

Sitzung vom 18. April 2018

**362. Dringliche Anfrage (Aufhebung der Steuerbefreiung
von Spitälern mit Grundversorgungsauftrag)**

Die Kantonsräte Jörg Mäder, Opfikon, und Mark Anthony Wisskirchen, Kloten, sowie Kantonsrätin Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, haben am 19. März 2018 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Mit der Einführung des neuen Spitalplanungs- und Finanzierungsgesetzes wurden die Gemeinden aus ihrer Finanzierungspflicht in der Grundversorgung entlassen. Mit der gleichzeitigen Revision des Krankenversicherungsgesetzes gilt seither ein neues Spitalfinanzierungsgesetz mit Fallpauschalen – subjektfinanziert. Trotzdem engagieren sich viele Gemeinden weiterhin als Träger von Grundversorgungsspitälern, sei es in einem Zweckverband oder in einer Aktiengesellschaft. Der Zweck dieser Spitälern, die Grundversorgung der Bevölkerung weiterhin sicherzustellen, hat sich dabei nicht geändert. Viele dieser Spitalträgerschaften haben sich zudem verpflichtet, auf die Ausschüttung von Gewinnen zu verzichten, um stattdessen in die Entwicklung des Unternehmens zu investieren. Aus diesen Gründen waren diese Spitälern bis anhin steuerbefreit.

Neuesten Kenntnissen zufolge soll damit nun Schluss sein. Mit der Begründung, dass diese Steuerbefreiung eine Marktverzerrung gegenüber Spitälern im Besitz von Privaten darstelle, auch wenn sich diese nicht primär der Grundversorgung verschreiben, hat das kantonale Steueramt verschiedenen Spitälern die Aufhebung der Steuerbefreiung angedroht.

Mit diesem überraschenden Bescheid entsteht eine Diskriminierung gegenüber Spitälern, die von Gesetzes wegen steuerbefreit sind, sowie Stiftungen und Zweckverbänden, die dem Vernehmen nach weiterhin steuerbefreit bleiben können. Noch überraschender ist, dass nach unserem Kenntnisstand nicht alle Spitälern gleich behandelt werden.

Aus diesem Grund bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Was ist der Hintergrund, dass das kantonale Steueramt die Aufhebung der Steuerbefreiung nur von einzelnen Spitälern prüft? Gibt es hierzu sachliche Unterscheidungsmerkmale?
2. Nach welchen Kriterien erfolgt die Aufhebung der Steuerbefreiung von Spitälern, welche bisher steuerbefreit waren und die dafür notwendigen Kriterien nach wie vor erfüllen?

3. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass die Rechtsform kein Kriterium für die Aufhebung der Steuerbefreiung sein kann?
4. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass keine Wettbewerbsverzerrung zwischen Spitälern mit Grundversorgungsauftrag entsteht, unabhängig von ihrer Rechtsform (Verwaltungsintern, Zweckverband, Stiftung, AG in mehrheitlich öffentlicher Hand, AG in mehrheitlich privater Hand, etc.)? Sind dazu Gesetzesänderungen seitens des Kantonsrates notwendig? Wenn ja, welche?
5. Auf wann tritt diese Regelung in Kraft? Mit welchen Einnahmen wird gerechnet?
6. Inwiefern soll die neue Besteuerung den ständig steigenden Gesundheitskosten entgegenwirken? Insbesondere, da ja die daraus resultierenden Steuereinnahmen nicht zweckgebunden sein können.

Begründung der Dringlichkeit:

Da die Steuerverwaltung bereits begonnen hat, Steuerbefreiungen infrage zu stellen, ist eine rasche Klärung des politischen Willens wichtig, um für die betroffenen Unternehmen Planungssicherheit zu gewährleisten.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Jörg Mäder, Opfikon, Mark Anthony Wisskirchen, Kloten, und Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, wird wie folgt beantwortet:

Zur Steuerpflicht von Spitälern wurde in der Anfrage KR-Nr. 428/2016 betreffend Steuerpflicht der Spitäler im Kanton Zürich insbesondere die Frage aufgeworfen, ob nicht für alle Spitäler die gleichen Regeln gelten sollten und die Befreiung von der Steuerpflicht darum eine absolute Ausnahme sein sollte. In der Beantwortung dieser Anfrage hat der Regierungsrat die anwendbaren rechtlichen Grundlagen ausgeführt. Auf diese Ausführungen kann einleitend verwiesen werden. Entscheidend ist hier der von der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Bundesverfassung, SR 101) abgeleitete Grundsatz der Wettbewerbsneutralität der Besteuerung. Danach sind alle Unternehmen hinsichtlich der Besteuerung auf die gleiche Konkurrenzgrundlage zu stellen und dürfen nicht durch die Besteuerung oder Steuerbefreiung in ihrer Entfaltung übermässig behindert oder begünstigt werden. Entsprechend ist das Gebot der Wettbewerbsneutralität der Besteuerung im Zusammenhang mit Steuerbefreiungen zu beachten.

Zu Frage 1:

In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 428/2016 hat der Regierungsrat zur Gleichbehandlung von heute teilweise steuerbefreiten und teilweise steuerpflichtigen Spitalbetreibern die massgeblichen Grundsätze aus Spitalplanung und -finanzierung festgehalten. Er hat darin auch darauf hingewiesen, dass es angezeigt sei, gestützt auf die damaligen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse gewährte Steuerbefreiungen zu überprüfen, und er hat dazu ausgeführt: «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).»

Entsprechend diesen Ausführungen hat das kantonale Steueramt Verfahren zur Überprüfung der Steuerbefreiung sämtlicher heute wegen Verfolgung von gemeinnützigen oder öffentlichen Zwecken steuerbefreiter Spitäler eingeleitet. Einer gegenwärtigen Überprüfung nicht zugänglich sind dagegen die vom Kanton und den Gemeinden oder von Anstalten des Kantons oder der Gemeinden betriebenen Spitäler, da diese von Gesetzes wegen steuerbefreit sind.

Zu Frage 2:

Die Überprüfung der Steuerbefreiung erfolgt nach den in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 428/2016 ausgeführten Kriterien. Werden die erforderlichen Kriterien für eine Steuerbefreiung weiter erfüllt, kann auch weiterhin eine Steuerbefreiung bestehen.

Im Rahmen der Überprüfung wird das kantonale Steueramt die aufgeworfenen Fragen eingehend prüfen. Vertieft abzuklären ist insbesondere, ob und inwieweit vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen im Gesundheitswesen für die Spitäler weiterhin von einer Wahrnehmung öffentlicher Zwecke und öffentlicher Aufgaben auszugehen ist oder ob für sie die Wahrnehmung einer wirtschaftlichen, wettbewerblichen Tätigkeit und Aufgabe im Vordergrund steht. Zu prüfen ist auch, ob und inwieweit eine Weiterführung der Steuerbefreiung der einen mit der Besteuerung der anderen Spitäler unter dem Gebot der Wettbewerbsneutralität der Besteuerung vereinbar ist. Dabei ist auch zu beurteilen, inwieweit die Wettbewerbsfähigkeit von Spitälern in öffentlicher Hand aufgrund von öffentlich-rechtlichen Einschränkungen, etwa im Bereich

des Submissions- und des Arbeitsrechts, eingeschränkt ist. Erst wenn sämtliche sich stellenden Fragen geklärt sind, wird über die Steuerbefreiung bzw. Besteuerung entschieden werden können. Vorerst sind deshalb keine Entscheide über die Steuerbefreiung von Spitälern in öffentlicher Hand zu erwarten.

Zu Frage 3:

Spitäler, die als Anstalten von Kanton oder Gemeinden organisiert sind oder vom Gemeinwesen selber betrieben werden, sind aufgrund von § 61 lit. b und d des Steuergesetzes (StG, LS 631.1) von Gesetzes wegen von den Steuern befreit. Die Steuerbefreiung ergibt sich hier somit unmittelbar aus der Rechtsform.

Die Steuerbefreiung von juristischen Personen wegen der Verfolgung von gemeinnützigen oder öffentlichen Zwecken gemäss § 61 lit. g StG ist nicht auf bestimmte Formen von juristischen Personen begrenzt. Die Rechtsform kann aber bei der Beurteilung der Voraussetzungen der Steuerbefreiung von Bedeutung sein.

Zu Frage 4:

Wie erwähnt sind Spitäler, die als Anstalten von Kanton oder Gemeinden organisiert sind oder vom Gemeinwesen selber betrieben werden, aufgrund von § 61 lit. b und d StG von Gesetzes wegen von den Steuern befreit. Die Steuerbefreiung von Kanton und Gemeinden ist den Kantonen vom Bundesrecht vorgegeben. Ein Regelungsspielraum besteht für die Kantone betreffend Anstalten von Kanton und Gemeinden. Das Bundesrecht sieht nämlich vor, dass diese nach Massgabe des kantonalen Rechts steuerbefreit sind (Art. 23 Abs. 1 Bst. b und c Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden; SR 642.14). Es stünde dem kantonalen Gesetzgeber somit frei, die heute uneingeschränkte Steuerbefreiung von Anstalten des Kantons und der Gemeinden (§ 61 lit. b und d StG) künftig anders zu regeln.

Zu Frage 5:

Bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 428/2016 wird ausgeführt, dass es angezeigt sein könne, eine Steuerbefreiung erst nach Ablauf einer angemessenen Übergangsfrist aufzuheben. Die Übergangsfrist sollte es der von einer Aufhebung der Steuerbefreiung betroffenen juristischen Personen erlauben, ihre Organisation und ihre Abläufe an eine neu erfolgende Besteuerung anzupassen. Die Frage der Übergangsfrist wird jedoch erst dann zu prüfen sein, wenn die Steuerbefreiung aufgrund der Überprüfung aufzuheben ist.

Die Überprüfung der Steuerbefreiung erfolgt nicht aus fiskalischen Motiven, sondern aus den eingangs erwähnten Gründen, namentlich aufgrund des Gebots der Wettbewerbsneutralität der Besteuerung. Es wurde nicht erhoben, welche Steuereinnahmen sich im Fall von Aufhebungen von bisher gewährten Steuerbefreiungen ergeben würden. Da die betroffenen Spitäler im Fall eines Entzugs der Steuerbefreiung ihre stillen Reserven in der Steuerbilanz aktivieren und anschliessend steuermindernd abschreiben könnten, wären aber vor allem in den ersten Jahren der Steuerpflicht ohnehin kaum Gewinnsteuereinnahmen zu erwarten.

Zu Frage 6:

Es geht vorliegend um eine Anwendungsfrage der Besteuerung. Sie steht in keinem direkten Zusammenhang zur Entwicklung der Gesundheitskosten.

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

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli