

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. Oktober 2008

1660. Anerkannte jüdische Gemeinden (Kostenbeiträge 2008–2009)

Gesetzliche Grundlagen

In der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) erhalten die in Art. 130 KV anerkannten christlichen Körperschaften mehr Autonomie. Neu werden in Art. 131 zudem die Israelitische Cultusgemeinde Zürich (ICZ) und die Jüdische Liberale Gemeinde (JLG) anerkannt. Die Ausführungsbestimmungen zu Art. 130 KV finden sich im Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 (KiG), jene zu Art. 131 KV im Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 9. Juli 2007 (GjG).

In Ausführung von Art. 130 Abs. 3 lit. c KV regelt das KiG in den §§ 19 ff. ein neues System zur Finanzierung kirchlicher Tätigkeiten. Danach bewilligt der Kanton mit einem Globalbudget Kostenbeiträge an die kantonalen kirchlichen Körperschaften (§ 19 Abs. 1 KiG). Kostenbeiträge sind nach § 2a des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe im Globalbudget festgelegt wird. Mit den Kostenbeiträgen werden Tätigkeiten der kantonalen kirchlichen Körperschaften unterstützt, die insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur für die ganze Gesellschaft von Bedeutung sind (§ 19 Abs. 2 KiG). Grundlage für die Entrichtung von Kostenbeiträgen sind sogenannte Tätigkeitsprogramme, mit denen die kantonalen kirchlichen Körperschaften eigene Programme zur Erbringung von Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung erstellen (§ 19 Abs. 3 KiG). Die Ausführungsbestimmungen zur Neuregelung der Finanzströme zwischen Staat und anerkannten kirchlichen Körperschaften werden gegenwärtig im Rahmen der Verordnung zum KiG und zum GjG erarbeitet.

Unterschiedliche Terminierung der Inkraftsetzung von GjG und KiG

Das GjG wurde vom Regierungsrat auf den 1. Januar 2008 vollständig in Kraft gesetzt. Mit Beschluss vom 14. November 2007 (RRB Nr. 1681/2007, OS 62, 499) setzte der Regierungsrat die §§ 26 und 32 KiG (Bereich der kirchlichen Liegenschaften) ebenfalls auf den 1. Januar 2008 in Kraft. Im gleichen Beschluss wies er aber darauf hin, dass er über die Inkraftsetzung der übrigen Bestimmungen des KiG zu einem späteren Zeitpunkt beschliessen werde. Mit Beschluss vom 6. Februar 2008 (RRB Nr. 184/2008) entschied der Regierungsrat schliesslich, von der ursprünglichen Idee abzusehen, das GjG und das KiG auf den glei-

chen Zeitpunkt in Kraft zu setzen (vgl. die Begründung dazu in RRB Nr. 184/ 2008), und beschloss die Inkraftsetzung der restlichen Bestimmungen des KiG auf den 1. Januar 2010 (OS 63, 152).

Ausgangslage

a) Bisherige Regelung

Im Beschluss vom 6. Februar 2008 wies der Regierungsrat darauf hin, dass die Auswirkungen der verschobenen Inkraftsetzung des KiG auf die anerkannten jüdischen Gemeinden gesondert behandelt werden würden. Dabei geht es um folgendes Problem:

Das Steueramt behandelte die ICZ bisher nicht nur als juristische Person, die Kultuszwecke, sondern auch als solche, die zum Teil öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgt, und liess in diesem Umfang den Steuerabzug von Mitgliederbeiträgen an die ICZ zu. Für die Mitglieder der JLG bestand zwar bisher keine solche Möglichkeit, ihre Einführung war aber geplant. Mit Inkrafttreten des GjG gilt neu aber auch eine Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG). Danach sind die von der Verfassung anerkannten jüdischen Gemeinden nicht mehr aufgrund der Subsumtion unter einen allgemeinen Steuerbefreiungsgrund wie die Verfolgung öffentlicher oder gemeinnütziger Zwecke, sondern aufgrund einer eigenen, ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage steuerbefreit (§ 61 lit. c StG). Das Steueramt geht daher davon aus, dass das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und der Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) die Abzugsfähigkeit der Mitgliederbeiträge an die anerkannten jüdischen Gemeinden nunmehr verbietet. Art. 9 Abs. 2 lit. i StHG bestimmt, dass die steuerbefreite juristische Person öffentliche oder ausschliesslich gemeinnützige Zwecke verfolgen muss, damit ein Abzug von Zuwendungen zulässig ist. Da die anerkannten jüdischen Gemeinden mit der Regelung von § 61 lit. c StG in Bezug auf die Steuerbefreiung gleich behandelt werden wie die Kirchgemeinden, besteht nach Auffassung des Steueramts seit 1. Januar 2008 – wie für Kirchensteuern – grundsätzlich keine Möglichkeit mehr zum Abzug von Mitgliederbeiträgen. Dagegen sind nach neuem Recht freiwillige Zuwendungen an die anerkannten jüdischen Gemeinden wie bei Kirchgemeinden abzugsfähig.

b) Künftige Regelung

§ 8 GjG sieht vor, dass die anerkannten jüdischen Gemeinden bei Erfüllung der in den §§ 19 ff. KiG genannten Voraussetzungen am neuen System zur Finanzierung kirchlicher Tätigkeiten teilnehmen können. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden dadurch Kostenbeiträge im Umfang von rund Fr. 250 000 erhalten werden (vgl. ABl 2006, 641 f.). Diese Kostenbeiträge

sollen mit einer Senkung der Mitgliederbeiträge an die Mitglieder der anerkannten jüdischen Gemeinden weitergegeben werden und würden damit auch der Kompensation für den Wegfall der Steuerabzugsmöglichkeit von Mitgliederbeiträgen dienen. Da das KiG erst auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten wird, entfällt diese Kompensationsmöglichkeit für 2008 und 2009.

In dieser besonderen Situation wurde die Möglichkeit zum Steuerabzug von Mitgliederbeiträgen vom Steueramt für die ICZ entsprechend der bisherigen Regelung für 2008 einmalig verlängert. Da die Möglichkeit zum Steuerabzug den Mitgliedern der JLG bereits bisher nicht zustand, mithin hier der Grundsatz des Vertrauensschutzes keine Anwendung finden kann, ist hingegen für die Mitglieder der JLG keine solche Übergangslösung möglich.

Die Mitglieder des ICZ verlieren damit für 2009 die Möglichkeit zum Abzug ihrer Mitgliederbeiträge, ohne dafür wie ursprünglich vorgesehen am System der Kostenbeiträge nach den §§ 19 ff. KiG teilnehmen zu können.

Ausrichtung von Kostenbeiträgen

Diese Situation ist unbefriedigend. Zum einen werden die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden trotz ihrer verfassungsrechtlichen Gleichstellung unterschiedlich behandelt. Zum andern haben die beiden Gemeinden ihre Budgets für 2008 und ihre weiter gehende Finanzplanung im berechtigten Vertrauen auf die Vorlagen zum GjG und zum KiG sowie die dazu ursprünglich vorgesehene Inkraftsetzung erstellt.

Nicht zuletzt mit Blick auf die nahe Inkraftsetzung des KiG in rund einem Jahr erscheint es daher gerechtfertigt, die beiden Gemeinden mit einer vorzeitigen Entrichtung von Kostenbeiträgen zu unterstützen. Es bleibt damit zu prüfen, ob die beiden Gemeinden die in den §§ 19 ff. KiG verlangten Voraussetzungen erfüllen.

a) Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung

Der Bezug zum öffentlichen Interesse und zur Gemeinnützigkeit ist die legitimatorische Grundlage für das neue Finanzierungssystem zwischen Staat und Kirchen, an dem die anerkannten jüdischen Gemeinden über § 8 GjG teilhaben. Im Zentrum der mit Kostenbeiträgen zu finanzierenden Tätigkeiten stehen solche in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur. Mit der zusammenfassenden Bezeichnung «Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung» wird dabei vor allem auf den gemeinnützigen Charakter dieser Tätigkeiten Bezug genommen. Es sind Tätigkeiten, an denen der Staat zwar ein Interesse hat, die er aber zumindest in der gewünschten Art nicht selbst erbringen kann. Oder es handelt sich um Tätigkeiten, die der Staat beim Abbau des kirchlichen Engagements selbst übernehmen müsste (vgl. ABl 2006, 594 ff.).

Als Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Sinne von § 19 Abs. 2 und 3 KiG führen die beiden anerkannten Gemeinden in ihrer gemeinsamen Eingabe vom 28. August 2008 unter anderen an:

Im Bereich der Bildung den Betrieb von Vorkindergärten und Kindergärten, den Betrieb eines pädagogischen Zentrums und die Weiterbildung von Jugendlichen und Erwachsenen, im Bereich Soziales die Unterstützung und Beratung von Menschen mit sozialen Problemen, Kurse und Aktivitäten für Seniorinnen und Senioren sowie Anlässe und Aktivitäten in verschiedenen Jugendgruppen,

im Bereich der Kultur den Unterhalt der grössten deutschsprachigen und öffentlich zugänglichen Bibliothek mit über 50000 Medien rund ums Judentum sowie denkmalgeschützter Objekte wie der Synagoge an der Löwenstrasse und der Abdankungshalle im Friedhof Unterer Friesenberg.

Bei all diesen seit Jahren wahrgenommenen Tätigkeiten ist der gesamtgesellschaftliche Bezug im Sinne von § 19 Abs. 2 und 3 KiG erstellt.

b) Beitragsberechnung

Nach § 20 Abs. 2 KiG geht der Betrag für die erste Beitragsperiode in Verbindung mit § 29 Abs. 1 der Übergangbestimmungen des KiG von einem Gesamtbetrag von 50 Mio. Franken pro Jahr aus. Für die Verteilung der an die einzelnen anspruchsberechtigten Körperschaften auszu zahlenden Kostenbeiträge ist sodann nach § 20 Abs. 2 KiG die Gesamtzahl der Mitglieder zu berücksichtigen.

Am 31. Dezember 2007 betrug die Anzahl der im Kanton Zürich wohnhaften Mitglieder der anerkannten jüdischen Gemeinden (§ 8 Abs. 2 GjG) insgesamt 2210, davon 1910 Mitglieder der ICZ und 300 Mitglieder der JLG.

Vergleichbar mit der Grösse der beiden anerkannten jüdischen Gemeinden ist die Christkatholische Kirchgemeinde, die am 31. Dezember 2007 1697 Mitglieder hatte. Der Kostenbeitrag an die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden kann sich daher am bisherigen Beitrag von rund Fr. 200000 für die Christkatholische Kirchgemeinde orientieren. Die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden verfügen über rund 30% mehr Mitglieder als die Christkatholische Kirchgemeinde. Der Kostenbeitrag an die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden beträgt damit abgerundet Fr. 250000 (vgl. dazu auch ABI 2006, 641 f.).

Davon erhalten die ICZ entsprechend ihrer Mitgliederzahl rund 85% oder Fr. 212500 und die JLG rund 15% oder Fr. 37500.

Die ICZ erhält den Kostenbeitrag wegen der für 2008 mit dem Steueramt für die Abzugsmöglichkeit von Mitgliederbeiträgen getroffenen Übergangslösung nur für 2009. Die JLG erhält den Kostenbeitrag hingegen für 2008 und 2009 und damit insgesamt Fr. 75000.

Der Betrag von Fr. 287500 wird zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat JI, entrichtet. 2008 werden Fr. 37500 an die JLG ausbezahlt, 2009 Fr. 212500 an die ICZ und Fr. 37500 an die JLG.

Der Beitrag von Fr. 37500 an die JLG im Jahr 2008 ist nicht budgetiert. Er kann innerhalb des Globalbudgets der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat JI, kompensiert werden. Der Betrag von Fr. 250000 für das Jahr 2009 wird mit dem Novemberbrief beantragt werden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die in den Erwägungen angeführten Tätigkeiten der Israelitischen Cultusgemeinde Zürich (ICZ) und der Jüdischen Liberalen Gemeinde (ILG) in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur werden als Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Sinne von § 19 Abs. 2 und 3 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 anerkannt.

II. An die Leistungen der ILG gemäss Ziff. I entrichtet der Kanton für 2008 Kostenbeiträge von Fr. 37500.

III. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, Fr. 250000 zulasten der Erfolgsrechnung einer noch zu bezeichnenden Leistungsgruppe in die Nachträge zum Budget 2009 (Novemberbrief) einzustellen.

IV. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Bundesgericht, gestützt auf Art. 113 ff. Bundesgerichtsgesetz, subsidiäre Verfassungsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

V. Mitteilung an die Israelitische Cultusgemeinde Zürich, Lavaterstrasse 33, Postfach, 8027 Zürich, die Jüdische Liberale Gemeinde, Postfach 9126, 8036 Zürich, die Finanzdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi