Dezember 2016; www.vgrzh.ch). Zu beachten ist, dass eine solche Überprüfung nur jene Spitäler betrifft, die wegen der Verfolgung von öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken steuerbefreit worden sind, nicht aber die von Gesetzes wegen befreiten Spitäler. Weiter kann es angezeigt sein, die Steuerbefreiung erst nach Ablauf einer angemessenen Übergangsfrist aufzuheben.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi