

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 12. September 2012

932. Kantonale Volksinitiative «Weniger Steuern fürs Gewerbe (Kirchensteuerinitiative)»

1. Ausgangslage

Am 16. März 2012 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 16. September 2011 (ABl 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 (ABl 2012, 882) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit (Abs. 1). Hält er die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Hält er sie für wenigstens teilweise gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4).

2. Gültigkeit

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen Gegenstand gemäss Art. 23 der Kantonsverfassung (KV; LS 101) betrifft, die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Titel und Text der Initiative lauten:

«Weniger Steuern fürs Gewerbe (Kirchensteuerinitiative)

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 kantonale Volksinitiative «Weniger Steuern fürs Gewerbe (Kirchensteuerinitiative)» verlangt mit einer Änderung von Art. 130 KV die Abschaffung der in § 25 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 (KiG) geregelten Kirchensteuern für juristische Personen. Die Evangelisch-reformierte Landeskirche, die Römisch-katholische Körperschaft und die Christkatholische Kirchgemeinde würden damit die Berechtigung verlieren, bei den juristischen Personen Steuern zu erheben.

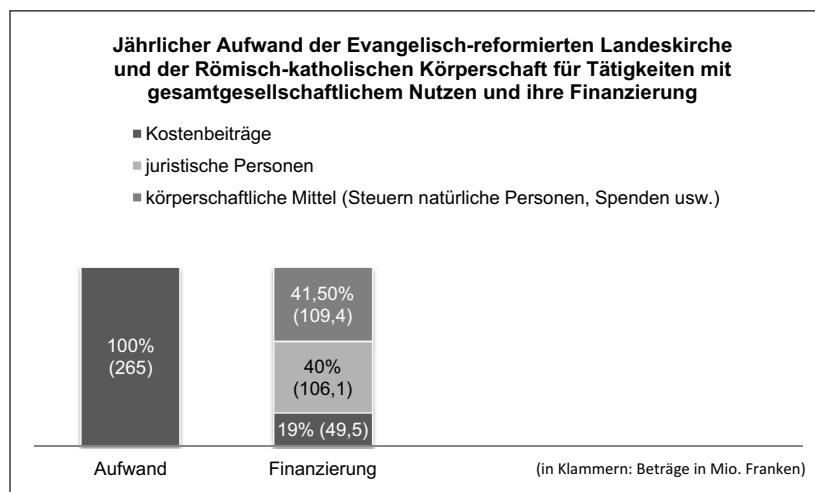
Die Prüfung der Volksinitiative zeigt weder einen Verstoss gegen den Grundsatz der Einheit der Materie oder gegen übergeordnetes Recht noch eine offensichtliche Undurchführbarkeit und ist damit gültig.

3. Gegenvorschlag

Bereits 2001 gab der Regierungsrat ein erstes Mal eine Vorlage zur Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und anerkannten Religionsgemeinschaften in Vernehmlassung. Als Alternative zur Erhebung von Kirchensteuern bei juristischen Personen schlug er damals neben der negativen Zweckbindung auch die Einführung einer kantonalen Zuschlagssteuer vor. Ähnlich einer Mandatssteuer würde der Kanton nach diesem 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. Während das Modell der Zuschlagssteuer auch von den Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft nahezu einhellig abgelehnt wurde, stiess der Vorschlag der negativen Zweckbindung als Kompromiss zwischen Bevölkerung und Gegnern der Kirchensteuer für juristische Personen auf breite Zustimmung. Aus der Überzeugung, dass die juristischen Personen zwar nicht wie natürliche Personen gläubig sein können, jedoch wie diese auch von den kirchlich-körperschaftlichen Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung profitieren, verlangt die negative Zweckbindung, dass die Erträge aus den Kirchensteuern für juristische Personen nicht für kultische Zwecke verwendet werden.

In der seit 1. Januar 2006 geltenden Kantonsverfassung fand dann das bereits in der Vernehmlassung von 2001 bevorzugte Modell der negativen Zweckbindung für die Verwendung der Erträge aus den Einnahmen der Kirchensteuern für juristische Personen ohne grössere Diskussionen Eingang. Der Nachweis der Einhaltung der negativen Zweckbindung soll in den Jahresberichten und Jahresrechnungen der anerkannten kirchlichen Körperschaften erfolgen.

An den seit Inkrafttreten der Kantonsverfassung herrschenden Verhältnissen hat sich nichts Grundlegendes verändert. Während der Erarbeitung der in den §§ 19 ff. KiG geregelten Tätigkeitsprogramme zeigte sich vielmehr, dass die anerkannten kirchlichen Körperschaften den Gesamtaufwand für die Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlichem Nutzen zu rund 18,5% mit Kostenbeträgen nach Kirchengesetz und zu rund 40% mit Einnahmen aus den Kirchensteuern für juristische Personen und den Rest aus körperschaftlichen Mitteln finanzieren.



Der Nachweis, ob die Vorgaben der negativen Zweckbindung eingehalten werden konnten, ist erstmals für 2011 zu erbringen. Der Rahmenkredit für die Kostenbeiträge nach den §§ 19 ff. KiG wird vom Kantonsrat im Winter 2012/2013 ebenfalls erstmals für die ordentliche Beitragsperiode von sechs Jahren für 2014–2019 beraten und verabschiedet. Die Tabelle zur Finanzierung der kirchlich-körperschaftlichen Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zeigt, dass die Kostenbeiträge und die Einnahmen aus den Kirchensteuern für juristische Personen zwei wesentliche Stützen des neuen Finanzierungssystems sind.

Der Wegfall der Kirchensteuern für juristische Personen würde dazu führen, dass dieses 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 Tätigkeiten führen.

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. Der Volksinitiative ist kein Gegenvorschlag gegenüberzustellen und die Direktion der Justiz und des Innern ist zu beauftragen, dem Regierungsrat zur Initiative Bericht und Antrag an den Kantonsrat im Sinne von § 130 Abs. 3 GPR vorzulegen.

4. Öffentlichkeit

Dieser Beschluss ist ein Zwischenentscheid des Regierungsrates. Die Veröffentlichung ist bis zum Beschluss über Bericht und Antrag zur Volksinitiative aufzuschieben.

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

I. Es wird festgestellt, dass die am 16. März 2012 eingereichte Volksinitiative «Weniger Steuern fürs Gewerbe (Kirchensteuerinitiative)» gültig ist.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag über den Inhalt der Volksinitiative zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichtes und Antrages zur Volksinitiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Direktion der Justiz, die Finanzdirektion und die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi