

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 23. November 2010

882

GRG NR.	08	MO 28	197
---------	----	-------	-----

Motion von Vico Zahnd vom 17. Februar 2010 „Freiwillige Kirchensteuer für juristische Personen“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Motionär und 17 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen verlangen die Vornahme der notwendigen gesetzlichen Anpassungen, damit sich künftig juristische Personen freiwillig der Kirchensteuerpflicht unterstellen können. Auf die Begründung der Motion wird in den folgenden Erwägungen eingegangen.

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Rechtslage

1. Regelung der Kirchensteuerpflicht in Kantonsverfassung und Steuergesetz

Gemäss § 91 der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (KV; RB 101) sind die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Religionsgemeinschaft anerkannte Landeskirchen des öffentlichen Rechts. Sie gliedern sich in Kirchgemeinden mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 93 Abs. 1 KV). Dabei handelt es sich um Gebietskörperschaften (BGE 126 I 125).

§ 85 Abs. 1 KV regelt die Steuerhoheit, welche dem Kanton zugewiesen wird. Die Gemeinden und Schulgemeinden haben aber gemäss § 85 Abs. 2 KV das Recht, Steuern in Form von Zuschlägen zu den Hauptsteuern zu erheben. Unter die „Hauptsteuern“ fallen gemäss § 86 Abs. 1 KV „Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie Ertrag und Kapital der juristischen Personen“.

§ 93 Abs. 2 KV räumt den Kirchgemeinden das Recht ein, „für die Erfüllung der Kultusaufgaben innerhalb von Kirchengemeinden, Landeskirchen und Religionsgemeinschaften“.

ten im Rahmen der konfessionellen Gesetzgebung Steuern in Form von Zuschlägen zu den Hauptsteuern [zu] erheben.“ Durch den Verweis von § 93 Abs. 2 KV auf die Hauptsteuern betrifft die entsprechende Erhebungskompetenz demnach auch juristische Personen.

§ 224 Abs. 1 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 14. September 1992 (StG; RB 640.1) bestimmt, dass die juristischen Personen Kirchensteuern zu entrichten haben, wobei Absatz 2 festlegt, in welchem Umfang diese aufzuerlegen sind. Diese Bestimmung wird durch § 58 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 10. November 1992 (StV; RB 640.11) konkretisiert.

Nebst dem Kanton Thurgau erheben auch alle anderen Deutschschweizer Kantone, mit Ausnahme der Kantone Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Aargau, Kirchensteuern von den juristischen Personen.

2. Qualifikation der Steuerhoheit der Kirchgemeinden

Die Kirchgemeinden verfügen aufgrund der Ausgestaltung von § 93 Abs. 2 KV über keine eigene Steuerhoheit (Stähelin/Gonzenbach/Walt, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, Frauenfeld 2007, N 6 zu § 93), sondern lediglich um eine abgeleitete, können diese doch nur Zuschläge zu den Hauptsteuern erheben.

Aufgrund dieser abgeleiteten Steuerhoheit ist davon auszugehen, dass der Verfassungsgeber die Frage, inwieweit auch juristische Personen Kirchensteuern zu entrichten haben, an den Steuergesetzgeber delegiert hat (Stähelin/Gonzenbach/Walt, N 7 zu § 93). In den Beratungen der vorberatenden Kommission zur Totalrevision des Steuergesetzes vom 9. Juli 1964 wurde anlässlich der Sitzung vom 18. September 1991 auch die Frage der Abschaffung der Kirchensteuerpflicht von juristischen Personen diskutiert. Dabei liess sich der damalige Regierungsrat Stähelin unter anderem wie folgt vernehmen: „Die Kantonsverfassung hat die Regelung der Frage, ob auch die juristischen Personen Kirchensteuern zu zahlen haben, dem kantonalen Steuergesetz überlassen“ (Protokoll zur 13. Sitzung, S. 200).

Diese Auffassung deckt sich mit den Kommissionsprotokollen zum Entwurf für eine neue Kantonsverfassung, die aufzeigen, dass die Verfassung vom 28. Februar 1869 die Frage der Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen bewusst offen liess (§ 58 aKV) und die Regelung der Steuergesetzgebung überliess. Im Übrigen wurde ein Antrag, die juristischen Personen von der Kirchensteuerpflicht ausdrücklich auszunehmen, von der Kommission diskutiert und schliesslich abgelehnt. Den Protokollen kann entnommen werden, dass dies beispielsweise mit dem Ausfall von ca. 3,7 Mio. Franken (Stand: 1983) für den gesamten Kanton begründet wurde. Dies hätte für die einzelnen Gemeinden den Wegfall erheblicher Beträge zur Folge gehabt. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass im Thurgau von den Kirchgemeinden vielfach auch öffentliche Aufgaben (wie z. B. die Friedhofverwaltung) übernommen werden (Protokoll der Kommission zur Vorbereitung einer neuen Verfassung des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1983, S. 384 ff.).

Wohl hat der Regierungsrat in seiner Beantwortung der Motion Huwiler betreffend Aufhebung der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen vom 31. März 1998 die Haltung vertreten, die verfassungsmässige Garantie zugunsten der Kirchgemeinden erstrecke sich auch auf den Ertrag und das Kapital der juristischen Personen; dieses verfassungsmässige Recht könne durch eine Änderung des Steuergesetzes nicht beschnitten werden. Indessen erfolgte diese Meinungsäusserung offensichtlich ohne Auseinandersetzung mit den zitierten Materialien der Kantonsverfassung. Es ist daher auf die vorherrschende Auffassung abzustellen, wonach in § 93 Abs. 2 KV eine verfassungsrechtlich hinreichend begründete Delegation an den Steuergesetzgeber in Bezug auf die Regelung der Kirchensteuerpflicht von juristischen Personen zu erblicken ist.

II. Zum Inhalt der Motion

1. Begründung

Der Motionär macht geltend, die Kirchensteuerpflicht von juristischen Personen sei systematisch verfehlt, da diese gar nicht Mitglieder einer der beiden Landeskirchen sein können. Es sei unbefriedigend und ungerecht, wenn diese trotz fehlender Grundrechtsfähigkeit in Bezug auf die Religionsfreiheit Kirchensteuern zahlen müssten.

Bei natürlichen Personen gelte insofern ein Wahlrecht, als dass diese selbst entscheiden könnten, ob sie einer Landeskirche zugehörig sein wollen oder nicht. Juristische Personen hingegen seien verpflichtet, Kirchensteuern zu bezahlen, ungeachtet des Umstands, ob deren Inhaber- oder Belegschaft einer Landeskirche angehören oder nicht. Dies erweise sich insbesondere vor dem Hintergrund als stossend, dass die Landeskirchen in den letzten Jahren auch politischen Einfluss geltend gemacht hätten, die auch Unternehmensinteressen tangiert hätten. Gerade in solchen Konstellationen sei es unverständlich, wenn juristische Personen, die mit dem Handeln der Landeskirche nicht einverstanden seien, weiterhin Kirchensteuern bezahlen müssten.

Die Kirchensteuerpflicht lasse sich historisch aufgrund der Trennung von Staat und Kirche begründen. Die neueren Tendenzen in der Verfassungslehre bezeichneten aber die Beibehaltung der Kirchensteuerpflicht als verfassungswidrig.

2. Verfassungsmässigkeit der Kirchensteuerpflicht von juristischen Personen

Das Bundesgericht hat in ständiger Praxis, zuletzt in BGE 2C_71/2010, die Verfassungsmässigkeit der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen auch unter heute geltender Bundesverfassung bejaht. Dies entgegen einem Teil der Lehre, welche die Kirchensteuerpflicht von juristischen Personen als verfassungswidrig erachtet (Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2008, 128, m. w. H.; Blumenstein/Locher, System des schweizerischen Steuerrechts, Zürich 2002, 54).

Dem historischen Verfassungsgeber - so das Bundesgericht - sei es ausschliesslich darum gegangen, natürliche Personen gegen die Besteuerung durch eine Religionsgemeinschaft zu schützen, der sie nicht oder nicht mehr angehören. Dem Einwand, hinter der juristischen Person stünden natürliche Personen, die durch die Besteuerung des

Gesellschaftsvermögens mit Kultussteuern indirekt in ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit verletzt sein könnten, mass das Bundesgericht für kleinere, als juristische Personen organisierte Unternehmungen ein gewisses Gewicht bei. Es räumte ein, dies vermöge bei der heutigen Ausgestaltung der Individualrechte nicht ganz zu befriedigen. Wer aber einen Teil seines Vermögens rechtlich von seiner Person trenne und als juristische Person verselbständige, müsse neben den Vorteilen dieser Gestaltung auch die Nachteile in Kauf nehmen. Das schweizerische Steuerrecht gehe davon aus, dass die juristischen Personen, vor allem auch die Aktiengesellschaften, selbständig besteuert werden und einer besonderen Steuer unterliegen. Dies entspreche der zivilrechtlichen Ordnung, nach der die juristische Person ein eigenes, von den daran beteiligten natürlichen Personen getrenntes Dasein führe, und sei auch fiskalisch begründet, denn damit würden unter eigenem Namen und auf eigene Rechnung wirtschaftliche Zwecke verfolgt. Würden aber die juristischen Personen allgemein als selbständige Steuersubjekte behandelt, ohne dass auf die dahinter stehenden natürlichen Personen Rücksicht genommen werde, so sei nicht einzusehen, weshalb einzig und allein für die Kirchensteuer dieser Durchgriff vorzunehmen wäre. Die Regelung des Gemeindewesens sei im Übrigen Sache der Kantone. Entsprechend seien diese frei, die Kirchgemeinden - wie der Kanton Thurgau es getan habe - als Gebietskörperschaften auszugestalten. Diesfalls aber könne die Steuerhoheit an die Gebietshoheit anknüpfen, und die Mitgliedschaft zu einer bestimmten Religionsgemeinschaft sei nicht Voraussetzung für die Kirchensteuerpflicht von juristischen Personen. Da sich diese nicht auf die Religionsfreiheit berufen könnten, verletze ihre Besteuerung auch nicht die Verfassung. Zudem sei die Kirchensteuer als eigentliche Steuer voraussetzungslos geschuldet und somit nicht von Gegenleistungen des Gemeinwesens abhängig. Das Bundesgericht hat es im Weiteren den Kantonen offen gelassen, ob eine Kirchensteuerpflicht für juristische Personen beizubehalten ist (vgl. BGE 126 I 122 ff.).

Damit erweist sich die Kirchensteuerpflicht für juristische Personen aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als verfassungskonform.

III. Würdigung der Motion

1. Steuersubstrat

Der Anteil der von den juristischen Personen bezahlten Kirchensteuern an den gesamten Steuereinnahmen der Landeskirchen beträgt ca. 10.5 % (evangelisch-reformierte Landeskirche) bzw. 13 % (katholische Landeskirche). Insgesamt ist von einem Steueraufkommen der Kirchgemeinden beider Landeskirchen von ca. 8 Mio. Franken pro Jahr auszugehen. Den weitaus grössten Teil der Steuerlast tragen somit die Kirchenmitglieder, also die natürlichen Personen. Trotzdem ist das von den juristischen Personen erbrachte Steuersubstrat keineswegs unerheblich. Im Gegensatz zu den Kantonen Zürich und Schaffhausen erhalten die Landeskirchen im Kanton Thurgau zudem keine Staatsbeiträge; einzig die Gefängnisseelsorge wird durch den Kanton finanziert.

Festzuhalten ist ausserdem, dass Steuern als gesetzlich geforderte Geldleistung unabhängig von einem individuellen Anspruch auf eine Gegenleistung definiert sind. Eine Steuer als freiwillig zu erklären, bedeutet faktisch, sie abzuschaffen. Freiwillige Beiträge

der juristischen Personen wären daher keine Steuern, sondern Spenden. Entgegen der Argumentation des Motionärs sind somit auch die Kirchensteuern für natürliche Personen keineswegs grundsätzlich freiwillige Abgaben. Solange die natürlichen Personen Mitglieder der betreffenden Landeskirche sind, schulden sie die Kirchensteuer. Für die Kirchgemeinden wäre die Aufhebung mit Steuerausfällen gleichzusetzen, denen entweder wohl nur durch Einsparungen bzw. Leistungsverzicht und/oder Erhöhung der Kirchensteuerfüsse zu begegnen wäre, was letztlich eine kaum zu durchbrechende Negativspirale in Gang setzen würde. Steuererhöhungen würden mit grosser Wahrscheinlichkeit zu mehr Kirchenaustritten und zu einer weiteren Verminderung des Steuersubstrats führen, was wiederum den Abbau von kirchlichen Dienstleistungen zur Folge hätte.

2. Öffentliche Aufgaben der Kirchen

Die beiden Landeskirchen nahmen in den vergangenen Jahrzehnten und Jahrhunderten zahlreiche Aufgaben wahr, die heute als öffentliche Aufgaben gelten und weitestgehend vom Staat übernommen wurden, wie beispielsweise Schulen, Stipendien, Kranken- und Altenpflege, Fürsorgewesen. Auch heute noch erbringen die Landeskirchen in den verschiedensten Bereichen Dienstleistungen, unabhängig von der kirchlichen Zugehörigkeit der davon profitierenden Personen und Institutionen.

2.1 Unterhalt von Sakralbauten, Friedhofswesen

Die beiden Landeskirchen unterhalten im Kanton Thurgau weit über 100 Sakralbauten. Diese Sakralbauten wirken nicht nur nach innen auf ihre Besucher und Besucherinnen, sondern auch nach aussen auf das gesellschaftliche Umfeld. Etliche von ihnen sind historisch wertvoll und prägen das Erscheinungsbild von Dörfern und Städten. Für viele Menschen stellen diese Sakralbauten visuelle Orientierungspunkte, dörfliche Identität und Verbundenheit mit der Zeit der Ahnen dar. Die Kirchgemeinden investieren in den Unterhalt dieser Gebäude erhebliche Summen und leisten damit einen grossen Beitrag an den Erhalt wertvoller Bausubstanz. Wenn die Kirchen die Aufwendungen für den Unterhalt dieser historischen Bausubstanz aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht mehr leisten könnten, müssten einige Gebäude aufgegeben, verkauft oder gar abgerissen werden. Nicht wenige müssten wahrscheinlich aufgrund ihrer kulturhistorischen Bedeutung von den Politischen Gemeinden übernommen und mit einer alternativen Nutzung weitergeführt werden.

Das Friedhofswesen ist zwar vor einigen Jahrzehnten von den kirchlichen an die Politischen Gemeinden übergegangen; dennoch stellen im Kanton Thurgau sehr viele Kirchgemeinden den politischen Instanzen nach wie vor unentgeltlich Land zur Verfügung, damit diese ihre gesetzliche Aufgabe der Bestattung sämtlicher Einwohner und Einwohnerinnen (auch der Konfessionslosen und der Andersgläubigen) wahrnehmen können.

2.2 Diakonie, Seelsorgetätigkeit, Fürsorgewesen

Diakonie, d. h. tätige Nächstenliebe, die nicht nach der Konfessionszugehörigkeit fragt, gehört zum Selbstverständnis der Landeskirchen. Die beiden Landeskirchen erbringen zahlreiche Dienste unabhängig von Religion oder Konfession der jeweiligen Person, wie beispielsweise:

- Caritas Thurgau sowie Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter und Seelsorgerinnen und Seelsorger der Pfarreien im Bereich der sozialen Aufgaben;
- Dienststelle für Arbeitslose, Weinfelden;
- Care-Team im Bereich Notfallseelsorge;
- Spital- und Gefängnisseelsorge sowie Armeeseelsorge bei der Seelsorge für Personen in der jeweiligen Anstalt bzw. in der Armee;
- Peregrina-Stiftung im Bereich Betreuung von Asylsuchenden;
- Seelsorge im Empfangszentrum Kreuzlingen im Bereich Seelsorge für Asylsuchende;
- Pfarreien mit ihren offenen Jugendtreffs, durch die Vermietung von Räumlichkeiten an Vereine, Selbsthilfegruppen etc.;
- zahlreiche Finanzbeiträge der Landeskirchen und der Kirchgemeinden an nicht-kirchliche Einrichtungen.

Zudem nehmen Pfarrämter, Kirchgemeinden und Hilfswerke subsidiär Aufgaben im Fürsorgebereich wahr, deren Fehlen die Gesamtgesellschaft empfindlich zu spüren bekäme. Insbesondere wird durch das kirchliche Engagement eine beachtliche Freiwilligenarbeit generiert, die schwer zu beziffern ist und die der Staat oder professionelle Anbieter so kaum erbringen könnten.

2.3 Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt

Der Beitrag, den die Landeskirchen an den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt leisten, ist schwer in Geldbeträgen zu beziffern, darf jedoch in einer Zeit der extremen Individualisierung nicht unterschätzt werden. Auch wenn nur ein kleiner Teil der Mitglieder der Landeskirchen aktiv in Religionsunterricht, Kinder- und Jugendarbeit, Seniorenarbeit, Gottesdiensten, Kirchenchören etc. mitwirkt, bilden die Kirchen immer noch eine mehr oder weniger flächendeckende Sozialgemeinschaft (rund 75 % der Bevölkerung sind im Kanton Thurgau Mitglied einer der beiden Landeskirchen), die für viele Menschen Lebenssinn stiftend ist und als soziales Beziehungsnetz eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung besitzt. Auch im Bereich der Beheimatung und Integration von Menschen aus Italien, Spanien, Portugal, Lateinamerika und dem ehemaligen Jugoslawien (besonders Kroatien und Kosovo) erfüllen die Landeskirchen – insbesondere auch die katholische Kirche, der viele Migrantinnen und Migranten angehören – grundlegende Aufgaben. Das Engagement der Kirchen im Bereich der Wertebildung, der Lebenssinnstiftung und der sozialen Integration kommt nach wie vor zahlreichen Menschen, Mitgliedern und Nichtmitgliedern der Landeskirchen, zu Gute und damit indirekt auch dem Staat. Schliesslich trägt der offene Umgang der Landeskirchen untereinander und mit Andersgläubigen zum religiösen Frieden und damit ebenfalls zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei.

IV. Zusammenfassende Beurteilung

Die Aufhebung der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen durch Anpassung von § 224 StG ist grundsätzlich zulässig, weil die Kantonsverfassung die Erhebungskompetenz an den Steuergesetzgeber delegiert hat. Festzuhalten ist aber einerseits, dass die Unterstellung gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung verfassungskonform ist. Andererseits sprechen angesichts der Bedeutung, welche die Kirchen im Kanton Thurgau weit über den engen Bereich der religiösen und kultischen Funktionen gegenüber ihren Mitgliedern hinaus haben, auch gesellschaftspolitische Gründe dafür, die juristischen Personen weiterhin der Kirchensteuerpflicht zu unterstellen.

Würde nämlich die Kirchensteuerpflicht für juristische Personen aufgehoben, müssten die Landeskirchen mit einem erheblichen Ertragsausfall rechnen. Die Landeskirchen gehen zwar grundsätzlich davon aus, dass Projekte im sozialen Bereich und die innere kirchliche Aufbauarbeit zu einem guten Teil mittels freiwilliger Spenden finanziert werden könnten bzw. bereits finanziert werden. Dennoch wären Abstriche bei verschiedenen Aufgaben unvermeidbar. Insbesondere für den Unterhalt der Sakralbauten könnten nicht genügend freiwillige Mittel aufgebracht werden. Eine Abschaffung der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen hätte deshalb zur Folge, dass gewisse, bisher von den Landeskirchen wahrgenommene Aufgaben vom Kanton, den Gemeinden und auch der Wirtschaft übernommen bzw. finanziert werden müssten. Ausserdem würde eine Abschaffung der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen wohl zu einer höheren kirchensteuerlichen Belastung der natürlichen Personen führen, was aus wirtschaftlicher Sicht nicht anzustreben ist und die Gefahr der Zunahme von Kirchenaustritten in sich birgt.

V. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach