



Botschaften der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 6 / 2013–2014

Inhalt

Seite

6. Kantonale Volksinitiative „Weniger Steuern für das Gewerbe“

Inhaltsverzeichnis

6. Kantonale Volksinitiative „Weniger Steuern für das Gewerbe“	
I. Vorgeschichte und heutige Rechtslage	3
1. Einführung der Kultussteuer	3
2. Heutige Rechtslage	4
II. Die Initiative	6
1. Wortlaut	6
2. Begründung des Initiativkomitees	6
3. Zustandekommen und weiteres Verfahren	6
III. Gültigkeit der Initiative	7
1. Grundsätzliches	7
2. Konkrete Beurteilung der Gültigkeit	8
IV. Materielle Beurteilung der Initiative	10
1. Bundesgericht und Lehre	10
2. Interkantonaler Vergleich	11
3. Finanzierung der Landeskirchen und Verwendung der Kultussteuer	12
a) <i>Katholische Landeskirche</i>	12
b) <i>Reformierte Landeskirche</i>	13
4. Auswirkungen einer Annahme der Initiative	14
a) <i>Auf Stufe der Kirchen</i>	14
b) <i>Auf Stufe der juristischen Personen</i>	15
c) <i>Auf Stufe Kanton und Gemeinden</i>	16
V. Gründe gegen die Aufhebung der Kultussteuer	17
VI. Verzicht auf einen Gegenvorschlag	18
VII. Inkraftsetzung	20
VIII. Anträge	21

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

6.

Kantonale Volksinitiative „Weniger Steuern für das Gewerbe“

Chur, den 18. Juni 2013

Sehr geehrte Frau Landespräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Antrag zur kantonalen Volksinitiative „Weniger Steuern für das Gewerbe“.

I. Vorgeschichte und heutige Rechtslage

1. Einführung der Kultussteuer

Die heutige Kirchensteuer für die juristischen Personen, d.h. die Kultussteuer, wurde per 1. Januar 1959 eingeführt. Der Grund lag in der *prekären finanziellen Lage* der Landeskirchen und der Kirchgemeinden. Die – in bestimmten Gemeinden bereits sehr hohe – Belastung der natürlichen Personen mit Kirchensteuern vermochte den Finanzbedarf der Kirchen nicht mehr zu decken¹. Die Einnahmen aus der Kultussteuer sollten zugunsten der schwer belasteten Kirchgemeinden, für die Ausrichtung von Beiträgen an ausserordentliche Aufwendungen der Kirchgemeinden (v.a. Baubedarf) und für die Bedürfnisse der landeskirchlichen Organisationen (u.a. Erhöhung der Pfarrerlöhne) verwendet werden². Der Begriff der Kultussteuer wurde als Synonym für die Kirchensteuer juristischer Personen verwendet³.

¹ Vgl. Botschaften des Kleinen Rates an den Grossen Rat 1958, S. 2 (zit. Botschaft 1958); Verhandlungen des Grossen Rates, 19.–31. Mai 1958, S. 78.

² Vgl. Botschaft 1958, S. 3, 9 f., 15 und 17.

³ Vgl. Botschaft 1958, S. 5, 6, 21 und 22 ff.; Verhandlungen des Grossen Rates, 19.–31. Mai 1958, S. 78/79.

2. Heutige Rechtslage

Nach Art. 98 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV)⁴ sind die Evangelisch-reformierte Landeskirche und ihre Kirchgemeinden sowie die Katholische Landeskirche und ihre Kirchgemeinden *Gebietskörperschaften* des öffentlichen Rechts⁵. In ihrer Botschaft vom 15. Januar 2002 zur Totalrevision der Kantonsverfassung hielt die Regierung fest, dass mit diesem staatskirchenrechtlichen System der anerkannten Landeskirchen zum Ausdruck gebracht werde, dass „die Kirchen auch heute noch für die Gesellschaft wesentliche soziale und wertvermittelnde Funktionen ausüben“⁶.

Art. 99 KV regelt die Autonomie der Landeskirchen und deren Kirchgemeinden und lautet heute wie folgt:

Art. 99

¹ Die Landeskirchen und ihre Kirchgemeinden regeln ihre Angelegenheiten im Rahmen des kantonalen Rechts selbständig.

² Sie sind berechtigt, von ihren Mitgliedern Steuern nach den für die Gemeinden geltenden Grundsätzen zu erheben.

³ Den Kirchgemeinden steht das Recht zu, ihre Geistlichen zu wählen und zu entlassen.

⁴ Der Kanton hat die Oberaufsicht über die rechtmässige Verwendung der finanziellen Mittel und die Einhaltung der Rechtsordnung.

⁵ Er kann durch Gesetz von juristischen Personen eine Kultussteuer erheben.

Hinsichtlich der Kirchensteuern ist zwischen der Besteuerung der natürlichen Personen und jener der juristischen Personen zu unterscheiden. Die Landeskirchen und ihre Kirchgemeinden können von ihren Mitgliedern, d.h. von den *natürlichen Personen*, eine Kirchensteuer nach den für die Gemeinden geltenden Grundsätzen erheben (Art. 99 Abs. 2 KV). Während die Evangelisch-reformierte Landeskirche (sie erhebt eine sog. *Ausgleichssteuer*⁷) sowie die reformierten und die katholischen Kirchgemeinden von diesem Recht Gebrauch machen, erhebt die Katholische Landeskirche keine Steuern von den natürlichen Personen. Von den *juristischen Personen* kann der Kanton eine Kultussteuer erheben (Art. 99 Abs. 5 KV). Die Weiterleitung der Erträge aus der Kultussteuer an die Landeskirchen ist verfassungsrechtlich zwar nicht ausdrücklich vorgesehen, ergibt sich aber aus der systematischen Einordnung und dem Zweck der Bestimmung. Die Kultussteuer

⁴ BR 110.100.

⁵ Ausführlich dazu Giuseppe Nay, in: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Art. 98 N 4 ff.

⁶ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 10/2001–2002, S. 533.

⁷ Sie besteht aus der Einkommens- und Vermögenssteuer gemäss Steuergesetz für den Kanton Graubünden und wird in Prozenten der einfachen Kantonssteuer von allen evangelischen Steuerpflichtigen erhoben (vgl. Art. 5 und 7 des Gesetzes über die Kantonale Evangelische Kirchenkasse, Kirchenkassengesetz).

wurde bis Ende 2007 gestützt auf das Kultussteuergesetz erhoben. Per 1. Januar 2008 wurde die gesetzliche Grundlage aus dem Kultussteuergesetz in das Steuergesetz überführt (Art. 1 lit. f und Art. 97e ff. des Steuergesetzes für den Kanton Graubünden, StG)⁸; materiell blieb das bisherige Recht weitgehend unverändert. Die Kultussteuer wird in Prozenten der einfachen Kantonssteuer erhoben (Art. 97g Abs. 1 StG). Der Grosse Rat bestimmt jährlich den Steuerfuss; dieser beträgt mindestens 9% und höchstens 12% (Art. 3 Abs. 2 lit. d StG)⁹. Die vereinnahmten Kultussteuern werden den beiden Landeskirchen im Verhältnis der Kirchenzugehörigkeit zu den Landeskirchen gemäss Steuerregister der natürlichen Personen zugeteilt (per Ende 2012: 54,34% Katholiken und 45,66% Reformierte); die Treffnisse werden mit zwei Akontozahlungen und einer jährlichen Abrechnung überwiesen (Art. 97h StG). Von der Steuerpflicht ausgenommen sind die Steuerpflichtigen mit konfessionellen Zwecken, die keine Erwerbszwecke verfolgen (Art. 97f Abs. 2 StG). Dazu gehören beispielsweise Freie Evangelische Gemeinden.

Die Frage der Kultussteuer wurde im Grossen Rat im Jahre 2002 im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung diskutiert¹⁰. Dabei wurde unter anderem ausgeführt, dass die Kultussteuer für die Landeskirchen die wirtschaftliche Existenzgrundlage sei; sie entscheide über Sein oder Nichtsein der Landeskirchen¹¹. Der Antrag, die betreffende Verfassungsbestimmung (Art. 88 Abs. 5 E-KV)¹² zu streichen, wurde in der ersten Lesung mit 54:50 Stimmen knapp gutgeheissen¹³. In der zweiten Lesung wurde diese Frage erneut aufgenommen und praktisch alle Redner sprachen sich für die Beibehaltung der Kultussteuer aus. Die Verfassungsgrundlage für die Kultussteuer wurde denn auch mit 62:25 Stimmen beschlossen. Der Grosse Rat hat sich damit im Oktober 2002 klar für die Beibehaltung der Kultussteuer und (zumindest teilweise) auch für die Notwendigkeit einer Regelung auf Verfassungsebene ausgesprochen¹⁴.

Art. 99 Abs. 5 KV bildet die verfassungsmässige Grundlage für die Erhebung der Kultussteuer von den juristischen Personen nach Art. 97e ff. StG. Wird Art. 99 Abs. 5 KV aufgehoben, kann die Kultussteuer nicht mehr erhoben werden.

⁸ BR 720.000.

⁹ In den letzten Jahren betrug der Steuerfuss stets 10,5% (für 2013 vgl. Grossratsprotokoll Dezember 2012, 3 | 2012/2013, S. 482).

¹⁰ Vgl. Grossratsprotokoll August 2002, 3 | 2002/2003, S. 397 ff., und Grossratsprotokoll Oktober 2002, 4 | 2002/2003, S. 516 ff.

¹¹ Grossratsprotokoll August 2002, 3 | 2002/2003, S. 398.

¹² Entspricht dem heutigen Art. 99 Abs. 5 KV.

¹³ Vgl. Grossratsprotokoll August 2002, 3 | 2002/2003, S. 400.

¹⁴ Vgl. Grossratsprotokoll Oktober 2002, 4 | 2002/2003, S. 519.

II. Die Initiative

1. Wortlaut

Am 27. August 2012 reichten Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees die Volksinitiative „Weniger Steuern für das Gewerbe“ (Kirchensteuerinitiative) bei der Standeskanzlei ein. Die Verfassungsinitiative wurde in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs im Sinne von Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 KV abgefasst.

Die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen das Begehren, Art. 99 Abs. 5 KV wie folgt zu ändern:

(neu)⁵ Alle Kirchen und Religionsgemeinschaften kommen selbst für die Kosten des Kultus auf.

2. Begründung des Initiativkomitees

Nach den Ausführungen des Initiativkomitees auf dem Unterschriftenbogen müssten Firmen im Kanton Graubünden Kirchensteuern bezahlen, obwohl sie in der Regel weder religiös seien noch innerhalb der Kirchgemeinde mitbestimmen könnten. Das sei ungerecht. Die Volksinitiative „Weniger Steuern für das Gewerbe“ beseitige diesen Missstand und führe zu folgenden Verbesserungen:

- Sicherung der religiösen Neutralität: Es sollen nur natürliche Personen Kirchensteuern bezahlen, die sich zu einer Kirche zugehörig fühlen und innerhalb der Kirche auch ein Stimmrecht ausüben können.
- Keine Diskriminierung in Glaubensfragen: Eine Steuer zugunsten der Landeskirchen stelle eine stossende Diskriminierung anderer Glaubensgemeinschaften und Wohltätigkeitsorganisationen dar, die ohne staatliche Finanzierung auskommen müssten.
- Entlastung des Gewerbes: Gewerbe, Werkplatz und Finanzplatz im Kanton Graubünden würden jährlich um ca. 10 Mio. Franken entlastet. Dies schaffe Kapazitäten für Investitionen und neue Arbeitsplätze.

3. Zustandekommen und weiteres Verfahren

Die von der Standeskanzlei vorgeprüfte¹⁵ und am 25. August 2011 im Amtsblatt des Kantons Graubünden Nr. 34¹⁶ veröffentlichte Initiative ist innert der gesetzlich vorgeschriebenen Jahresfrist eingereicht worden (Art. 60 Abs. 1 GPR) und hat mit 4225 gültigen Unterschriften das für eine Teilrevision der Kantonsverfassung erforderliche Quorum von 4000 (Art. 12 Abs. 1 KV) überschritten. In ihrer Sitzung vom 11. September 2012 (Proto-

¹⁵ Vgl. Art. 55 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden, GPR; BR 150.100.

¹⁶ S. 2926 f.

koll Nr. 902) stellte die Regierung fest, dass die Initiative zustande gekommen ist (vgl. Art. 61 Abs. 5 GPR)¹⁷.

Zustande gekommene Initiativbegehren unterbreitet die Regierung mit ihrer Botschaft innert einem Jahr seit deren Einreichung (27. August 2012) dem Grossen Rat (Art. 68 GPR). Dem Grossen Rat steht gestützt auf Art. 15 Abs. 1 KV, wonach eine Volksinitiative innert zwei Jahren seit Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist, ebenfalls (mindestens) ein Jahr für die Beratung der Initiative zur Verfügung.

Stimmt der Grosse Rat einer ausformulierten Verfassungsinitiative ohne Gegenvorschlag zu, gilt diese als ein eigener, dem obligatorischen Referendum unterstehender Beschluss (Art. 69 Abs. 1 GPR). Stimmt der Grosse Rat der Initiative zu und beschliesst er einen Gegenvorschlag, findet ebenfalls eine Volksabstimmung statt; in den Erläuterungen wird ausgeführt, dass der Grosse Rat den Gegenvorschlag vorziehe (Art. 69 Abs. 2 GPR). Eine Volksabstimmung findet schliesslich auch dann statt, wenn der Grosse Rat die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ablehnt (Art. 69 Abs. 3 GPR).

Die Volksinitiative enthält die Klausel, wonach die 14 Urheberinnen und Urheber der Initiative (Initiativkomitee) ermächtigt sind, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen (vgl. auch Art. 62 GPR).

III. Gültigkeit der Initiative

1. Grundsätzliches

Aufgrund von Art. 14 Abs. 1 KV ist der Grosse Rat verpflichtet, die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und diese oder Teile davon gegebenenfalls für ungültig zu erklären. Diese Bestimmung vermittelt den Stimmberechtigten einen Anspruch, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird¹⁸. Der Entscheid des Grossen Rates über die Gültigkeit einer Initiative kann an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (Art. 14 Abs. 3 KV). Dessen Urteil wiederum ist beim Bundesgericht anfechtbar (Art. 86 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, BGG)¹⁹.

Die Ungültigkeitsgründe sind in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1–4 KV aufgezählt: Die Initiative hat die *Einheit der Form* und der *Materie* zu wahren (Ziff. 1). Das Gebot der Einheit der Form verlangt zum einen, dass ein Begehren entweder in der Form der allgemeinen Anregung

¹⁷ Amtsblatt des Kantons Graubünden Nr. 37 vom 13. September 2012, S. 2959.

¹⁸ Frank Schuler, in: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Art. 14 N 4.

¹⁹ SR 173.110.

oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht wird. Mischformen sind unzulässig (Art. 13 Abs. 1 KV). Das Gebot der Einheit der Form gilt zum andern auch für die Unterscheidung von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen. Ein Volksbegehren hat sich an eine dieser zwei Arten zu halten; Mischformen sind unzulässig. Gemäss dem Grundsatz der Einheit der Materie darf ein Initiativbegehren zudem nur eine Materie betreffen. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen ein sachlicher Zusammenhang besteht. Dieser Grundsatz soll die richtige demokratische Willensbildung sicherstellen. Weiter darf die Initiative *nicht in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht* stehen (Ziff. 2). Der Begriff „offensichtlich“ zielt dabei nicht auf die Schwere des Verstosses gegen das übergeordnete Recht, sondern auf die Erkennbarkeit bzw. die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verstosses. Schliesslich muss die *Initiative durchführbar* sein (Ziff. 3) *und auf Rückwirkungen verzichten*, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar sind (Ziff. 4). Im Zweifelsfall ist die Initiative gültig²⁰.

2. Konkrete Beurteilung der Gültigkeit

Zur Prüfung der Gültigkeit der Initiative muss in einem ersten Schritt deren Inhalt ermittelt werden. Dabei ist nach den üblichen Auslegungsregeln vorzugehen²¹. Ausgangspunkt der Auslegung ist der *Wortlaut der Initiative* und es sind die *Begründungen auf dem Unterschriftenbogen* sowie der *Titel der Initiative* zu berücksichtigen.

Massgebend ist, wie der Initiativtext von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. Dabei sind die zusammen mit dem Initiativtext verfassten Erläuterungen der Initianten ein wesentlicher Aspekt zum Verständnis des Begehrens²². Von verschiedenen Auslegungsmethoden ist jene zu wählen, die dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint²³. Weiter ist zu beachten, dass in unserem demokratischen System ein grosses Interesse daran besteht, eine mit den erforderlichen Unterschriften eingereichte Initiative dem Souverän zur Abstimmung zuzuführen.

²⁰ Schuler, a.a.O., Art. 14 N 50, mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung.

²¹ Statt vieler BGer 5.4.2004, 1P.292/2003, E. 1.4; BGer 21.11.2003, 1P.665/2002, E. 2.2, in: BGE 129 I 392.

²² Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 840 f.

²³ Statt vieler BGer 5.4.2004, 1P.292/2003, E. 1.4; BGer 21.11.2003, 1P.665/2002, E. 2.2, in: BGE 129 I 392; vgl. auch Gerold Steinmann, St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 34 N 9, 2.A., Zürich/Basel/Genf/St. Gallen 2008.

Im Rahmen der *Auslegung nach dem Wortlaut* sind hier *zwei Schritte* zu unterscheiden:

- In einem *ersten Schritt* wird *Absatz 5 von Art. 99 KV gestrichen*; als Folge davon entfällt die heutige verfassungsmässige Grundlage für die Kultussteuer und von den *juristischen Personen* kann keine solche mehr erhoben werden.
- In einem *zweiten Schritt* wird der *neue Absatz 5 eingefügt*. Es ist zu prüfen, ob dem Initiativtext eine verfassungskonforme Bedeutung zugewiesen werden kann. Das ist hier der Fall. Die neue Bestimmung richtet sich an den Kanton und der neue Verfassungstext kann so ausgelegt werden, dass der Kanton an Kirchen und Religionsgemeinschaften keine Beiträge für die Kosten des Kultus leisten darf. Diese Kosten müssen von den Kirchen und den Religionsgemeinschaften selber finanziert werden. Diese Auslegung des Initiativtextes ist verfassungskonform.

Beiträge des Kantons an den Unterhalt von kirchlichen Gebäuden von denkmalpflegerischer bzw. kultureller Bedeutung sind auch unter der neuen Verfassungsbestimmung zulässig. Damit soll verhindert werden, dass diese Zuwendungen einer extensiven Auslegung des Begriffs des Kultus zum Opfer fallen. Gemäss Kreisschreiben Nr. 12 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 8. Juli 1994 verfolgt eine juristische Person dann Kultuszwecke, wenn sie ein gemeinsames Glaubensbekenntnis, gleichgültig welcher Konfession oder Religion, in Lehre und Gottesdienst pflegt und fördert²⁴. Die Begriffe „Kirchen“ und „Religionsgemeinschaften“ sind bei der späteren Anwendung der Verfassungsnorm auszulegen.

Dieser Auslegung nach dem Wortlaut entspricht der *Titel der Initiative* „Weniger Steuern für das Gewerbe“ nur teilweise und zwar aus folgendem Grund: Das Gewerbe wird nur zu einem geringen Teil in der Rechtsform einer juristischen Person (insbesondere Aktiengesellschaft oder GmbH) ausgeübt. Die grosse Mehrheit der Gewerbetreibenden sind Selbständigerwerbende im Rechtskleid einer Einzelunternehmung oder einer Personenunternehmung (einfache Gesellschaft, Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft). Die selbständigerwerbenden *natürlichen Personen* sind aber von dieser Initiative nicht betroffen; deren Annahme würde sie folglich nicht entlasten. Der etwas irreführende Titel der Initiative kann aber nicht deren Ungültigkeit bewirken.

Die *Begründungen des Initiativkomitees* (vgl. Ziff. II.2) auf dem Unterschriftenbogen entsprechen dem obigen Auslegungsergebnis. Es kann deshalb festgehalten werden, dass eine verfassungskonforme Auslegung der Initiative möglich ist, weshalb die Regierung dem Grossen Rat beantragt, die Initiative für gültig zu erklären.

Um sicherzustellen, dass die Stimmbürger den Inhalt und die Wirkung der Initiative kennen und sich dazu eine eigene Meinung bilden können, sollte umschrieben werden, dass mit Annahme der Initiative

²⁴ Vgl. Ziff. III.2; www.estv.admin.ch.

- die heutige Kultussteuer entfällt und keine Kirchensteuer von den juristischen Personen mehr erhoben werden kann;
- die Kirchensteuern der natürlichen Personen weiterhin erhoben werden können, weil sie nicht Gegenstand der Initiative sind;
- der Kanton keine Beiträge zur Finanzierung des Kultus an die Kirchen und Religionsgemeinschaften ausrichten kann und
- Beiträge des Kantons für den Unterhalt von kirchlichen Gebäuden von denkmalpflegerischer bzw. kultureller Bedeutung weiterhin zulässig sind.

Diese Auslegung wird von den Initianten geteilt²⁵.

IV. Materielle Beurteilung der Initiative

1. Bundesgericht und Lehre

Es stellt sich die Frage, ob die Kirchensteuer juristischer Personen gegen die Grundsätze der *Religionsfreiheit* (Art. 15 der Bundesverfassung, BV)²⁶ oder der *Rechtsgleichheit* (Art. 8 BV) und damit gegen übergeordnetes Verfassungsrecht verstösst.

Das *Bundesgericht* hat seit 1878 in ständiger Rechtsprechung die Verfassungsmässigkeit der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen bejaht, letztmals in einem Urteil vom 22. September 2010²⁷. Unter anderem hielt das Bundesgericht fest, dass sich nur *natürliche Personen* auf die *Glaubens- und Gewissensfreiheit* berufen könnten, nicht dagegen die juristischen Personen²⁸. Ein *Durchgriff* auf die hinter der juristischen Person stehenden natürlichen Personen widerspreche dem Umstand, dass juristische Personen selbständige Steuersubjekte darstellten und ein von den an ihnen beteiligten natürlichen Personen getrenntes Dasein führten²⁹.

Eine grosse Mehrheit der Autoren in der *Rechtswissenschaft* lehnt die Kirchensteuerpflicht von juristischen Personen als verfassungswidrig ab³⁰. Andererseits gibt es auch

²⁵ Schreiben der jungfreisinnigen Partei Graubündens vom 20. Mai 2013 an das Departement für Finanzen und Gemeinden.

²⁶ SR 101.

²⁷ 2C_71/2010, in: Der Steuerentscheid 2010 A 25 Nr. 10; vgl. auch BGer 13.6.2000, 2P.130/1999, in: BGE 126 I 122.

²⁸ BGer 22.9.2010, 2C_71/2010, E. 7.2; BGer 13.6.2000, 2P.130/1999, E. 5, in: BGE 126 I 122.

²⁹ BGer 22.9.2010, 2C_71/2010, E. 7.1; BGer 13.6.2000, 2P.130/1999, E. 5.b, in: BGE 126 I 122.

³⁰ Vgl. statt vieler Peter Karlen, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz, Diss., Zürich 1988, S. 365 ff.; Markus Reich, Steuerrecht, 2.A., Zürich 2012, § 4 N 64; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4.A., Bern 2008, S. 285 f.; Raimund Süess/Christian R. Tappenbeck/René Pahud de Mortanges, Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz, Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht, Zürich 2013, S. 47 ff.

Autoren, die die Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen als verfassungskonform qualifizieren³¹.

2. Interkantonaler Vergleich

Die nachstehende tabellarische Darstellung³² zeigt, dass in der Schweiz unterschiedliche Lösungsansätze mit Bezug auf die Erhebung von Kirchensteuern der juristischen Personen bestehen. Es kann aber festgehalten werden, dass eine grosse Mehrheit der Kantone von den juristischen Personen eine Kirchensteuer erhebt. Lediglich in sechs Kantonen³³ unterstehen juristische Personen keiner Kirchensteuerpflicht und in zwei Kantonen³⁴ ist die Leistung freiwillig. Der interkantonale Vergleich spricht damit für ein Beibehalten der Kultussteuer.

Kirchensteuer juristischer Personen				
Keine Steuer	Erhebung durch staatliche Behörden		Erhebung durch kirchliche Behörden	
	Kanton	Einwohnergemeinde	Kantonalkirchliche Körpergesellschaft	Kirchgemeinde
Aargau Appenzell-Ausserrhoden Basel-Stadt Genf Schaffhausen Waadt	Appenzell-Innerrhoden Basel-Landschaft Graubünden Nidwalden Obwalden St. Gallen Solothurn	Wallis	Jura Uri	Bern Freiburg Glarus Luzern ³⁵ Schwyz Thurgau Uri Zürich ³⁶ Zug

Freiwilliger Kirchenbeitrag juristischer Personen	
Erhebung durch den Kanton	Erhebung durch die Kirchgemeinde
Neuenburg	Tessin

³¹ Vgl. Johannes Georg Fuchs, Die Kirchensteuerpflicht juristischer Personen als Unterstützung der Volkskirchen, und Ferdinand Zuppinger, Zur Kirchensteuerpflicht juristischer Personen, beide in: Louis Carlen (Hrsg.), Die Kirchensteuer juristischer Personen in der Schweiz, Freiburg 1988, S. 25 ff. und 11 ff.

³² Aus: Süess/Tappenbeck/Mortanges, a.a.O., S. 19.

³³ AG, AR, BS, GE, SH und VD.

³⁴ NE und TI.

³⁵ Die Kirchensteuer der juristischen Personen ist für soziale und kulturelle Tätigkeiten einzusetzen.

³⁶ Die Kirchensteuer der juristischen Personen darf nicht für kultische Zwecke verwendet werden.

3. Finanzierung der Landeskirchen und Verwendung der Kultussteuer

Die *Katholische Landeskirche* finanziert sich zu rund 90% aus der Kultussteuer, während diese Einnahmen in der *Evangelisch-reformierten Landeskirche* lediglich rund einen Drittel ausmachen. Dieser grosse Unterschied ist damit zu erklären, dass die Evangelisch-reformierte Landeskirche eine Kirchensteuer von den natürlichen Personen erhebt (sog. Ausgleichssteuer, vgl. Ziff. I.2), die im Jahre 2012 einen Anteil von über 60% der Gesamteinnahmen ausmachte (vgl. lit. b).

Wie nachstehend zu zeigen ist, sind die Tätigkeiten der Landeskirchen sehr breit und umfassen neben dem Kultus vor allem soziale, karitative und kulturhistorische Bereiche³⁷.

a) *Katholische Landeskirche*

Der *Katholischen Landeskirche* flossen im Jahre 2012 rund 4,3 Mio. Franken an *Kultussteuern* zu. Von den rund 4,7 Mio. Franken ihrer *Ausgaben* wurden rund 2,7 Mio. Franken den Kirchgemeinden als *Ausgleichs-*³⁸ und *Werkbeiträge*³⁹ (für Kirchen, Kapellen etc.) entrichtet⁴⁰. Etwa 70 der insgesamt 125 Kirchgemeinden erhielten Ausgleichsbeiträge zur Defizitdeckung. Die *übrigen Mittel* wurden vor allem wie folgt verwendet:

- Für eigene Institutionen: Katechetisches Zentrum⁴¹, Arbeitsstelle kirchlicher Jugendarbeit⁴², kirchliche Mediothek⁴³, Ehe- und Familienberatungsstelle⁴⁴ und Rektoratsstelle für Religionsunterricht⁴⁵. Der Aufwand für diese Fachstellen beläuft sich auf jährlich rund 700 000 Franken.
- Für Beiträge an das Bistum⁴⁶, an das Priesterseminar und die Theologische Hochschule in Chur⁴⁷, die Römisch-katholische Zentralkonferenz⁴⁸ und die verschiedenen Ausländermissionen⁴⁹. Dieser Aufwand beträgt rund 650 000 Franken.
- Für allgemeine Seelsorgeaufgaben, namentlich die Spital-, Heim-, Klinik-, Behinderten- und Gefängnisseelsorge, werden rund 190 000 Franken geleistet.

³⁷ Zu den Tätigkeiten und Aufwendungen vgl. Amtsbericht 2012 des evangelischen Kirchenrats Graubünden (<http://www.gr-ref.ch/amtsberichte>) sowie Jahresbericht 2011/2012 der Katholischen Landeskirche Graubünden (<http://www.gr.kath.ch>).

³⁸ Rund 2 Mio. Franken (für 2012/2013 sind 2,5 Mio. Franken budgetiert).

³⁹ Rund 740 000 Franken.

⁴⁰ Vgl. Art. 9 der Verordnung über die Finanzverwaltung der Katholischen Landeskirche.

⁴¹ Bildet katholische Katecheten aus und organisiert zusammen mit der Reformierten Landeskirche Weiterbildungskurse: rund 320 000 Franken.

⁴² Unterstützt die Kirchgemeinden in der Jugendarbeit: rund 60 000 Franken.

⁴³ Bietet eine Vielzahl verschiedenster Materialien für Religionsunterricht, Lebenskunde und Ethik. Lehrpersonen (Katecheten und Lehrer) finden hier ihr Lehrmittel: rund 90 000 Franken.

⁴⁴ Rund 65 000 Franken.

⁴⁵ Beschäftigt sich mit strukturellen, organisatorischen und personellen Fragen des katholischen Religionsunterrichts: rund 120 000 Franken.

⁴⁶ Rund 270 000 Franken (pro Katholik Fr. 3.60).

⁴⁷ Rund 87 000 Franken (pro Katholik Fr. 1.–).

⁴⁸ Rund 107 000 Franken.

⁴⁹ Insgesamt rund 190 000 Franken.

- Für Beiträge an kantonale Organisationen sowie an soziale und karitative Werke, wie unter anderem an den katholischen Frauenbund⁵⁰, Benevol⁵¹, adebar⁵², Caritas⁵³ und an den Verein für Asylsuchende⁵⁴ werden rund 155 000 Franken bezahlt. Im Jahre 2011 hat die Katholische Landeskirche der Caritas einen Sanierungsbeitrag von 200 000 Franken überwiesen.

b) Reformierte Landeskirche

Der Reformierten Landeskirche flossen im Jahre 2012 rund 3,6 Mio. Franken an Kultussteuern zu. Leistungen an ausgleichsberechtigte Gemeinden⁵⁵ (u.a. für Kultuszwecke) werden nach eigenen Angaben ausschliesslich über die (kantonalen) Ausgleichssteuern der natürlichen Personen⁵⁶ finanziert. Mit der Kultussteuer erbringt die Landeskirche unter anderem folgende Unterstützungs-, Beratungs- und weitere Hilfeleistungen:

- Jugendarbeit: Diese Angebote stehen heute allen Jugendlichen offen (rund 160 000 Franken).
- Religionsunterricht (rund 300 000 Franken)⁵⁷.
- Spital- und Klinikseelsorge: Diese stehe heute bewusst allen Patienten zur Verfügung. Als Folge der neueren Entwicklungen im Spitalwesen (z.B. Palliativstation, Spitzenmedizin) hätten ethische Fragen einen grösseren Stellenwert erhalten, weshalb Spitalseelsorgende vermehrt auch den Mitarbeitenden als Ansprechperson zur Verfügung stehen (rund 430 000 Franken).
- Beratungsstelle für Lebens- und Partnerschaftsfragen: Diese würden heute unabhängig von einer Kirchenzugehörigkeit, Konfession und Religion angeboten (rund 120 000 Franken).
- Beratungsstellen und soziale Institutionen wie adebar⁵⁸, Blaues Kreuz⁵⁹, Aids-Hilfe Graubünden⁶⁰, Frauenhaus⁶¹, Frauenzentrale⁶², Hilfswerke⁶³, Flüchtlingsarbeit/Asylbetreuung⁶⁴ etc. (rund 460 000 Franken).
- Unterhalt historischer und öffentlich genutzter Gebäude: Kirchen und Kapellen gehören in der Regel zum historischen Inventar des Kantons. Die Kantonale Denkmalpflege bezahlt heute an den erforderlichen Unterhalt der Gebäude einen Beitrag von 15%⁶⁵. Die Landeskirche bezahlt den Kirchgemeinden im Finanzausgleich zwei Drittel der anfallenden Restkosten. Die Kirchgemeinden, die nicht im Finanzausgleich sind, erhalten 10% der anfallenden Kosten. Insgesamt betragen diese Aufwendungen rund 1,5 Mio. Franken pro Jahr.

⁵⁰ 14 000 Franken.

⁵¹ Fach- und Vermittlungsstelle für Freiwilligenarbeit: 7 000 Franken.

⁵² Beratungsstelle für Familienplanung, Sexualität, Schwangerschaft und Partnerschaft Graubünden: 15 000 Franken.

⁵³ 90 000 Franken.

⁵⁴ 20 000 Franken.

⁵⁵ Das waren im Jahre 2012 77 von 113 Kirchgemeinden; der Betrag belief sich auf rund 3,4 Mio. Franken.

⁵⁶ 2012: rund 5,8 Mio. Franken.

⁵⁷ Lohn Fachstelle Religionsunterricht sowie religiöse pädagogische Aus- und Weiterbildung, Unterrichtsmaterial, Beitrag an kirchliche Mediothek etc.

⁵⁸ 30 000 Franken.

⁵⁹ 60 000 Franken.

⁶⁰ 15 000 Franken.

⁶¹ 20 000 Franken.

⁶² 12 000 Franken.

⁶³ Rund 200 000 Franken.

⁶⁴ Rund 80 000 Franken.

⁶⁵ Vgl. Art. 24 Abs. 1 lit. a der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV, BR 496.100).

Bei den erwähnten Aufwendungen handelt es sich praktisch ausschliesslich um solche im nicht kultischen Bereich, zumal gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch der christliche Religionsunterricht nicht unter den Kultuszweck fällt⁶⁶.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der *soziale, karitative und kulturelle* Zweck heutiger kirchlicher Mittel greifbar ist. Die Landeskirchen erbringen verschiedene Dienstleistungen und unterstützen zahlreiche Einrichtungen von gesellschaftlichem Wert, die allen Menschen zugutekommen, unabhängig ihrer religiösen oder konfessionellen Zugehörigkeit.

4. Auswirkungen einer Annahme der Initiative

a) Auf Stufe der Kirchen

Die beiden Landeskirchen haben unterschiedliche Finanzierungsquellen⁶⁷, was sich auf die Bedeutung der Kultussteuer auswirkt; auch sind dadurch die Folgen einer Aufhebung der Kultussteuer in den beiden Landeskirchen und indirekt in den Kirchgemeinden unterschiedlich. Beide Landeskirchen sind der Auffassung, dass die infolge einer Aufhebung der Kultussteuer wegfallenden Einnahmen nicht durch eine höhere Besteuerung der natürlichen Personen (Reformierte) bzw. durch die Einführung einer kantonalen Kirchensteuer (Katholiken) kompensiert werden könnten. Ein solches Vorgehen könnte zu weiteren Kirchengaustritten führen und die Finanzprobleme der Kirchen zusätzlich verschärfen.

Bei der *Reformierten Landeskirche* hätte die Annahme der Initiative gemäss eigenen Ausführungen folgende Konsequenzen:

- die Lebens- und Paarberatung müsste reduziert werden;
- die Spitalseelsorge müsste stark gemindert und auf Personen beschränkt werden, die Mitglied der Reformierten Landeskirche sind;
- die Jugendarbeit müsste eingestellt werden;
- diverse Beratungsstellen (z.B. adebar, Blaues Kreuz, Aids-Hilfe, Frauenhaus, Frauenzentrale, etc.) wären durch den Wegfall der kirchlichen Unterstützung existenziell gefährdet;
- aufwendige Unterhaltsarbeiten an Kirchen, Kapellen und teilweise historischen Pfarrhäusern könnten nicht mehr im erforderlichen Mass erfolgen.

Für die *Katholische Landeskirche* ist die Kultussteuer die wirtschaftliche Existenzgrundlage. Deren Abschaffung hätte somit laut eigenen Ausführungen voraussichtlich die Auflösung der Katholischen Landeskirche zur Folge, jedenfalls aber folgende Konsequenzen:

⁶⁶ BGE 107 Ia 126, E. 3.b.

⁶⁷ Vgl. Ziff. IV.3.

- Wegfall der Ausgleichs- und Werkbeiträge an die Kirchgemeinden. Als Folge davon könnten verschiedene Kirchgemeinden ihre sozialen und denkmalpflegerischen Aufgaben nicht mehr oder nur mehr ungenügend wahrnehmen; betroffen wäre auch der Religionsunterricht, der im Gegensatz zu „Ethik und Religion“ von den Kirchgemeinden finanziert wird;
- Schliessung der auf landeskirchlicher Ebene angesiedelten Fach- und Beratungsstellen;
- Wegfall der Zahlungen an diözesane und schweizerische Mitfinanzierungen;
- Massive Reduktion der Spital- und Heimseelsorge;
- Wegfall der Zahlungen an die regionale Jugendarbeit;
- Wegfall der Zahlungen an soziale und karitative Werke. So wäre der Fortbestand der Caritas ohne den Beitrag von jährlich 90 000 Franken ernsthaft in Frage gestellt.

Damit steht fest, dass mit der Aufhebung der Kultussteuer nicht nur die Existenz der Katholischen Landeskirche, sondern auch verschiedene soziale, karitative und kulturelle Engagements beider Landeskirchen gefährdet wären.

Beide Landeskirchen haben sich klar für die Beibehaltung der Kultussteuer ausgesprochen.

b) Auf Stufe der juristischen Personen

Von der Abschaffung der Kultussteuer wären einzig die juristischen Personen, nicht dagegen das gesamte Gewerbe betroffen (vgl. Ziff. III.2).

Es würde eine Steuer entfallen, die die juristischen Personen zwar insgesamt mit rund *8 Millionen Franken* belastet; die einzelne Gesellschaft oder Genossenschaft würde aber nur unwesentlich entlastet. Die Steuerreduktion im Einzelfall berechnet sich aufgrund der effektiven Steuerbelastung, d.h. unter Berücksichtigung der Abziehbarkeit der Steuern. Die effektive Steuerbelastung für alle Steuerhoheiten beträgt heute 16,68% und würde sich mit der Streichung der Kultussteuer auf 16,28% reduzieren. Die Differenz von 0,4 Prozentpunkten ist für die einzelne juristische Person weitgehend bedeutungslos und beeinflusst die wirtschaftliche Situation einer Unternehmung und damit den *Wirtschaftsstandort* Graubünden nicht effektiv. Die Ausführungen der Initianten, wonach die Abschaffung der Kultussteuer Kapazitäten für Investitionen und Arbeitsplätze schaffe (vgl. Ziff. II.2), ist deshalb stark zu relativieren. Das zeigen die nachfolgenden Berechnungen einer allfälligen Steuerersparnis in der *Gewinnsteuer* (Zahlen sind gerundet):

Gewinn	Steuern heute mit Kultussteuer	Steuern neu ohne Kultussteuer	Steuerersparnis
50 000	8 300	8 100	200
100 000	16 700	16 300	400
1 000 000	166 800	162 800	4 000

5 000 000	834 000	814 000	20 000
20 000 000	3 336 000	3 256 000	80 000

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass es im Kanton Graubünden rund 12 000 steuerpflichtige juristische Personen gibt. Davon entrichten rund 5800 keine *Gewinnsteuer*. Rund 4500 weisen einen Gewinn von 50 000 Franken oder weniger aus. Weitere rund 1500 juristische Personen erzielen einen Gewinn zwischen 50 000 und 1 000 000 Franken und lediglich rund 170 einen solchen von über 1 000 000 Franken. Insgesamt beträgt die Kultussteuer auf der Gewinnsteuer rund 5,5 Million Franken.

Die Kultussteuer auf der Kapitalsteuer beträgt bei einem steuerbaren Kapital von:

- 100 000: 24 Franken
- 1 000 000: 242 Franken
- 50 000 000: 13 004 Franken

Von sämtlichen steuerpflichtigen juristischen Personen weisen rund 10 800 ein steuerbares Kapital zwischen Null und 1 000 000 Franken auf. Bei lediglich rund 1200 juristischen Personen beträgt das steuerbare Kapital über 1 000 000 Franken. Die steuerliche Belastung mit der Kapitalsteuer ist somit bei der grossen Mehrheit der juristischen Personen bescheiden. Insgesamt beträgt die Kultussteuer auf der Kapitalsteuer rund 2,5 Millionen Franken.

Gesamthaft beläuft sich die Kultussteuer (auf der Gewinn- und Kapitalsteuer) auf rund 8 Millionen Franken.

c) Auf Stufe Kanton und Gemeinden

Der *Kanton* wie auch die *Landeskirchen* (vgl. Ziff. 3) leisten heute an die *Sozialhilfe privater Organisationen* und an verschiedene *Beratungsstellen* Beiträge⁶⁸. Im Falle der Annahme der Initiative könnten die Landeskirchen ihre Leistungen nicht mehr oder nur in bescheidenerem Umfang erbringen (vgl. lit. a). Es ist deshalb denkbar, dass der *Kanton* sein finanzielles Engagement zugunsten dieser Institutionen erhöhen müsste.

Der Religionsunterricht wird heute von den *Kirchgemeinden* finanziert. Die *ausgleichsberechtigten katholischen Kirchgemeinden* bezahlen ihren *Religionsunterricht* zum Teil über Mittel, die aus der Kultussteuer stammen. Sollten diese Kirchgemeinden den Religionsunterricht nicht mehr finanzieren können, hätte dies für den *Kanton* und die *politi-*

⁶⁸ Art. 8 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden, Sozialhilfegesetz; BR 546.100.

schen Gemeinden nach geltendem Recht keine finanziellen Konsequenzen. Der Grund liegt darin, dass der Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 1 des Schulgesetzes auf *Kosten der Kirchen* erteilt wird. Die Leistungen an die *ausgleichsberechtigten reformierten* Kirchgemeinden werden gemäss eigenen Angaben ausschliesslich über die (kantonalen) Ausgleichssteuern der natürlichen Personen finanziert; diese Kirchgemeinden wären somit von einem Wegfall der Kultussteuer nicht betroffen.

Der Kanton kann nach Art. 39 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden (KNHG)⁶⁹ Beiträge ausrichten an die anrechenbaren Kosten der Erhaltung, Instandstellung und Pflege von schutzwürdigen Ortsbildern, Gebäudegruppen und Einzelbauten sowie deren Ausstattung und Umgebung sowie von archäologischen Fundstellen. Die Höhe der Beiträge liegt zwischen 15 und 35% der anrechenbaren Kosten (Art. 39 Abs. 2 KNHG). Als anrechenbar gelten diejenigen Aufwendungen, die unmittelbar zur Erhaltung, Instandstellung oder Pflege des schutzwürdigen Baudenkmals anfallen⁷⁰. Konkret betragen die Kantonsbeiträge 15% bei öffentlichen Bauten⁷¹, 20% bei privaten Bauten⁷² und bis 35% für besonders aufwendige Massnahmen einschliesslich Massnahmen des Ortsbildschutzes. Die Beiträge sind auf 300 000 Franken pro Objekt begrenzt; die Regierung kann in ausserordentlichen Fällen höhere Beiträge gewähren (Art. 24 KNHV). Sollte die Kultussteuer abgeschafft werden, könnte der *Kanton* nach geltendem Recht nicht verpflichtet werden, für den Unterhalt von Kirchen und Kapellen höhere Beiträge zu leisten oder dafür vollumfänglich aufzukommen. Allfällige Folgekosten aus einem nicht getätigten Unterhalt wären allerdings weder für die Eigentümer noch für den Kanton absehbar.

V. Gründe gegen die Aufhebung der Kultussteuer

Die Regierung empfiehlt dem Grossen Rat, die Initiative aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Die Kultussteuer wurde im Jahre 1959 aus *finanzpolitischen Gründen* eingeführt⁷³. Heute sind es unter anderem auch finanzpolitische Gründe, die gegen deren Abschaffung sprechen, hätte diese doch gravierende Folgen für die Landeskirchen: bei der Reformierten Landeskirche würden rund ein Drittel, bei der Katholischen Landeskirche über 90% der Einnahmen wegfallen. Mit der Annahme der Initiative wäre ein wesentlicher Teil der kirchlichen Angebote, die sich ausserhalb des Kultusbereichs befinden, nicht mehr finanzierbar. Die Quantität und Qualität der kirchlichen Dienstleistungen

⁶⁹ BR 496.000.

⁷⁰ Die meisten Kirchen und Kapellen sind laut Denkmalpflege schutzwürdige Baudenkmäler.

⁷¹ Darunter fallen auch die Kirchen und Kapellen der *Kirchgemeinden*.

⁷² Darunter fallen auch die Kirchen und Kapellen der *kirchlichen Stiftungen*.

⁷³ Vgl. Ziff. I.1.

müssten stark eingeschränkt werden. Dabei handelt es sich um für Kanton und Gemeinden wesentliche Leistungen, die die Kirchen für die *Allgemeinheit* erbringen. Der *soziale, karitative und kulturelle* Zweck heutiger kirchlicher Mittel ist greifbar. Mit ihren Angeboten und Leistungen entlasten die Kirchen den Staat. Sie üben auch heute für die Gesellschaft wesentliche soziale und wertvermittelnde Funktionen aus. Davon profitieren indirekt auch die juristischen Personen. Hinzu kommt, dass rund 80% aller Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Graubünden einer Landeskirche angehören und somit kirchensteuerpflichtig sind. Es ist deshalb nach wie vor richtig und wichtig, dass die juristischen Personen in der Form der Kultussteuer einen *Solidaritätsbeitrag* leisten.

- Im Falle der Abschaffung der Kultussteuer steht den gravierenden finanziellen Folgen für die Landeskirchen eine lediglich *marginale Entlastung der juristischen Personen* gegenüber. Die Abschaffung der Kultussteuer trägt damit sehr wenig zu einer Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Graubünden bei und wirkt sich bei den einzelnen juristischen Personen kaum aus. Überdies sind die grosse Mehrheit der Gewerbetreibenden Selbständigerwerbende in der Rechtsform einer Einzelunternehmung oder einer Personenunternehmung (einfache Gesellschaft, Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft). Die selbständigerwerbenden *natürlichen* Personen sind aber von der Kirchensteuerinitiative – entgegen dem Wortlaut der Initiative – nicht betroffen. Die Behauptungen des Initiativkomitees, die Annahme der Initiative schaffe Kapazitäten für Investitionen und neue Arbeitsplätze, ist deshalb stark zu relativieren. Die Kultussteuer der juristischen Personen ist *kein Standortnachteil* für Graubünden.
- Der Unterhalt der vielen historisch wertvollen kirchlichen Gebäude wäre gefährdet und müsste über andere Mittel finanziert werden. Diese *Baudenkmäler* sind ein wichtiger Teil unseres kulturellen Erbes und prägen das Bild unseres Kantons.
- Die Ausgleichsbeiträge an die *katholischen Kirchgemeinden* würden entfallen⁷⁴, was diese *schwächen* würde.
- Der *Grosse Rat* hat die Kultussteuer im Jahre 2002 im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung diskutiert und mit 64:25 Stimmen beschlossen, daran festzuhalten⁷⁵.
- Das *Bundesgericht* lässt die Erhebung einer Kirchensteuer von den juristischen Personen zu⁷⁶.
- Die *Mehrheit der Kantone* kennt heute eine Kirchensteuer der juristischen Personen⁷⁷.

VI. Verzicht auf einen Gegenvorschlag

Dem Grossen Rat steht nach Art. 15 Abs. 2 KV das Recht zu, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Mit dem Gegenvorschlag wird dem Initiativbegehren eine materielle Alternative gegenübergestellt, über die gleichzeitig mit der Initiative abgestimmt wird (Art. 15 Abs. 3 KV). Sinn und Zweck eines Gegenvorschlages liegt darin, dass

⁷⁴ Vgl. Ziff. IV.3.a). Die Ausgleichsbeiträge an die *reformierten Kirchgemeinden* werden über die Ausgleichssteuern der natürlichen Personen finanziert (vgl. Ziff. IV.3.b).

⁷⁵ Vgl. Ziff. I.2.

⁷⁶ Vgl. Ziff. IV.1.

⁷⁷ Vgl. Ziff. IV.2.

der Grosse Rat dem Begehren einer Initiative eine eigene, in politischer oder sachlicher Hinsicht abweichende Lösung entgegensetzen kann, welche sich zwischen der heutigen Rechtslage und den Anliegen der Initianten bewegt. Die Regierung hat die Einführung einer (obligatorischen) *Mandatssteuer*, einer *Zweckbindung der Steuer* sowie von *Leistungsvereinbarungen* geprüft. Aufgrund der folgenden Überlegungen beantragt die Regierung, der Initiative „Weniger Steuern für das Gewerbe“ keinen Gegenvorschlag gegenüberzustellen:

- Das heutige System mit der Verwendung der Kultussteuer zu einem grossen Teil für soziale, karitative und denkmalpflegerische Bereiche ist transparent, hat sich bewährt und liegt im öffentlichen Interesse.
- Mit einer (obligatorischen) *Mandatssteuer* könnten die juristischen Personen selber darüber entscheiden, ob sie den Steuerbetrag einer Religionsgemeinschaft, einer kulturellen oder gemeinnützigen Organisation oder einem Hilfswerk zukommen lassen wollen. Auf der Steuererklärung müssten zu diesem Zweck die Institutionen aufgelistet werden, die für ein solches „Mandat“ in Frage kommen. Die Einführung einer Mandatssteuer würde eine sorgfältige Finanzplanung der Landeskirchen und der ausgleichsberechtigten Kirchgemeinden verunmöglichen und könnte deren Finanzhaushalt destabilisieren. Bei einem starken Rückgang ihrer Steuereinnahmen würden soziale Werke gefährdet. Aus diesen Gründen sind Bestrebungen in anderen Kantonen zur Einführung einer Mandatssteuer erfolglos geblieben⁷⁸. Sie ist auch im Kanton Graubünden keine Alternative zur Kultussteuer.
- Eine (*positive oder negative*) *Zweckbindung der Steuer*⁷⁹ würde einen erheblichen *administrativen Aufwand* bewirken. Dieser vergrössert sich noch massiv, wenn man beachtet, dass die Katholische Landeskirche die Kultussteuer auch für die Unterstützung der Kirchgemeinden einsetzt und damit auch auf Stufe Kirchgemeinden zu prüfen wäre, wie diese weitergeleiteten Mittel verwendet werden. Auf die Einführung einer Zweckbindung ist deshalb zu verzichten.
- Mit *Leistungsvereinbarungen* soll der Staat die geeigneten Institutionen, die er für die Erfüllung bestimmter Aufgaben beziehen will, mit den entsprechenden Mitteln ausstatten. Durch ein aufwendiges Controlling müsste sichergestellt werden, dass die Mittel zweckentsprechend im Sinne der Leistungsvereinbarung eingesetzt werden. Die mit finanziellen Mitteln ausgestatteten Institutionen wären dabei gegenüber dem Staat re-

⁷⁸ Solche Bestrebungen gab es in den letzten Jahren in den Kantonen BS, FR und ZG.

⁷⁹ Bei einer positiven Zweckbindung darf die Kultussteuer beispielsweise nur für soziale und kulturelle Tätigkeiten, bei einer negativen Zweckbindung nicht für Kultuszwecke verwendet werden.

chenschaftspflichtig⁸⁰. Die gegen die Zweckbindung erwähnten Gründe sprechen auch gegen Leistungsvereinbarungen.

VII. Inkraftsetzung

Weder die Initiative noch das kantonale Recht enthalten eine Bestimmung über das Inkrafttreten von Verfassungsvorlagen. Ohne eine ausdrückliche Regelung durch den Grossen Rat würde deshalb Folgendes gelten: Weil für die juristischen Personen die Steuerperiode dem Geschäftsjahr entspricht (Art. 96 Abs. 2 StG) und jeweils die Gesetzgebung am Ende der Steuerperiode massgebend ist, könnte die Kultussteuer im Falle einer Annahme der Initiative für alle nach dem Abstimmungszeitpunkt abgeschlossenen Geschäftsjahre nicht mehr erhoben werden. Geht man beispielsweise von einem Abstimmungstermin im Februar 2014 aus, könnte die Kultussteuer noch für die Geschäftsabschlüsse per Ende Januar 2014 erhoben werden und würde für spätere Geschäftsabschlüsse entfallen. Faktisch käme das einer Abschaffung der Kultussteuer per Ende 2013 gleich, da nur vereinzelte juristische Personen das Geschäftsjahr per Ende Januar abschliessen. Im Jahre 2014 würde noch ein grosser Teil der Kultussteuer des Geschäftsjahres 2013, das von der Initiative nicht betroffen wäre, bezogen. Der Grund liegt darin, dass bei rund 85% aller juristischen Personen das Geschäftsjahr dem Kalenderjahr entspricht und der Bezug erst im Folgejahr erfolgt. Ab 2015 würden die Einnahmen aus der Kultussteuer drastisch einbrechen.

Beispiele⁸¹:

Geschäftsabschluss	Mai 2013	Dezember 2013	März 2014
Rechnungstellung	August 2013 (mit Kultussteuer)	März 2014 (mit Kultussteuer)	Juni 2014 (ohne Kultussteuer)
Zu bezahlen innert 90 Tagen bis	November 2013	Juni 2014	September 2014

Nach Ansicht der Regierung hätte dieser rasche und kaum vorhersehbare Wegfall einer für die Reformierte Landeskirche sehr bedeutenden und für die Katholische Landeskirche existentiellen Einnahmequelle gravierende Folgen (vgl. Ziff. IV.4). Die Landeskirchen könnten sich auf diese Veränderung nicht sinnvoll vorbereiten und im Voraus auch keine Massnahmen ergreifen, kann doch über den Ausgang einer Volksabstimmung jeweils nur spekuliert werden. Die Initiative würde somit praktisch schlagartig in seit langer Zeit beste-

⁸⁰ Ulrich Cavelti, Die Kirchensteuerpflicht juristischer Personen, in: IFF Forum für Steuerrecht 2011, S. 284.

⁸¹ Für den Fall, dass die Initiative im Februar 2014 angenommen wird.

hende Rechtspositionen eingreifen und die Institution der Landeskirchen in massive und kaum lösbare Schwierigkeiten bringen. Im Übrigen benötigen Umstellungen in der EDV eine bestimmte Vorlaufzeit, weshalb sie bereits vor der Volksabstimmung erfolgen müssten. In der Kantonalen Steuerverwaltung würden deshalb vor dem Abstimmungstermin Umsetzungskosten anfallen, die sich im Falle der Ablehnung der Initiative als unnötig erweisen würden. Gründe der *Planbarkeit* und der *Rechtssicherheit* sprechen somit im Falle einer Annahme der Initiative dafür, die neue Bestimmung von Art. 99 Abs. 5 KV erst per 1. Januar 2015 in Kraft zu setzen. Als Folge davon könnte die Kultussteuer noch für das Geschäftsjahr 2014 erhoben werden.

Die Initianten stimmen diesem Vorgehen zu⁸².

VIII. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. die kantonale Volksinitiative „Weniger Steuern für das Gewerbe“ dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen;
3. auf einen Gegenvorschlag zu verzichten und
4. im Falle der Annahme der Initiative die neue Bestimmung von Art. 99 Abs. 5 KV per 1. Januar 2015 in Kraft zu setzen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Landespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung

Der Präsident: *Trachsel*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*

⁸² Schreiben der jungfreisinnigen Partei Graubündens vom 20. Mai 2013 an das Departement für Finanzen und Gemeinden.