

Regierungsratsbeschluss

vom 3. Juni 2008

Nr. 2008/976

KR.Nr. I 194/2007 (DBK)

Interpellation Thomas A. Müller (CVP, Lostorf): Austritt aus der Kirchgemeinde (12.12.2007) **Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Vorstosstext

Gemäss Art. 55 Abs. 1 KV umfassen die Kirchgemeinden alle in ihrem Gebiet wohnenden Angehörigen einer anerkannten Religionsgemeinschaft. Wer bisher aus der Kirchgemeinde austreten wollte, trat somit automatisch auch aus der entsprechenden Religionsgemeinschaft aus.

Das Bundesgericht hatte diese weitverbreitete Rechtsauffassung in konstanter Rechtsprechung jahrelang geschützt. Mitte November 2007 hat es nun aber überraschend eine folgenschwere Praxisänderung beschlossen. Nach neuester Rechtsauffassung soll es nun möglich sein, trotz Austritt aus einer Kirchgemeinde weiterhin der entsprechenden Religionsgemeinschaft anzugehören. Wer somit keine Kirchensteuern mehr bezahlen möchte, kann mit einem einfachen Brief seinen Austritt aus der Kirchgemeinde erklären, ohne dafür konfessionelle Konsequenzen befürchten zu müssen. Kirchengemeinden ziehen den Kirchgemeinden ihre finanziellen Mittel. Austritte in grosser Anzahl stellen somit letztlich das Funktionieren der Kirchgemeinden in Frage.

In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat aufgefordert, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Teilt der Regierungsrat die Befürchtung, dass die erwähnte Praxisänderung das finanzielle Fundament der Kirchgemeinden gefährden könnte?
2. Welche Bedeutung misst der Regierungsrat dem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Kirche und Staat bei?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Auswirkungen des erwähnten Bundesgerichtsurteils auf das Verhältnis zwischen Kirche und Staat? Besteht die zunehmende Gefahr der Bildung von religiösen Parallelorganisationen zu den Kirchgemeinden (z.B. analog der Fondazione per la Missione Cattolica Italiana Olten-Schönenwerd)?
4. Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf im Bereich der kantonalen Gesetzgebung (Verfassungs-, Steuerrecht etc.)?
5. Wer einer anerkannten Kirchgemeinde angehört, bezahlt Kirchensteuer. Wer keiner Kirchgemeinde angehört, einer kirchlichen (steuerbefreiten) Organisation aber trotzdem etwas spenden möchte, kann diese Spende von den Steuern abziehen.
 - a) Sieht der Regierungsrat aufgrund dieser fragwürdigen Privilegierung Handlungsbedarf?
 - b) Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass der Ersatz der Kirchensteuer durch eine allgemeine Kultussteuer diese Ungerechtigkeit verhindern könnte? Bei der allgemeinen Kultussteuer könnte der Steuerpflichtige frei wählen, ob seine Zahlung seiner Kirchgemeinde zukommen soll oder für andere, die Religionsfreiheit beachtende, gemeinnützige Zwecke verwendet werden könnte.

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu Frage 1

Gemäss einem Urteil vom 16. November 2007 (2P.321/2006), dessen schriftliche Begründung am 12. März 2008 im Internet publiziert wurde, stellte das Bundesgericht in einem Fall aus dem Kanton Luzern fest, dass einem Austrittswilligen nicht eine Erklärung abverlangt werden könne, dass er nicht mehr der römisch-katholischen Konfession angehöre. Eine solche Erklärung, so die Lausanner Richter, würde die in der Bundesverfassung garantierte Glaubens- und Gewissensfreiheit verletzen. Zudem sei ein Austritt aus der römisch-katholischen Weltkirche nach kanonischem Recht gar nicht möglich. Das dürfte auch den in dieser Frage wesentlichen Unterschied zur evangelisch-reformierten Kirche ausmachen. Wie allerdings ein solcher Austritt aus den staatskirchenrechtlichen Institutionen unter Beibehaltung der Konfession im schweizerischen System praktiziert werden soll, ist im Moment noch nicht klar. Faktisch könnte der Bundesgerichtsentscheid zur Folge haben, dass Austretende aus der Steuerpflicht entlassen werden, ihren Glauben aber weiterhin ausüben und auch entsprechende Dienstleistungen in Anspruch nehmen können.

Im Übrigen kann im heutigen Zeitpunkt nicht gesagt werden, welche Auswirkungen das Bundesgerichtsurteil vom 16. November 2007 auf die Kirchgemeinden haben wird, weil sich zurzeit nicht vorhersagen lässt, wie sich die Konfessionsangehörigen aufgrund der bundesgerichtlichen Praxisänderung in Zukunft verhalten werden. Es ist jedenfalls nicht auszuschliessen, dass die vom Bundesgericht beschlossene "Lockerung" der Austrittsmöglichkeiten aus einer Kirchgemeinde in Zukunft zu einem Anstieg der Austritte führen und damit auch die dementsprechende finanzielle Basis der Kirchgemeinden schmälern könnte. Das finanzielle Fundament der Kirchgemeinden würde sicher dann gefährdet, wenn es künftig zu einer grossen Anzahl Kirchnaustritte kommen würde.

Laut Pressemitteilung der Katholischen Internationalen Presseagentur (kipa) vom 4. März 2008 zeigte der erwähnte Bundesgerichtsentscheid vom 16. November 2007 in den verschiedenen Landeskirchen der Schweiz bis heute keine oder kaum Auswirkungen. Genaue Aussagen zu den erfolgten Kirchnaustritten seien jedoch für die verschiedenen Landeskirchen schwierig zu machen, da die Austritte zum einen direkt bei den Kirchgemeinden eingereicht würden und zum anderen meistens ohne Angabe von Gründen geschähen.

Der Wunsch nach Steuerentlastung bildet jedoch meist nur einen Grund unter mehreren für einen Kirchnaustritt. Oft geht dem Kirchnaustritt eine Entfremdung von der Kirche voraus. Es wird also entscheidend sein, ob es den Kirchen und den Kirchgemeinden gelingt, glaubwürdig und verständlich zu kommunizieren, dass die Kirche ihren Auftrag im Dienst der Gesellschaft und des Gemeinwohls nur wahrnehmen kann, wenn sie dafür die nötigen Mittel erhält. Wenn dies gelingt, wird es auch in Zukunft – trotz des erwähnten Bundesgerichtsentscheides – nicht zu vermehrten Kirchnaustritten kommen.

3.2 Zu Frage 2

Wir messen dem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Kirche und Staat eine hohe Bedeutung zu und sprechen uns klar gegen eine Trennung von Kirche und Staat aus. Das verfassungsrechtlich

verankerte Prinzip der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der drei Religionsgemeinschaften hat sich in unserem Kanton bestens bewährt. An seiner Sitzung vom 4. April 1995 erklärte der Kantonsrat die Motion Margrit Schwarz (GuBS, Solothurn) vom 31. August 1994 betreffend Trennung von Kirche und Staat für nicht erheblich (vgl. KRV 1994, S. 469). Wir verweisen an dieser Stelle auf die regierungsrätliche Antwort vom 7. März 1995 (vgl. KRV 1995, S. 107), welche die wichtigsten Gründe, die gegen eine Trennung von Kirche und Staat sprechen, festhielt. Seither gab es im Kanton Solothurn keine weiteren Vorstösse, die eine Trennung von Kirche und Staat forderten. Am 26. Januar 2005 reichte Kantonsrat Jürg Liechti (FdP/JL, Oekingen) einen Auftrag "Leistungsauftrag für die Landeskirchen" ein, welchen der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 9. November 2005 mit grossem Mehr (mit 65 zu 16 Stimmen) für nicht erheblich erklärte (vgl. KRV 2005, S. 650). Die hohe Bedeutung, welche der Kanton Solothurn dem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Kirche und Staat beimisst, wird unter anderem auch ausgedrückt durch den hohen Beratungsaufwand, welchen kantonale Verwaltungsstellen (insbesondere das Amt für Gemeinden und die Abteilung Kirchenwesen) gegenüber den Kirchgemeinden erbringen. Die regierungsrätlichen Kontakte zu den drei Landeskirchen sind sehr gut. Wir pflegen seit eh und je einen guten und engen Kontakt mit den Spitzen der drei Landeskirchen und ihren Synoden, aber auch mit dem Bistum Basel. Seit 1995 gibt es institutionalisierte jährliche Aussprachen zwischen dem Vorsteher des Departements für Bildung und Kultur und den Mitgliedern der Solothurnischen Interkonfessionellen Konferenz (SIKO). Dabei kommen sämtliche Geschäfte zur Sprache, die für das Verhältnis zwischen Kirche und Staat von Bedeutung sind. Wir beabsichtigen nicht, an diesem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Kirche und Staat etwas zu ändern.

3.3 Zu Frage 3

Wie bereits in der Antwort zu Frage 1 erwähnt, sind die Auswirkungen des neuen Bundesgerichtsurteils schwierig abzuschätzen, weil sich das Verhalten der Konfessionsangehörigen nicht vorhersagen lässt. Mit anderen Worten, es lässt sich heute noch nicht voraussagen, ob der erwähnte Bundesgerichtsentscheid in Zukunft zu einem Anstieg der Kirchengaustritte führen wird.

Ein Problem stellen sicher die sogenannten "Trittbrettfahrer" dar. Darunter sind Leute zu verstehen, welche die Kirchensteuerpflicht mit einem Austritt aus der Kirchgemeinde vermeiden wollen, jedoch im Bedarfsfall gleichwohl die Dienste der Kirche beanspruchen möchten. Es stellt sich dann die Frage, wie solche Dienstleistungen künftig abzugelten sind. Auf schweizerischer Ebene befasst sich zurzeit die Römisch-katholische Zentralkonferenz (RKZ) mit dieser Frage. An ihrer Frühjahrsversammlung vom 14./15. März 2008 befasste sich die RKZ eingehend mit dem zitierten Bundesgerichtsurteil über den Kirchengaustritt. Die RKZ empfiehlt, bis eine Stellungnahme der Schweizer Bischofskonferenz und eine sorgfältige Analyse der Rechtslage vorliegen, im Fall sogenannter "partieller Kirchengaustritte" an der bisherigen Praxis festzuhalten. An der RKZ-Frühjahrsversammlung zeigte sich nämlich, dass selbst nach Vorliegen der schriftlichen Urteilsbegründung viele Fragen offen bleiben, nämlich:

- Bedingt dieses Urteil nun in allen Kantonen eine Praxisänderung?
- Soll ein weiterer Fall in einem anderen Kanton vor Bundesgericht gebracht werden?
- Hat das Bundesgericht die Tatsache ausreichend gewürdigt, dass die Anknüpfung der Zugehörigkeit zur kirchlichen Körperschaft an die Kirchengauzugehörigkeit zur Kirche in zahlreichen Kantonen auf Verfassungsebene festgelegt ist?

- Warum wird das Prinzip der Gebietskörperschaft aufgegeben, obwohl es historisch sehr tief verankert ist und sich die Rechtslage in den letzten Jahren diesbezüglich nicht geändert hat?
- Werden die registerführenden Behörden künftig unterscheiden müssen zwischen Katholiken, die nur der Kirche, nicht aber der staatskirchenrechtlichen Organisation angehören, und Katholiken, die sowohl der Kirche als auch der kirchlichen Körperschaft angehören?
- Oder gelten jene, die aus der kirchlichen Körperschaft ausgetreten sind, gegenüber dem Staat als konfessionslos?
- Ist die Möglichkeit eines Teilaustritts, der de facto der Freiwillig-Erklärung von Kirchensteuern gleichkommt, vereinbar mit dem Grundsatz der allgemeinen Steuerpflicht?

Diese und weitere Fragen will die RKZ in den nächsten Monaten rechtlich klären und gleichzeitig das Gespräch mit der Schweizer Bischofskonferenz suchen. Zudem sollen möglichst bald Hilfestellungen für die kantonalkirchlichen Organisationen und die Kirchgemeinden bereit gestellt werden, die entsprechende Gesuche zu behandeln haben. Ihnen empfiehlt die RKZ, vorerst an der bisherigen Praxis festzuhalten und die Stellungnahme der Schweizer Bischofskonferenz sowie die rechtlichen Abklärungen der RKZ abzuwarten. Die Frage des weiteren Vorgehens bezüglich der Kirchengemeinden hat die RKZ für ihre Plenarversammlung vom 13./14. Juni 2008 in Lausanne traktandiert.

Für den Kanton Solothurn macht es daher keinen Sinn, seine Rechtsgrundlagen aufgrund des erwähnten Bundesgerichtsurteils anzupassen, bevor die eben erwähnten Abklärungen vorliegen, zumal die geltende Kantonsverfassung einen "partiellen Kirchengemeindenaustritt" nicht ausdrücklich zulässt und offen ist, ob die entsprechenden Vorschriften der Kantonsverfassung bundesverfassungswidrig sind (weil das Bundesgericht nur einen Fall aus dem Kanton Luzern zu beurteilen hatte).

Die zunehmende Bildung von religiösen Parallelorganisationen zu den Kirchgemeinden, wie die vom Interpellanten angesprochene Fondazione per la Missione Cattolica Italiana Olten-Schönenwerd, ist nicht von der Hand zu weisen. Dies braucht jedoch insbesondere für die römisch-katholische Kirche nicht eine Gefahr darzustellen.

Hingegen stellt der neue Entscheid des Bundesgerichts das ganze solothurnische Staatskirchenwesen in Frage. Es sei in diesem Zusammenhang nur daran erinnert, dass man vor nicht allzu langer Zeit den evangelisch-reformierten Kirchenverein Kienberg dazu angehalten hat, formell eine Kirchgemeinde zu bilden, mit der Begründung, dass sich die vom Kanton Solothurn öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften flächendeckend in Kirchgemeinden zu organisieren haben (Art. 54 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [Kantonsverfassung KV; BGS 111.1]). Seit 1. Januar 2005 besteht die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Kienberg.

Sollte sich der erwähnte Bundesgerichtsentscheid tatsächlich als dauerhafte Praxisänderung erweisen und zweifelsfrei feststellen, dass eine Verfassungsvorschrift, wie sie der Kanton Solothurn kennt, bundesverfassungswidrig ist, wäre Art. 55 Abs. 2 KV, allenfalls auch Art. 54 KV anzupassen. Handlungsbedarf in Bezug auf andere Gesetze wäre je nach Absicht des Gesetzgebers über die zukünftige Entwicklung der Landeskirchen ebenfalls gegeben. Im Moment jedoch sehen wir keinen Handlungsbedarf, Kantonsverfassung und Gesetzgebung aufgrund dieses den Kanton Luzern betreffenden Bundesgerichtsentscheides anzupassen. Sollte sich später einmal – nach Vorliegen der rechtlichen Abklärungen der RKZ, nach Vorliegen der Stellungnahme der Schweizer Bischofskonferenz und nach Vorliegen eines den Kanton Solothurn betreffenden Bundesgerichtsentscheides – tatsächlich auch

für den Kanton Solothurn gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergeben, so wären die entsprechenden Rechtsgrundlagen anzupassen.

3.4 Zu Frage 4

Gemäss Art. 55 Abs. 1 KV umfasst die Kirchgemeinde alle in ihrem Gebiet wohnenden Angehörigen einer anerkannten Religionsgemeinschaft. Der Austritt aus einer anerkannten Religionsgemeinschaft kann jederzeit durch schriftliche Mitteilung an den Kirchgemeinderat erklärt werden (Art. 55 Abs. 2 KV). Entsprechend ist von der Kirchensteuer befreit, wer beim Kirchgemeinderat schriftlich erklärt, dass er der betreffenden Konfession nicht oder nicht mehr angehöre

(§ 249 Abs. 5 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985 [Steuergesetz StG; BGS 614.11]). Nach diesen Bestimmungen ist ein Austritt bloss aus der Kirchgemeinde nicht möglich, denn jedermann, der sich zu einem Glauben bekennt und Wohnsitz im Gebiet der entsprechenden Kirchgemeinde hat, ist ohne weiteres Mitglied der Kirchgemeinde (sog. Territorialitätsprinzip). Um der Kirchensteuerpflicht zu entgehen, ist deshalb der Austritt aus der entsprechenden Konfession und der gesamten Kirche dieser Glaubensgemeinschaft notwendig.

Das Bundesgericht hat ähnlich lautende Vorschriften der Luzerner römisch-katholischen Kirchenverfassung in grundsätzlicher Änderung seiner bisherigen, letztmals in BGE 129 I 68 bestätigten Praxis, als bundesrechtswidrig beurteilt, weil sie die Religionsfreiheit verletzen. Wie

BGE 129 I 68 zu entnehmen ist, handelt es sich bei den als verfassungswidrig beurteilten luzernischen Bestimmungen – im Unterschied zum Kanton Solothurn – nicht um kantonale Verfassungsnormen. Im Kanton Luzern stellt die Kirchenverfassung (Synodalverfassung) das Grundgesetz dar, das sich die Angehörigen einer Landeskirche selbst geben und das durch den Grossen Rat zu genehmigen ist (§ 1 des Gesetzes über die Kirchenverfassung vom 21. Dezember 1964; SRL 187). Ob das Bundesgericht eine kantonale Verfassungsbestimmung, die von der Bundesversammlung gewährleistet ist (Art. 51 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]), ebenfalls als bundesverfassungswidrig qualifizieren würde, lässt sich heute nicht beurteilen. Offen ist zudem, ob sich die kirchenrechtlichen Ausführungen des Bundesgerichts auch auf die anderen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften übertragen lassen. Ob die Solothurner Kantonsverfassung und die darauf abstellenden Gesetze, insbesondere das Steuergesetz, wegen des Entscheides des Bundesgerichts geändert werden müssen, lässt sich erst aufgrund einer vertieften Prüfung oder eines Bundesgerichtsentscheides mit Bezug auf die solothurnische Regelung beurteilen. Auszuschliessen ist dies jedenfalls nicht.

3.5 Zu Frage 5

Die Aussage des Interpellanten in der Fragestellung, dass, wer keiner Kirchgemeinde angehört, einer kirchlichen (steuerbefreiten) Organisation aber trotzdem etwas spenden möchte, diese Spende von den Steuern abziehen könne, ist zu präzisieren und zu relativieren. Nach § 41 Abs. 1 Bst. I StG und den entsprechenden Bestimmungen im Bundesrecht können Spenden (freiwillige Geldleistungen) an Bund, Kantone und Gemeinden (und damit Kirchgemeinden eingeschlossen) von den steuerbaren Einkünften abgezogen werden. Abziehbar sind auch freiwillige Zuwendungen an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die wegen der Verfolgung von öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken von der Steuerpflicht befreit sind. Hingegen können Zuwendungen an steuerbefreite Organisationen, die Kultuszwecke verfolgen (§ 90 Abs. 1 Bst. I^{bis} StG), nicht abgezogen werden. Als Kultuszweck wird die Pflege und Förderung eines Glaubensbekenntnisses, gleich welcher Religion, in Lehre und

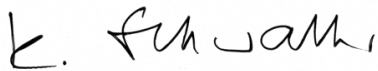
Gottesdienst verstanden. Spenden an kirchliche Organisationen, soweit es sich nicht um Zuwendungen an die öffentlich-rechtlichen Kirchgemeinden handelt, können also steuerlich nicht zum Abzug gebracht werden.

- a) Aufgrund der vorstehenden Ausführungen kann von einer "fragwürdigen Privilegierung" nicht die Rede sein. Die gesetzliche Ordnung im kantonalen Steuerrecht entspricht zudem voll dem übergeordneten Bundesrecht (Art. 9 Abs. 2 Bst. i des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 [StHG; SR 642.14]) in der seit dem 1. Januar 2006 geltenden Fassung. Eine Änderung der Bestimmung im kantonalen Steuergesetz wäre bundesrechtswidrig und damit nicht anwendbar.

Andere Lösungen für die Finanzierung der von den Kirchgemeinden getragenen Kultusaufgaben sind denkbar. Im Kanton Waadt beispielsweise verfügen die Kirchgemeinden über keine Steuerhoheit. Dort finanzieren der Kanton und die Gemeinden die Kultusaufgaben der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften (evangelisch-reformierte und römisch-katholische Kirche) aus den allgemeinen Staatsmitteln. Auch wer keiner Landeskirche angehört, trägt mit seinen Steuern dazu bei, was nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht verletzt (BGE 99 Ia 739). Ähnlich ist die Situation im Kanton Wallis. Dort sind die Einwohnergemeinden verpflichtet, für die ortskirchlichen Kultusaufgaben aufzukommen, soweit die Pfarreien diese nicht aus eigenen Mitteln (Vermögenserträge, Schenkungen, Vermächtnisse, usw., nicht aber Steuern) bestreiten können. Die Einwohnergemeinden sind berechtigt, aber nicht verpflichtet, zu diesem Zweck eine Kultussteuer zu erheben. Im Unterschied zum Kanton Waadt reduziert der Gemeinderat aber auf Gesuch hin die Gemeindesteuer derjenigen Personen, die keiner öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft angehören, um den Betrag, der dem Beitrag der Einwohnergemeinde an die Kirchgemeinden entspricht.

- b) Ob eine neue, besondere Kultus- und Kultussteuer, wie sie der Interpellant umschreibt, eine verfassungsrechtlich zulässige Möglichkeit darstellt, die Finanzierung der öffentlich-anerkannten Religionsgemeinschaften auch in Zukunft sicher zu stellen, erscheint fraglich. Zwar würde eine solche Steuer, von der nur das Betreffnis der Konfessionsangehörigen an die betreffenden Kirchgemeinden geht, die Religionsfreiheit nach Art. 15 BV nicht verletzen. Hingegen würden damit die Andersgläubigen und Konfessionslosen zu einer Steuer für die Förderung von Kultur und sozialen Aufgaben herangezogen, die Angehörige der Landeskirchen nicht schulden, also zu einer Art Sondersteuer. Ob eine solche vor dem Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und dem Grundsatz der Allgemeinheit der Steuererhebung (Art. 127 Abs. 2 BV) standhalten würde, ist zweifelhaft.

Mit der Bundesverfassung zu vereinbaren wäre hingegen eine Erhöhung der Staatssteuer, um mit diesen zusätzlichen Mitteln die Kultusaufgaben der Kirchgemeinden zu finanzieren. Doch auch dazu wäre eine Ergänzung der Kantonsverfassung notwendig, da nach der geltenden Kantonsverfassung keine Kompetenz des Staates besteht, die Landeskirchen, ihre Gemeinden und Synoden zu finanzieren. Allen vorgeschlagenen Lösungen ist zudem gemeinsam, dass die Kirchgemeinden auf ihre Steuerhoheit vollständig und auf ihre Finanzhoheit zu einem wesentlichen Teil verzichten müssen.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (9) KF, VEL, YJP, RYC, PHG, DK, pg, em, LS

Abteilung Kirchenwesen DBK

Amt für Gemeinden, Prisongasse 1, 4502 Solothurn (GRO)

Finanzdepartement

Steueramt

SIKO, Ruedi Köhli, Zwinglistrasse 9, 2540 Grenchen

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat