

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 378/2003

Sitzung vom 30. März 2004

485. Motion (Abschaffung der obligatorischen Kirchensteuer für juristische Personen)

Die Kantonsräte Peter Good, Bauma, Claudio Zanetti, Zollikon, und Claudio Schmid, Bülach, haben am 1. Dezember 2003 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, dass sich künftig juristische Personen freiwillig der Kirchensteuerpflicht unterstellen können.

Begründung:

Die Kirchensteuerpflicht für juristische Personen (AG, GmbH, Genossenschaften usw.) ist seit langem verfassungsrechtlich umstritten. Es ist unbefriedigend und auch ungerecht, dass juristische Personen Kirchensteuern zahlen müssen, obwohl sie gar nicht Mitglied einer Kirche oder Religionsgemeinschaft sein können und sich ebenso wenig auf das Grundrecht der Religionsfreiheit berufen können.

Jeder Einwohner des Kantons Zürich kann wählen, ob er einer Konfession angehören will oder nicht. Juristische Personen geniessen diese Freiheit bis jetzt nicht. Sie sind deshalb verpflichtet, Kirchensteuern zu bezahlen, ungeachtet dessen, ob ihre Besitzer oder ihre Belegschaft einer Landeskirche angehören oder nicht. Es geht dabei nicht um Bagatellbeträge, sondern im Jahre 2002 immerhin um rund 100 Mio. Franken. Von dieser Kirchensteuer sind bekanntlich auch viele KMU betroffen. Eine Aktiengesellschaft mit einem Aktienkapital von 1 Mio. Franken und einem Reingewinn von 100000 Franken bezahlt beispielsweise je nach Gemeinde zwischen 855 und 1615 Franken Kirchensteuern. Störend ist dabei aber nicht nur die Tatsache, dass dies zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Kantonen und dem Ausland führt, sondern vor allem auch die fehlende Mitsprache und die Verwendung dieser Gelder, welche gegen eine solche Steuerpflicht spricht.

Die Transparenz ist schlecht und für den Steuerzahler ist nicht nachvollziehbar, was letztendlich mit seinen Steuerfranken passiert.

Überdies mischen sich die Landeskirchen immer öfters in politische Angelegenheiten ein, und ihre politischen Aktivitäten richten sich nicht selten gegen unsere Wirtschaft, gegen jene Unternehmen und Unternehmer, von denen sie Jahr für Jahr einen wesentlichen finanziellen Beitrag einfordern.

Einzelne Befürworter der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen machen geltend, dass nicht wenige Unternehmen den Sinn dieser Steuerpflicht einsähen und gerne bereit seien, ihren Obolus zu leisten.

Der Regierungsrat ist deshalb eingeladen, das Steuergesetz dahingehend zu ändern, dass sich künftig juristische Personen freiwillig der Kirchensteuerpflicht unterstellen können.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Peter Good, Bauma, Claudio Zanetti, Zollikon, und Claudio Schmid, Bülach, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Vorbemerkung

Steuern sind dadurch definiert, dass sie öffentlichrechtlich geregelt sind, voraussetzungslos geschuldet werden und ihre Bezahlung der steuerpflichtigen Person nicht freisteht. Bei Geldleistungen auf rein freiwilliger Basis handelt es sich demgegenüber nicht um Steuern, sondern um gewöhnlich privatrechtlich geregelte Beiträge. Eine – wie in der Motion gefordert – freiwillige Unterstellung unter eine Steuerpflicht ist daher nur so vorstellbar, dass zwar nicht die Steuerpflicht als solche, sondern möglicherweise der Verwendungszweck oder der Kreis der von der Steuer profitierenden Personen gewählt werden kann. Dieser Idee entspricht die so genannte Mandatssteuer. Auch die Mandatssteuer wird bei allen Personen erhoben. Die steuerpflichtige Person kann aber – innerhalb eines zum Voraus bestimmten Kreises – wählen, wem der Staat ihre Steuern zukommen lassen soll. Das Anliegen der Motionäre ist daher in zwei Richtungen zu verdeutlichen: Entweder soll es den juristischen Personen überlassen werden, den Kirchen nach eigenem Ermessen (und damit wohl im Rahmen des Privatrechts) Beiträge zu bezahlen, was die vollständige Abschaffung der Kirchensteuern für juristische Personen bedeutet. Oder es soll eine Mandatssteuer für juristische Personen eingeführt werden, bei der diese wählen können, wem ihre Steuern zugute kommen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf beide möglichen Varianten.

2. Bisherige Regelungsvorschläge

Als Ergebnis umfangreicher Reformarbeiten verabschiedete der Kantonsrat im Rahmen von drei Vorlagen zur Neuregelung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat auch eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Erhebung von Kirchensteuern bei juristischen Personen sowie eine gesetzliche Grundlage, die für die Verwendung dieser Steuern eine negative Zweckbindung vorsah. Mit der negativen Zweck-

bindung wurde den Bedenken Rechnung getragen, die gegen die Kirchensteuern für juristische Personen erhoben wurden. Die Steuererträge sollten nicht für kultische Zwecke verwendet werden.

Die Abstimmung fand am 30. November 2003 statt. Alle drei Vorlagen wurden von den Stimmberechtigten verworfen.

Allerdings waren inhaltlich nicht alle Teile der Reformvorlagen gleich bestritten. So wurden gerade die Kirchensteuern für juristische Personen sowie die vorgeschlagene negative Zweckbindung grösstenteils nicht bestritten. Dies zeigt neben der Analyse des Abstimmungsergebnisses durch das Markt- und Sozialforschungsinstitut gfs-Zürich auch die Auswertung der Vernehmlassung, die im ersten Halbjahr 2001 zu den drei Reformvorlagen durchgeführt wurde.

3. Vernehmlassungsergebnisse

Zuschlagssteuer

In der Vernehmlassungsvorlage wurde als Alternative zu den Kirchensteuern für juristische Personen mit der Zuschlagssteuer eine besondere Form der Mandatssteuer präsentiert. Nach diesem Modell hätte der Kanton auf den Steuern für juristische Personen einen Zuschlag für besondere Aufgaben in den Bereichen Soziales, Bildung und Kultur erhoben und den Ertrag prozentual zu ihrem Bevölkerungsanteil an die kantonalen kirchlichen Körperschaften (evangelisch-reformierte Landeskirche, römisch-katholische Körperschaft, christkatholische Kirchgemeinde) verteilt. Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, insbesondere auch die Vertreter der Wirtschaft, lehnten die Ersetzung der Kirchensteuern für juristische Personen durch eine solche Form der Mandatssteuer ab.

Kirchensteuern für juristische Personen

Von den Kirchen und Religionsgemeinschaften, die sich im Rahmen der Vernehmlassung geäussert haben, lehnten lediglich die schweizerische Buddhistische Union die gesamte Vorlage und die Freidenker-Vereinigung der Schweiz sowie der Verband evangelischer Freikirchen und Gemeinden in der Schweiz die Kirchensteuern für juristische Personen ab.

Bei den politischen Gemeinden stand die Frage der Kirchensteuern für juristische Personen gar im Zentrum ihrer Vernehmlassungsantworten. Die Mehrheit der an der Vernehmlassung teilnehmenden Gemeinden sowie der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich und der Verein der zürcherischen Gemeindegemeinschaften und Verwaltungsbeamten befürworteten eine negative Zweckbindung für die Kirchensteuern für juristische Personen.

Von den politischen Parteien akzeptierten CVP, FDP und SP die Kirchensteuern für juristische Personen mit negativer Zweckbindung (AL, SD und SVP haben keine Vernehmlassungsantwort eingereicht). Ebenfalls befürwortet wurden die Kirchensteuern für juristische Personen mit negativer Zweckbindung von der Zürcher Handelskammer.

4. Kontext einer Neuregelung der Kirchensteuern für juristische Personen

In der Abstimmung zur Trennungsinitiative hatten sich die Stimmberechtigten 1995 gegen die Trennung von Staat und Kirchen ausgesprochen. Bei den Reformarbeiten wurden aber die Wünsche aufgenommen, die im Umfeld der Abstimmung zur Trennungsinitiative geäußert wurden, um das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Kirchen und Staat zu modernisieren und zu verbessern. Ein wesentlicher Punkt war dabei die Vergrößerung der Autonomie der Kirchen. Dies sollte unter anderem durch eine Neuregelung der staatlichen Finanzierung kirchlicher Tätigkeiten in Verbindung mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Kirchensteuern für juristische Personen erreicht werden.

Ausgangspunkt war dabei eine 1999 durchgeführte Studie zum Aufwand der evangelisch-reformierten Landeskirche und der römisch-katholischen Körperschaft für jene Tätigkeiten in den Bereichen Soziales, Bildung und Kultur, die von der Studie als gesamtgesellschaftlich von Bedeutung beurteilt wurden. Bei einem Gesamtvolumen von rund 400 Mio. Franken wurde der Aufwand für die genannten Tätigkeiten auf 150 Mio. Franken veranlagt. Nach der Studie erbrachten die beiden Kirchen 1999 aus Beiträgen ihrer Mitglieder (Steuern, ehrenamtliche und freiwillige Arbeit, Spenden) rund 284 Mio. Franken. 50 Mio. Franken erhielten sie aus staatlichen Beiträgen und etwa 65 Mio. Franken aus den Kirchensteuern für juristische Personen. Die Studie ging davon aus, dass die Kirchen auf mitgliederunabhängige (ausserkirchliche) Einnahmen im Umfang von 110 bis 120 Mio. Franken angewiesen seien, um die fraglichen Leistungen auch zukünftig in ihrer Substanz erhalten zu können. Diese Zahlen haben sich heute verändert. So liegen die Einnahmen aus Kirchensteuern für juristische Personen gegenwärtig bei rund 100 Mio. Franken. Bisher ist nicht bekannt, ob und wie sich die weiteren in der Studie erhobenen Zahlenwerte ebenfalls verändert haben. Es ist allerdings davon auszugehen, dass sich die entsprechenden Verhältnisse nicht wesentlich verschoben haben. Die folgenden grundsätzlichen Überlegungen haben daher nach wie vor Geltung.

Die dargelegte Aufschlüsselung der Einnahmen der Kirchen zeigt, dass sich die mitgliederunabhängigen Einnahmen aus Staatsbeiträgen und Kirchensteuern für juristische Personen zusammensetzen und den wesentlichen Teil der Finanzierung der Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ausmachen. Es ist daher zu prüfen, ob alternative Möglichkeiten für eine mitgliederunabhängige Finanzierung bestehen.

5. Mangelnde Alternativen

Zu denken ist vorab an Spenden und Freiwilligenarbeit. Um den Ausfall der Erträge aus Kirchensteuern für juristische Personen auszugleichen, müssten die Spendeneinnahmen allerdings um mehr als 600% gesteigert werden. Eine verstärkte Tätigkeit von Freiwilligen müsste sich neben der erhöhten Bereitschaft der Betroffenen auf einen vermehrten Mitteleinsatz (Animation, Begleitung, Infrastruktur usw.) stützen können. Sorgfalt und Professionalität der Arbeit wären andernfalls gefährdet. Diese beiden Varianten erscheinen damit wenig realistisch.

Mitgliederunabhängige Einnahmen könnten auch durch die Einführung einer Kostenpflicht für kirchliche Leistungserbringung sowie durch ein Sponsoring generiert werden. In beiden Fällen handelt es sich freilich um Instrumente zur Leistungsfinanzierung, deren Wahl zum autonomen Bereich der Kirchen gehört und diesen vom Staat nicht vorgeschrieben werden kann. Sie widersprechen aber vor allem dem kirchlichen Selbstverständnis und sind dem volkswirtschaftlichen Denken fremd. Beide Instrumente würden zudem eine vollständige Trennung zwischen Staat und Kirchen begünstigen, weshalb sie der Verwerfung der Trennungsinitiative durch die Stimmberechtigten 1995 zuwiderlaufen.

Die Alternative einer kantonalen Zuschlagssteuer schliesslich wurde in der Vernehmlassung zur Abstimmungsvorlage vom 30. November 2003 klar abgelehnt.

6. Szenarien für den Wegfall der Kirchensteuern für juristische Personen

Es fällt offensichtlich schwer, den mit der Abschaffung der Kirchensteuern für juristische Personen einhergehenden Wegfall an mitgliederunabhängigen Einnahmen anderweitig zu kompensieren. Damit ergeben sich folgende Szenarien:

Die entsprechenden Einnahmefälle werden entweder durch höhere Staatsbeiträge kompensiert, die fraglichen Aufgaben vom Staat übernommen oder bestimmte Tätigkeiten vollständig aufgegeben. Im ersten Fall würden die Kirchen in grosse Abhängigkeit vom Staat geraten, da dessen Beiträge – allenfalls mit Ausnahme der Spenden – ihre einzige mitgliederunabhängige Einnahmemöglichkeit wären. Ein sol-

ches Szenario widerspricht der mit der Reform des Verhältnisses zwischen Staat und Kirchen angestrebten und in der Abstimmung unbestrittenen Erhöhung der kirchlichen Autonomie. Im zweiten Fall ginge die Einzigartigkeit kirchlicher Tätigkeit und damit ein wichtiger Grund ihrer gesellschaftlichen Bedeutung verloren. Im letzten Fall schliesslich würde nicht nur eine neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Kirchen, sondern ein einschneidender Leistungsabbau erfolgen.

7. Regelung in anderen Kantonen

Im Motionstext wird ausgeführt, die Kirchensteuern für juristische Personen würden zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Kantonen führen. Der Vergleich der 26 kantonalen Regelungen zeigt jedoch, dass von 26 Kantonen, Zürich eingerechnet, deren 18 die Kirchensteuern für juristische Personen kennen. Lediglich Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Aargau, Waadt, Neuenburg und Genf kennen dieses Institut nicht. Entsprechend höher sind die Steuerbelastungen der natürlichen Personen.

8. Verfassungsrat

Der Verfassungsrat entschied bereits frühzeitig, das Ergebnis der Reformarbeiten abzuwarten und bis zur Abstimmung vom 30. November 2003 keine eigene Regelung zum Verhältnis zwischen Staat und Kirchen vorzulegen. Vielmehr sollte die vom Kantonsrat den Stimmberechtigten vorgelegte Verfassungsänderung bei einer Annahme in der Abstimmung in das Kapitel 10 der neuen Kantonsverfassung übernommen und lediglich redaktionell angepasst werden. Nach der Ablehnung der drei Vorlagen durch die Stimmberechtigten hat der Verfassungsrat nunmehr eine eigene Vorlage zum Kapitel Staat und Kirchen erarbeitet. Die zuständige Kommission 6 schlägt in ihrem Antrag vom 26. März 2004 dem Plenum vor, die Kirchensteuern für juristische Personen beizubehalten und in der Verfassung zu verankern. Die Gesetzgebung soll dazu die Einzelheiten und insbesondere die Ausgestaltung einer negativen Zweckbindung regeln.

Es erscheint daher wenig sinnvoll, eine Vorlage zu erarbeiten, die einer Bestimmung in der neuen Kantonsverfassung widersprechen und diese bereits ändern würde.

9. Zusammenfassung und Antrag

Die Ausführungen verdeutlichen, dass die Abschaffung der Kirchensteuern für juristische Personen oder deren Ersetzung durch eine Mandatssteuer keine Frage ist, die unabhängig vom grundsätzlichen Verhältnis zwischen Staat und Kirchen beantwortet werden kann. Obwohl die möglichen Folgen schwer vorauszusagen sind, zeigt sich, dass nicht

nur das System der kirchlichen Leistungserbringung, sondern die gesellschaftliche Stellung der Kirchen selbst betroffen wäre. Die Einführung einer kantonalen Zuschlagssteuer wurde sodann in der Vernehmlassung zu den Abstimmungsvorlagen vom 30. November 2003 klar verworfen.

Der Regierungsrat befürwortet daher die Beibehaltung der Kirchensteuern für juristische Personen. Mit der von der Kommission 6 des Verfassungsrats vorgeschlagenen negativen Zweckbindung kann den gegen diese Steuern erhobenen Einwänden ausreichend Rechnung getragen werden.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR.-Nr. 378/2003 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrats und des Kantonsrats sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
i.V.
Hirschi