

Regierungsratsbeschluss

vom 13. September 2005

Nr. 2005/1903

KR.Nr. A 011/2005 FD

Auftrag Jürg Liechti (FdP/JL, Oekingen); Leistungsauftrag für die Landeskirchen (26.01.2005) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Parlament Botschaft und Entwurf für alle notwendigen Gesetzesänderungen zu unterbreiten, um folgende Anliegen zu erfüllen:

1. Der Finanzausgleich an die Kirchgemeinden und andere nicht leistungsgebundene Staatsbeiträge an die Kirchgemeinden sollen abgeschafft werden.
2. Für ihre anerkannten Leistungen zugunsten der Allgemeinheit sollen die Staatskirchen einen Leistungsauftrag und ein Globalbudget erhalten, welches dem WoV-Controllingprozess untersteht.
3. Die Steuerbelastung der juristischen Personen soll sich durch diese Neuordnung nicht verändern.

2. Begründung

Die heutige Quersubventionierung der Kirchgemeinden ist in verschiedenster Hinsicht systemwidrig:

- Sie findet unabhängig von erbrachten Leistungen statt.
- Sie findet mindestens teilweise unabhängig von einem ausgewiesenen Bedarf statt (Giesskanne).
- Die hauptsächliche Finanzierungsquelle (Zuschlag auf der Steuer der juristischen Personen) ist sachlich fragwürdig.

Wie in der Antwort auf die zurückgezogene Motion 116/2004 aufgezeigt wird, ist die Finanzausgleichssteuer an die Kirchgemeinden wegen verbesserter Steuereingänge der juristischen Personen in den letzten zehn Jahren von ca. 5.0 auf ca. 8.5 Mio CHF pro Jahr angestiegen, ohne dass sich die Leistungen der Kirchgemeinden verändert haben.

Zur Abdeckung ihres Finanzbedarfs können die Staatskirchen ausserdem selber Steuern erheben. Andererseits wird anerkannt, dass die Kirchgemeinden wichtige Leistungen zugunsten der Allgemeinheit erbringen, welche zumindest teilweise vom Staat übernommen werden müssten, wenn die Kirchen sie nicht erbringen würden (Jugendarbeit, Seelsorge, Unterhalt von Baudenkmalern etc.). Das richtige und heute gängige Mittel, solche Leistungen abzugelten, ist der Leistungsauftrag.

In der heutigen Zeit der knappen finanziellen Ressourcen des Staats geht es nicht an, einen Bereich von den Bemühungen um Sparsamkeit und Kosteneffizienz auszuklammern, indem eine leistungsunabhängige und keinem Controlling unterstehende Finanzierung fortgeführt wird. Wir erhoffen uns von der Umsetzung dieser Neuordnung eine Entlastung der Staatskasse um einige Mio CHF.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Warum wurde der Finanzausgleich der Kirchgemeinden eingeführt?

Bevor wir zur Aufhebung der Finanzausgleichssteuer, welche dem Auftrag zu Grunde liegt, Stellung nehmen, wollen wir die Gründe aufzeigen, welche zur Einführung des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden und zur Finanzausgleichssteuer geführt haben (KRV 1952 S. 137 ff.). Der Finanzausgleich der Kirchgemeinden wurde im Jahre 1952 aus einer finanziellen Not verschiedener Kirchgemeinden heraus eingeführt. Die Steuerbelastung der Kirchgemeinden war äusserst krass; sie schwankte damals zwischen 6% und rund 144,75% der ganzen Staatssteuer. Die finanzielle und steuerliche Belastung der Bevölkerung von Kirchgemeinden mit hohen Steuerfüssen wurde zu einer untragbaren Härte. Die so betroffenen Steuerzahlenden hatten zwei Möglichkeiten: der Wegzug in eine andere, grössere Gemeinde mit kleinerer Steuerbelastung oder die Erklärung des Austritts aus der betreffenden Kirche. Beide Möglichkeiten verringerten die Zahl der Steuerpflichtigen in der fraglichen Kirchgemeinde und gestalteten die Belastung jener, die ausharrten, noch viel schlimmer. Darum wurde ein Finanzausgleich für die Kirchgemeinden eingeführt mit dem Ziel, die unterschiedliche steuerliche Belastung der Kirchgemeinde soweit als möglich zu harmonisieren. Einhellig, über alle parteipolitischen Grenzen hinweg, wollte man den schwer bedrängten Kirchgemeinden und ihren Angehörigen helfen. Umstritten war einzig die Finanzierung des mit der Einführung des Finanzausgleichs verbundenen Aufwandes. Gefordert wurde von der Handelskammer, dass der Kanton die nötigen Gelder aus allgemeinen Mitteln finanziere. Der damalige Finanzdirektor Gottfried Klaus wies bereits damals darauf hin, dass der Kanton in der Vergangenheit finanzielle Lasten übernommen habe, ohne sich um die Finanzierung zu kümmern. Eine zusätzliche Belastung des Kantons komme nicht in Frage. Unterstützung erhielt der Finanzdirektor von der vorberatenden Kommission, welche festhielt, dass der Finanzhaushalt des Kantons dadurch, wenn nicht momentan, so doch auf die Dauer ernsthaft gefährdet würde. Statt dessen wurde ein Zuschlag von 10% auf der Staatssteuer der juristischen Personen eingeführt, welche vollumfänglich zur Finanzierung des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden dienen sollte. Diese Lösung beruht darauf, dass eine Gruppe von Steuerpflichtigen, die bisher von der Kirchensteuerpflicht befreit war, zur Besteuerung herangezogen wird, wie dies damals bereits in 16 Kantonen der Fall war.

Diese Steuer wird nun seit mehr als 50 Jahren ohne bemerkenswerten politischen Widerstand erhoben. Sie wird in der Kantonsverfassung ausdrücklich als kantonale Steuer aufgeführt. Die damals gesteckten Ziele wurden weitgehend erreicht, indem ausgewogene Verhältnisse bezüglich Steuerbelastung und bezüglich Leistungen der Kirchgemeinden erzielt werden. Die Steuerbezüge aller Kirchgemeinden bewegen sich heute in einer Bandbreite von 8% und 30%.

3.2 Wie funktioniert der heutige Finanzausgleich der Kirchgemeinden?

Analog dem für die Einwohnergemeinden geltenden System werden mit dem Finanzausgleich der staatlich anerkannten Kirchgemeinden, welchen über 70% der Solothurner Bevölkerung angehören, grundsätzlich ähnliche Ziele verfolgt. So sollen die Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden verringert werden, damit diese ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllen können. Der Ausgleich erfolgt über drei Ausgleichsgefässe, nämlich

- nach der Anzahl der Konfessionsangehörigen (20%);

- nach der Finanzkraft, unter Berücksichtigung der Steuerkraft und des Steuerbedarfs (40%) und
- indem den Kantonalorganisationen 40% der verfügbaren Mittel für überregionale Aufgaben und ausserordentliche Projekte der Kirchgemeinden zugeführt werden.

3.3 Warum müssen die juristischen Personen Kultussteuern bezahlen?

Die Mittel für den Finanzausgleich der Kirchgemeinden werden durch die Finanzausgleichssteuer der juristischen Personen, einem Zuschlag von 10% auf der ganzen Staatssteuer (§ 109 Steuergesetz; BGS 614.11), aufgebracht. Man kann sich die Frage stellen, ob es richtig ist, dass juristische Personen eine Kultussteuer zu bezahlen haben. Diese Frage stellte sich denn auch der Kantonsrat bei der Einführung dieser Steuer. Der Berichterstatter der vorberatenden Spezialkommission vertrat im Namen der Kommission die Meinung, dass die Finanzausgleichssteuer eine finanzpolitisch und rechtlich einwandfreie Lösung darstelle. Sie beruhe darauf, dass eine Gruppe von Steuerpflichtigen, die bisher von der Kirchensteuerpflicht nicht erfasst worden sei, nun auch im Kanton Solothurn – wie in andern Kantonen – zur Besteuerung herangezogen werde (KRV 1952, S. 148). Cla Reto Famos¹ legt in einer Abhandlung dar, dass diese Pflicht in 21 von 26 Kantonen besteht und durch Entscheidung des Bundesgerichtes, letztmals aus dem Jahre 2000 (BGE 126 I 122 ff.) bestätigt worden ist.

3.4 Die Aufhebung des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden als Hauptziel des Auftrages

Das Ziel des Auftrages besteht darin, den Finanzausgleich der Kirchgemeinden aufzuheben, indem die Verteilung des Finanzausgleichssteuerertrages und andere nicht leistungsgebundene Staatsbeiträge an die Kirchgemeinden abgeschafft werden sollen. Nur für anerkannten Leistungen zugunsten der Allgemeinheit sollen die "Staatskirchen" einen Leistungsauftrag und ein Globalbudget erhalten, welches dem WoV-Controllingprozess untersteht.

Die Grundidee des Auftrages widerspricht dem geltenden staatskirchenrechtlichen Verständnis. Die Auftraggeber glauben, man könne die Kirchgemeinden wie eine staatliche Dienststelle mit Leistungsauftrag und Globalbudget führen. Wenn man am Grundsatz der Gemeindeautonomie, wie er in der Kantonsverfassung (Art. 45 KV) verankert ist, festhalten will, so kann der Kanton den Kirchgemeinden nicht einfach Aufgaben zuweisen. Dies ist denn auch nicht das generelle Ziel des Auftrages. Nur jene Aufgaben, die der Allgemeinheit dienen, sollen vereinbart werden. Und einzig dafür sollen die Kirchgemeinden eine finanzielle Entschädigung erhalten. Bei der Konkretisierung der Aufgaben zu Gunsten der Allgemeinheit fangen die Schwierigkeiten der Abgrenzung an. Was gehört zu den Aufgaben zu Gunsten der Allgemeinheit und was nicht? In der Begründung werden Beispiele aufgeführt: Jugendarbeit, Seelsorge, Unterhalt von Baudenkmalern etc.). Erfreulich ist, dass die Seelsorge und die Jugendarbeit, wichtige Pfeiler der Aufgaben der Kirchgemeinden, als Aufgaben zu Gunsten der Allgemeinheit ausdrücklich genannt werden. Der Hauptaufwand einer Kirchgemeinde fällt im Bereich der Seelsorge im weitesten Sinne an; es handelt sich um die Personalkosten für Angestellte der Kirchgemeinden. Der Seelsorge dienen aber auch die Kirchen und andere Gemeinschaftsräume (z.B. Kirchgemeinde- oder Pfarreisäle), nicht nur die Baudenkmalern. Weiter werden Aktivitäten von Vereinen und Gruppen unterstützt (Jugendgruppen, Seniorengruppen, Erwachsenenbildung etc.). Wenn man die von den Kirchgemeinden finanzierten Aufgaben mit jenen vergleicht, welche

¹ Famos, Cla Reto: Die Kirchensteuer der juristischen Personen, in: Kirche und Staat im Gespräch, Reformierte und katholische Kirche im Kanton Zürich (Hrsg.), Zürich 2003

gemäss Begründung des Auftrages zu den Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit zählen, so stellt man keine grossen Differenzen fest. Unklar bleibt, welche Aufgaben von den Kirchgemeinden finanziert werden müssen, die nicht der Allgemeinheit dienen. In diesem Zusammenhang muss die berechtigte Frage gestellt werden, wozu der ganze Aufwand zur Formulierung des Leistungsauftrages und der Bereitstellung der dafür nötigen Mittel dienen soll. Das dürfte ein endloses Unterfangen werden.

3.5 Der Auftrag entzieht den Kirchgemeinden die finanzielle Grundlage

Die Auftraggeber kritisieren, die Kirchgemeinden hätten in den letzten Jahren wegen der Zunahme der Staatssteuern der juristischen Personen grosse finanzielle Mittel erhalten, ohne dass sich die Leistungen der Kirchgemeinde verändert hätten. Diese Behauptung ist sehr gewagt und wird nicht belegt. Gerade im Bereich der Seelsorge haben die Kirchgemeinden wegen der zunehmenden Säkularisierung der Gesellschaft grosse zusätzliche Anstrengungen unternommen. Die Religionsgemeinschaften können nicht mehr davon ausgehen, dass die Konfessionsangehörigen durch Glockenruf in die Gottesdienste kommen. Gottesdienste im engeren Sinne allein, genügen heute nicht mehr, um die Leute aus ihrer Reserve zu locken. Sie mussten und müssen immer wieder neue Wege finden, um die Gläubigen zu erreichen. Der damit verbundene Aufwand, dazu gehören u.a. die Jugendarbeit, der Religionsunterricht, die Betreuung der Senioren, die Erwachsenenbildung, wird von Jahr zu Jahr grösser. Daneben darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Steuerertrag wegen den zahlreichen Kirchenaustritten, insbesondere von jungen Menschen, dauernd abnimmt.

Die Auftraggeber begründen ihre Anliegen damit, dass es in der heutigen Zeit der knappen finanziellen Ressourcen des Staates nicht angehe, einen Bereich von Bemühungen um Sparsamkeit und Kosteneffizienz auszuklammern. Daher dürfe die leistungsunabhängige und keinem Controlling unterstehende Finanzierung nicht fortgeführt werden. Diese Aussage wäre dann richtig, wenn der Kanton die für den Finanzausgleich der Kirchgemeinden nötigen Mittel finanzieren müsste. Die Finanzausgleichssteuer wird aber nicht vom Kanton finanziert, sondern nur von ihm nach den gesetzlichen Regeln verteilt. Die knappen Finanzen des Kantons können daher nicht als Begründung für die Aufhebung des Finanzausgleichs aufgeführt werden. Die Kirchgemeinden gehen zudem sparsam mit den ihnen zur Verfügung stehenden, trotz den Finanzausgleichsbeiträgen knappen finanziellen Mitteln um.

Wenn die Kirchgemeinden nicht mehr mit diesen Beiträgen rechnen könnten, würde deren finanzielle Basis gefährdet. Ausgehend von den durchschnittlichen Steuerbezügen 2005 der Kirchgemeinden der Landeskirchen von 16% bis 20% ist bei den Kirchgemeinden eine Veränderung von 2 Prozentpunkten als signifikant (relative Zunahme des Steuerbezugs um mindestens 10%) zu werten. Demnach machen die Ausgleichsbeiträge des Jahres 2005 bei 31 oder 41% der römisch-katholischen Kirchgemeinden zwischen 2% bis 25% des Staatssteueraufkommens aus und bei den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden belaufen sie sich bei 10 oder 45% aller Kirchgemeinden auf 2,4% bis 3,8% des jeweiligen Staatsteueraufkommens. Bei den sechs christkatholischen Kirchgemeinden liegt der Ausgleichsbeitrag aus dem Finanzausgleich im Jahr 2005 bei einer Kirchgemeinde mit 7,3% über 2% des jeweiligen Staatssteueraufkommens. Zu berücksichtigen ist dabei, dass 40% der Finanzausgleichssteuer vorgängig den Kantonalorganisationen der drei Landeskirchen ausgeschüttet werden (vgl. oben Ziffer 3.2) und in den obigen Angaben nicht enthalten sind.

Nach dem Willen der Auftraggeber sollen den Kirchgemeinden weniger Mittel als heute aus Mitteln der Finanzausgleichssteuer zufließen. Dies würde dazu führen, dass die Steuerbelastungen einzelner

Kirchgemeinden wieder ansteigen, vielleicht nicht so stark wie vor 1953, weil den Kirchgemeinden doch noch bestimmte Mittel des Kantons zufließen sollen. Die heutige Ausgleichswirkung wird aber nicht mehr erreicht werden können, weil die fehlenden Mittel durch Erhöhung der Kirchensteuern beschafft werden müssen. Keine Kirchgemeinde kann sich aber heute eine Erhöhung ihrer Steuern erlauben, weil die in dieser Gemeinde wohnhaften Konfessionsangehörigen durch Kirchenaustritt oder Wegzug der steuerlichen Mehrbelastung ausweichen können. Die Folge wäre, dass die nicht finanzierbaren Aufgaben aufgegeben werden müssten

Es ist richtig, dass die Finanzausgleichssteuer in den letzten Jahren zugenommen hat. Das ist die erfreuliche Folge des zunehmenden Staatssteuerertrages der juristischen Personen. Ob diese Entwicklung anhält, ist offen. Auf Bundesebene wird im Rahmen der Unternehmenssteuerreform nach steuerlichen Entlastungen der juristischen Personen gesucht. Dieses Projekt hat Ertragsausfälle für den Bund, aber auch für die Kantone zur Folge. Der gute Steuerertrag der juristischen Personen ist auch von der Konjunktur abhängig. Damit wollen wir nur aufzeigen, dass in Zukunft keineswegs gesichert ist, dass die Erträge der Finanzausgleichssteuer auf dem heutigen Niveau gehalten werden oder sogar noch ansteigen können.

3.6 Beibehaltung der Steuerbelastung der juristischen Personen

Die Auftraggeber verlangen, dass die Steuerbelastung der juristischen Personen unverändert beibehalten werden soll. Dies bedeutet, dass die Staatssteuer der juristischen Personen um 10% angehoben werden müssen. Aus diesen zusätzlichen 10 Prozent Staatssteuerertrag sollen die mit den Kirchgemeinden ausgehandelten Leistungen abgegolten werden. Die Auftraggeber erhoffen sich dadurch eine Entlastung der Staatskasse. Wir bezweifeln sehr, ob sich dieses Konzept politisch umsetzen lässt. Heute leisten die juristischen Personen eine Kultussteuer in Abhängigkeit von der ganzen Staatssteuer. Diese Mittel fließen in eine Spezialfinanzierung; die juristischen Personen leisten damit einen Beitrag an den Aufwand der Kirchgemeinden. Wenn die Finanzausgleichssteuer aufgehoben wird, wird die **Staatssteuerbelastung** um 10% erhöht.

3.7 Beitrag der Kirchgemeinden an die Sanierung der Kantonsfinanzen

Auch wenn der Auftrag nicht erheblich erklärt werden darf, vertreten wir die Meinung, dass die Kirchgemeinden im Rahmen des geltenden Finanzausgleichssystems einen angemessenen und verknüpfbaren Beitrag an die Sanierung der Staatsfinanzen leisten müssen. Wir sind zur Zeit daran, im Rahmen der Erfüllung des Auftrags der FdP/JL-Fraktion "finanziell nachhaltiger Kanton" die von einer paritätisch zusammengesetzten Kommission (Vertretungen aus dem Kantonsrat und der Verwaltung) unterbreiteten Vorschläge zu prüfen. Ein Vorschlag sieht vor, die Kultusaufgaben, welche aus allgemeinen Mitteln beglichen werden müssen, anteilmässig aus der Finanzausgleichssteuer, welche der jeweiligen Konfession zufallen, zu finanzieren. Auf diese Weise könnten zwischen 0,8 bis 1 Mio Franken eingespart werden. Die Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz erklärte sich denn auch ausdrücklich bereit, dass die Kirchgemeinden und die Synoden einen angemessenen und verknüpfbaren Beitrag an die Sanierung der Staatsfinanzen leisten werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

K. Fuwami

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Amt für Finanzen (2)
Amt für Gemeinden
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat