

Antrag des Regierungsrates vom 12. Dezember 2012

4951

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative «Weniger Steuern
fürs Gewerbe (Kirchensteuerinitiative)»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. Dezember 2012,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Weniger Steuern fürs Gewerbe (Kirchensteuerinitiative)» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.



Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die Verfassung des Kantons Zürich wird wie folgt geändert:

Art 130 Abs. 5 (neu)

Juristische Personen sind von der Kirchensteuer befreit.

Der bisherige Art. 130 Abs. 5 wird neu zu Art. 130 Abs. 6.

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

Firmen müssen im Kanton Zürich Kirchensteuern bezahlen, obwohl sie im Regelfall weder religiösen Zwecken nachgehen, noch innerhalb der Kirchgemeinde ein Stimmrecht ausüben können. Damit wird nicht nur der Grundsatz der Glaubensfreiheit missachtet, sondern auch das Prinzip der religiösen Neutralität verletzt. Dieser Missstand soll mit der vorliegenden Initiative beseitigt werden. Firmen sollen keine Steuern mehr an die Kirchen abliefern müssen – freiwillige Spenden sind selbstverständlich weiterhin möglich. Die Zürcher Unternehmen würden damit jährlich um 100 Millionen Franken entlastet.

Weisung

I. Formelles

Am 16. März 2012 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 16. September 2011 (ABI 2011, 2515) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Weniger Steuern fürs Gewerbe (Kirchensteuerinitiative)» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 26. April 2012 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABI 2012, 882). Mit Beschluss vom 12. September 2012 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative rechtmässig ist (RRB Nr. 932/2012).

II. Ausgangslage

Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) anerkennt fünf Religionsgemeinschaften: die Evangelisch-reformierte Landeskirche, die Römisch-katholische Körperschaft, die Christkatholische Kirchgemeinde (Art. 130), die Israelitische Cultusgemeinde und die Jüdische Liberale Gemeinde (Art. 131).

In die Verfassung wurden jene Regelungen übernommen, die in der 2003 von der Stimmbevölkerung abgelehnten Vorlage zur Anerkennung von Religionsgemeinschaften unbestritten waren. In der Vernehmlassung zur Vorlage 2003 wurde als Alternative zur Kirchensteuer für juristische Personen auch die Einführung einer kantonalen Zuschlagssteuer vorgeschlagen. Ähnlich einer Mandatssteuer hätte der Kanton nach die-

sem Modell auf den Steuern für juristische Personen einen Zuschlag für besondere Aufgaben in den Bereichen Soziales, Bildung und Kultur erheben und den Ertrag prozentual zu ihrem Bevölkerungsanteil an die kantonalen kirchlichen Körperschaften verteilen können. Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, insbesondere auch diejenigen aus Wirtschaftskreisen, lehnte die Ersetzung der Kirchensteuern für juristische Personen durch eine solche Zuschlagssteuer ab.

Im Zentrum der heutigen Verfassungsregelung steht neben der vergrösserten Autonomie für die anerkannten Religionsgemeinschaften vor allem die Entflechtung des Verhältnisses zwischen diesen und dem Staat. Mit Art. 130 Abs. 3 lit. b und c KV wird dabei insbesondere die Finanzierung der anerkannten kirchlichen Körperschaften auf eine neue Grundlage gestellt. Erstmals wird auch das Besteuerungsrecht in der Kantonsverfassung verankert, wobei Art. 130 Abs. 4 KV festhält, dass das Gesetz die Unterstellung eines Teils der Steuererträge unter eine negative Zweckbindung vorsehen kann. Die in der alten Kantonsverfassung in Art. 64 Abs. 3 genannten historischen Rechtstitel bilden zudem keine Anspruchsgrundlage mehr, und die Regelung der staatlichen Leistungen an die anerkannten kirchlichen Körperschaften wird dem Gesetzgeber übertragen (Art. 130 Abs. 3 lit. c und Art. 145 Abs. 1 KV). Dieser hat die verfassungsrechtliche Regelung im Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 sowie in der Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009 umgesetzt. Schwerpunkt der beiden Erlasse, die seit dem 1. Januar 2010 in Kraft sind, bildet die Neugestaltung der Finanzströme zwischen den anerkannten kirchlichen Körperschaften und dem Staat.

Die derart neu konzipierte staatliche Unterstützung der anerkannten kirchlichen Körperschaften steht auf drei Pfeilern:

Steuern von natürlichen Personen

Mit der Übertragung der Kompetenz zur Erhebung von Kirchensteuern erhalten die kirchlichen Körperschaften die Möglichkeit, ihre Aufgaben zu einem grossen Teil mit eigenen Mitteln zu finanzieren. Die Befugnis zur Erhebung von Kirchensteuern ist ein wesentlicher Bestandteil für die Autonomie der kantonalen kirchlichen Körperschaften.

Steuern von juristischen Personen

Mit der negativen Zweckbindung für die Verwendung der Kirchensteuern von juristischen Personen wird sichergestellt, dass diese Mittel nur für nicht kultische Zwecke verwendet werden. Der Nachweis der Einhaltung der negativen Zweckbindung hat jeweils im Rahmen der Jahresberichte bzw. Jahresrechnungen zu erfolgen.

Staatsbeiträge

Mit Staatsbeiträgen (Kostenbeiträgen) werden Tätigkeiten vor allem in den Bereichen Soziales, Bildung und Kultur unterstützt, die für die gesamte Gesellschaft von Nutzen sind. Die kantonalen kirchlichen Körperschaften müssen dazu ihre entsprechenden Tätigkeiten – unter Berücksichtigung derjenigen ihrer Kirchgemeinden – in eigenen Programmen zusammenfassen und den Aufwand dafür darlegen.

Dieses System ist das Ergebnis eines über 15-jährigen Revisionsprozesses, der 1995 im Nachgang zur Ablehnung der Trennungsinitiative durch die Stimmberechtigten begann und seinen Abschluss 2012 in der erstmaligen Erstellung der Tätigkeitsprogramme sowie dem erstmals für 2011 zu erbringenden Nachweis der Einhaltung der negativen Zweckbindung findet. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Systems ist die Entflechtung der Aufgabenverteilung und Aufgabenfinanzierung zwischen den anerkannten kirchlichen Körperschaften und dem Staat. Die klare Zuordnung der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung an die kirchlichen Körperschaften oder den Staat soll die Transparenz und damit die Steuerbarkeit der Aufgabenerfüllung selbst sowie der dazu eingesetzten staatlichen und kirchlich-körperschaftlichen Mittel erhöhen.

III. Inhaltliche Beurteilung der Initiative

1. Negative Zweckbindung

In einem Grundsatzentscheid hat das Bundesgericht am 13. Juni 2000 (BGE 126 I 122) seine frühere Praxis, nach der die Erhebung von Kirchensteuern bei juristischen Personen mit Art. 49 Abs. 6 aBV (Glaubens- und Gewissensfreiheit) vereinbar ist, ausdrücklich auch für die in der neuen Bundesverfassung in Art. 15 gewährleistete Glaubens- und Gewissensfreiheit bestätigt (jüngst bestätigt mit Urteil 2C_71/2010 vom 22. September 2010).

Nur gerade sechs Kantone kennen denn auch überhaupt keine Kirchensteuerpflicht für die juristischen Personen, nämlich Basel-Stadt, Schaffhausen, Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Waadt und Genf. Dabei bildet der Kanton Waadt einen Sonderfall: Als einziger Kanton kennt er keine Kirchensteuer, weder für natürliche noch für juristische Personen. Dafür erhalten die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche zur Bestreitung ihres Aufwands feste finanzielle Beiträge des Staates. Alle Steuerpflichtigen, unabhängig von ihrer Konfession und religiösen Ausrichtung, tragen somit zur Finanzierung der anerkannten Kirchen bei.

Der Kantonsrat lehnte letztmals am 5. September 2005 eine Motion zur Abschaffung der obligatorischen Kirchensteuern für juristische Personen (KR-Nr. 378/2003) ab.

Natürliche Personen schulden Kirchensteuern aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der entsprechenden kirchlichen Körperschaft. Juristische Personen schulden hingegen Kirchensteuern, obwohl sie nicht Mitglieder einer Glaubensgemeinschaft sein können. Das ist insofern gerechtfertigt, als auch sie als Mitglieder der Gesellschaft vom gesellschaftlichen Nutzen kirchlich-körperschaftlicher Tätigkeiten profitieren.

Im Gegensatz zu den natürlichen können sich die juristischen Personen ihrer Steuerpflicht allerdings nicht durch Austritt aus der betreffenden kirchlichen Körperschaft entziehen. Dieser Besonderheit der Kirchensteuern für juristische Personen wird durch eine besondere Lösung Rechnung getragen. Die Verwendung der Kirchensteuern für juristische Personen wird anders beurteilt als jene der Kirchensteuern für natürliche Personen: Für Erstere gilt eine negative Zweckbindung, mit der sichergestellt wird, dass sie nicht für kultische Zwecke verwendet werden.

Soll die Umsetzung der Zweckbindung sinnvoll und verhältnismässig erfolgen, so ist dazu ein gewisser Ermessensspielraum unabdingbar. Ebenso wie der Gesetzgeber bei den Tätigkeitsprogrammen bzw. den staatlichen Beiträgen an die kantonalen kirchlichen Körperschaften darauf verzichtete, den Begriff der Tätigkeit mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zu definieren, überlässt er es auch im Zusammenhang mit den Kirchensteuern für juristische Personen der Praxis, den Begriff der kultischen Tätigkeiten näher zu beschreiben. Das Kirchengesetz stellt aber sicher, dass weder die Kirchensteuern der juristischen Personen noch die Kostenbeiträge zur Finanzierung von kultischen Tätigkeiten verwendet werden.

2. Überblick über die Mittelherkunft und Mittelverwendung

Einbezug der Kirchgemeinden

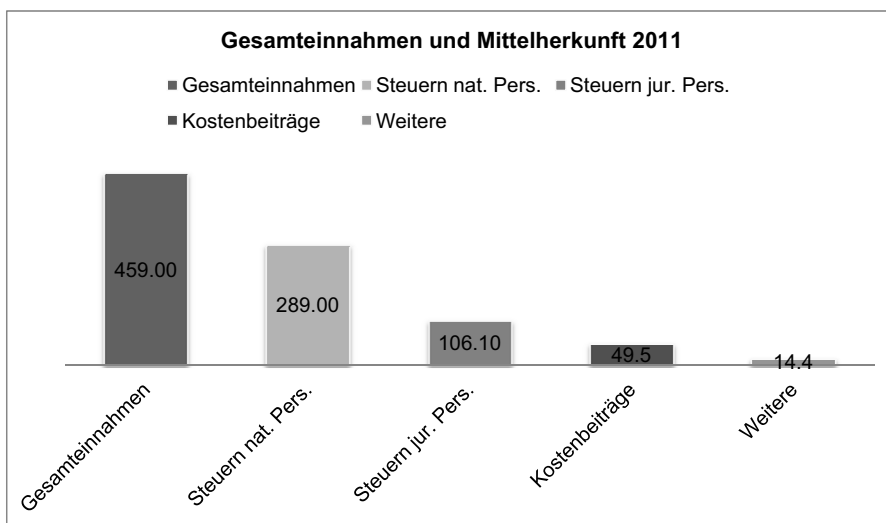
Mit den Gesamtrechnungen der kantonalen kirchlichen Körperschaften wird insbesondere mit Blick auf die negative Zweckbindung für die Kirchensteuern der juristischen Personen und die Berichterstattung über die Tätigkeitsprogramme bei der Rechnungslegung die gemeinsame Darstellung der kantonalen und der kommunalen kirchlichen Haushalte in den Vordergrund gestellt. Die Gesamtrechnung besteht aus einer pauschalen Zusammenfassung der Rechnungen der kantonalen Körperschaft und ihrer Kirchgemeinden (§ 25 Abs. 2 KiG). Nicht in die Rechnung einbezogen werden der Finanzausgleich zwischen den Kirchgemeinden, die Baubeiträge der kantonalen Körperschaft an die

Kirchgemeinden und die Beiträge der Kirchgemeinden an die kantonale Körperschaft. Der Ausschluss weiterer Aufwendungen und Erträge, wie er von einer konsolidierten Rechnung gefordert würde, ist hingegen nicht von Bedeutung.

Im Rahmen der erstmaligen Errichtung der Tätigkeitsprogramme für die Beitragsperiode 2014–2019 sowie der Erstattung der Jahresberichte und Jahresrechnungen 2011 legten die anerkannten kirchlichen Körperschaften Rechenschaft über die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel ab.

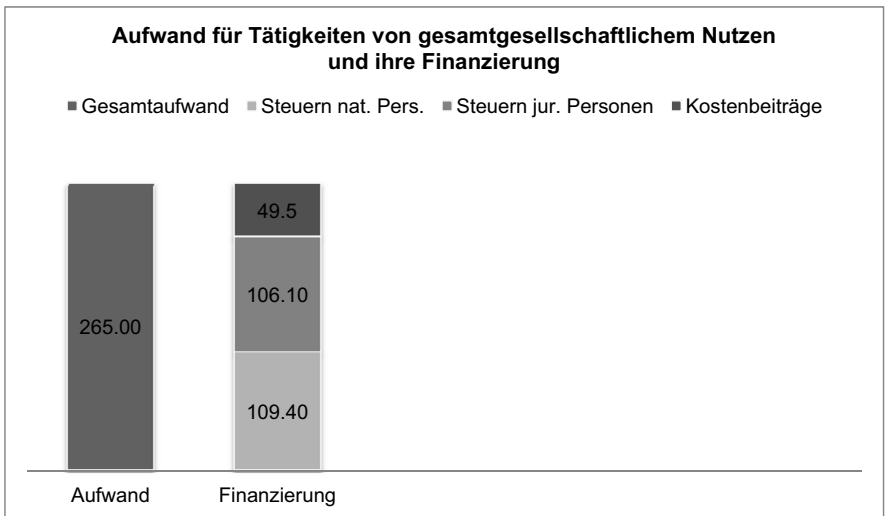
Mittelherkunft

Die Gesamteinnahmen der beiden grossen anerkannten kirchlichen Körperschaften betragen 2011 rund 459 Mio. Franken (Evangelisch-reformierte Landeskirche 265 Mio. Franken; Römisch-katholische Körperschaft 194 Mio. Franken). Die Steuereinnahmen von natürlichen Personen beliefen sich auf rund 289 Mio. Franken (Evangelisch-reformierte Landeskirche 162 Mio. Franken; Römisch-katholische Körperschaft 127 Mio. Franken). Hinzu kommen 106,1 Mio. Franken an Erträgen aus der Besteuerung der juristischen Personen und 49,5 Mio. Franken an staatlichen Kostenbeiträgen aufgrund von Tätigkeitsprogrammen. 14,5 Mio. Franken sind schliesslich anderweitige Einnahmen der kirchlichen Körperschaften (z. B. Betriebe, Kurse, Veranstaltungen usw.).



Mittelverwendung

Der Aufwand der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft für jene Tätigkeiten in den Bereichen Soziales, Bildung, Kultur und Weiteres, die als gesamtgesellschaftlich von Bedeutung beurteilt werden, beträgt rund 265 Mio. Franken. 106,1 Mio. Franken werden aus den Steuern für juristische Personen und 49,5 Mio. Franken durch Kostenbeiträge des Staates finanziert. Der Aufwand für gesamtgesellschaftlich bedeutungsvolle Leistungen übersteigt demnach die Einnahmen aus Staatsbeiträgen und Steuern für juristische Personen um 109,4 Mio. Franken.



Die derart finanzierten Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlichem Nutzen lassen sich wie folgt strukturieren und zusammenfassen:

Bereiche	Leistungsgruppen	
Bildung		Öffentliche Bildungsangebote
		Beiträge an öffentlich anerkannte Ausbildungsinstitutionen
Soziales	Diakonie	Praktische Lebenshilfe
		Soziale Aktivitäten
		Beiträge an gemeinnützige Organisationen und Hilfswerke
	Seelsorge	Seelsorge
Kultur		Kulturelle Veranstaltungen
		Kulturelle Bewahrung
Weiteres		Vermietung
		Unterhalt der Liegenschaften
		Milizbehörden

3. Kirchensteuern für juristische Personen und Kostenbeiträge

Der Nachweis, ob die Vorgaben der negativen Zweckbindung eingehalten werden konnten, wurde erstmals für 2011 erbracht. Er erfolgte im Rahmen der Jahresberichterstattung 2011 (vgl. Beschluss des Kantonsrates vom 3. Dezember 2012, Vorlage 4937a [ABI 2012-11-23]). Den Rahmenkredit für die Kostenbeiträge nach den §§ 19 ff. KiG hat der Kantonsrat ebenfalls am 3. Dezember 2012 erstmals für die ordentliche Beitragsperiode von sechs Jahren für 2014–2019 beraten und verabschiedet (vgl. Beschluss des Kantonsrates vom 3. Dezember 2012, Vorlage 4927a [ABI 2012-11-16]).

Die Tabelle zur Finanzierung der kirchlich-körperschaftlichen Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zeigt, dass die Kirchensteuern für juristische Personen und die Kostenbeiträge zwei wesentliche Stützen des neuen Finanzierungssystems sind. Der Wegfall der Kirchensteuern für juristische Personen würde dazu führen, dass dieses erst auf den 1. Januar 2010 mit dem neuen Kirchengesetz eingeführte Finanzierungssystem bereits vor seiner erstmaligen praktischen Umsetzung geändert werden müsste. Der Staat hätte einen Grossteil der mit den Einnahmen aus diesen Steuern finanzierten Tätigkeiten zu übernehmen. Weil er sich dabei im Gegensatz zu den kirchlichen Körperschaften kaum auf die ehrenamtliche Arbeit zahlreicher Mitarbeitender stützen könnte, würde das zu einer spürbaren Verteuerung der fraglichen Leistungen führen. Damit die entsprechenden Leistungen auch zukünftig in ihrer Substanz erhalten werden können, sind die kirchlichen Körperschaften auf mitgliederunabhängige Einnahmen angewiesen.

IV. Schlussfolgerungen

Mit der negativen Zweckbindung konnte im Kanton Zürich eine für Gegner und Befürworter der Kirchensteuer für juristische Personen befriedigende Lösung gefunden werden. Berücksichtigt wird zum einen, dass ein wesentlicher Teil der kirchlich-körperschaftlichen Tätigkeiten einen gesellschaftlichen Nutzen hat, der auch den juristischen Personen zugutekommt. Berücksichtigt wird zum andern aber auch, dass sich die juristischen Personen nicht auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit berufen können und daher auch nicht verpflichtet werden sollen, an die Finanzierung kultureller Tätigkeiten beizutragen. Mit der rein negativ definierten Zweckbindung wird schliesslich auch der demokratisch-föderalistischen Struktur der kirchlichen Körperschaften Rechnung getragen und ihre Autonomie gewahrt.

Mit der geltenden Konzeption des Verhältnisses zwischen anerkannten kirchlichen Körperschaften und Staat wurde die Auseinandersetzung um die historischen Rechtstitel beendet. Für die kirchlichen Körperschaften war dabei entscheidend, dass sie mit der Streichung der historischen Rechtstitel aus der Verfassung nicht ihre Ansprüche verlieren, bevor eine gesetzliche Regelung gefunden ist. In den Übergangsbestimmungen der Verfassung ist daher in Art. 145 Abs. 1 KV festgehalten, dass die auf historischen Rechtstiteln beruhenden Leistungen des Staates an die kirchlichen Körperschaften bis zur gesetzlichen Neuregelung garantiert bleiben.

In der vorliegenden Form ist die Kirchensteuer für juristische Personen damit ein wesentlicher Bestandteil eines Gesamtsystems, das nach einer vierjährigen Übergangsphase von 2010 bis 2013 nun auf 2014 hin erstmals vollständig umgesetzt werden soll. Es wäre unverantwortlich, ein Element aus diesem System herauszubrechen, bevor dessen Tauglichkeit überprüft werden konnte. Die mit einer Abschaffung der Kirchensteuern für juristische Personen fehlenden Mittel würden denn auch nicht zwingend zum Wegfall entsprechender Leistungen führen, vielmehr hätte die öffentliche Hand einen Grossteil davon zu übernehmen. Weil sie sich dabei im Gegensatz zu den kirchlichen Körperschaften kaum auf die ehrenamtliche Arbeit zahlreicher Mitarbeitender stützen könnte, würde das zu einer spürbaren Verteuerung der fraglichen Tätigkeiten führen.

Es wäre nicht verständlich, wenn der Kanton zwar formell die nach Art. 145 KV erforderlichen Gesetze erlassen, diese aber ausser in einer kurzen Übergangsphase gar nie anwenden würde, weil er bereits vor ihrer endgültigen Umsetzung die entsprechenden Verfassungsgrundlagen ändert.

Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der Kontinuität der gesellschaftlichen und kirchlich-körperschaftlichen Verhältnisse, die für dieses System von Bedeutung sind, besteht kein Anlass für eine Änderung des geltenden Rechts und ist die Volksinitiative «Weniger Steuern fürs Gewerbe (Kirchensteuerinitiative)» abzulehnen. Da ein Gegenvorschlag höchstens eine Art Mandatssteuer betreffen könnte, eine solche aber bereits früher abgelehnt wurde, ist auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Kägi	Husi