



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Volksmotion der Jungfreisinnigen des Kantons Freiburg
**Für eine freiwillige Kirchensteuerpflicht
der juristischen Personen**

MP 1511.11

I. Zusammenfassung der Volksmotion

In einer mit 308 gültigen Unterschriften versehenen Volksmotion, die am 21. Juli 2011 eingereicht und am 29. August 2011 an den Staatsrat überwiesen worden ist, verlangen die Freiburger Jungfreisinnigen von der Regierung, dass sie dem Grossen Rat eine Änderung des Gesetzes vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (SGF 190.1) vorlege. Das Gesetz soll gemäss den Motionären dahingehend geändert werden, dass die Bezahlung der Kirchensteuer für juristische Personen freiwillig wird. Sie begründen ihren Vorstoss damit, dass juristische Personen besteuert werden, obwohl sie keiner Kirche angehören können.

Die Volksmotion wolle den Kirchen nicht schaden, sondern den betroffenen juristischen Personen lediglich die Wahl lassen. Während eine natürliche Person frei wähle, ob sie die Kirchensteuer entrichten will oder nicht, müsse eine juristische Person diese zwingend bezahlen, so die Motionäre. Sie sind im Übrigen der Meinung, dass es sich um eine Frage der Gleichbehandlung, der Gerechtigkeit und des Rechtsstaates handelt. Es stehe jeder und jedem frei, die Kirchen nach eigenem Gutdünken zu unterstützen. Die Volksmotion will diese Wahlfreiheit für alle Personen, ob juristische oder natürliche, gewährleisten.

II. Antwort des Staatsrats

a) *Der geltende gesetzliche Rahmen*

Gemäss dem Gesetzgeber von 1990 müssen die juristischen Personen, die ganz oder teilweise den Kantonssteuern unterstehen, Kirchensteuern zahlen, die von den römisch-katholischen und evangelisch-reformierten Kirchgemeinden erhoben werden¹. Die juristischen Personen, die einen religiösen Zweck verfolgen, müssen jedoch keine Kirchensteuern bezahlen². Ausserdem sind juristische Personen, die nach dem Gesetz über die direkten Kantonssteuern ganz oder teilweise von den Steuern befreit sind, in gleichem Masse von den Kirchensteuern befreit³.

Das Recht zur Besteuerung der juristischen Personen wird im Verhältnis der Zahl der römisch-katholischen Einwohner zur Zahl der evangelisch-reformierten Einwohner, die in der Sitzgemeinde der juristischen Person wohnen, aufgeteilt⁴. Einen Eindruck der Grössenordnung dieser interkonfessionellen Aufteilung vermitteln folgende Zahlen: Gemäss den aktuellen Daten des Einwohnerregis-

¹ Art. 13 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (KSG; SGF 190.1).

² Art. 13 Abs. 2 Bst. b KSG.

³ Art. 13 Abs. 3 KSG.

⁴ Art. 14 Abs. 2 KSG.

ters sind rund 185 000 Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons römisch-katholisch und rund 40 000 evangelisch reformiert.

Die Kirchgemeinden legen den Steuerfuss der Kirchensteuern in Prozenten der einfachen Kantonssteuer fest. Für juristische Personen, die eine Gewinn-, Kapital- und Minimalsteuer als Kirchensteuer entrichten müssen, beträgt dieser Steuerfuss jedoch höchstens 10 % der einfachen Kantonssteuer⁵. Sowohl die Gewinnsteuer als auch die Kapitalsteuer können in den katholischen Kirchgemeinden zwischen 5 und 10 % und in den evangelisch-reformierten Kirchgemeinde zwischen 6.15 und 10 % der einfachen Kantonssteuer betragen.

Die israelitische Kultusgemeinde des Kantons Freiburg, die vom Staat ebenfalls anerkannt ist, erhebt von den juristischen Personen keine Steuern⁶. Sie erhält jedoch vom Kanton einen Betrag als jährlichen Anteil an der Steuer der juristischen Personen. Dieser Anteil beträgt 10 % des Ertrags dieser Steuer gewichtet mit dem Verhältnis der Anzahl Personen jüdischer Konfession⁷.

b) Die Verfassungsmässigkeit einer solchen Steuer

In einem Urteil vom 13. Juni 2000⁸ bestätigte das Bundesgericht, trotz Kritik durch die Lehrmeinung, seine seit 1878 konstante Rechtsprechung im Bereich Glaubens- und Gewissensfreiheit, die die juristischen Personen geltend machen. Die Bundesrichter bejahten darin erneut die Verfassungsmässigkeit der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen. Es wurde vor allem wiederholt, dass eine solche Steuer die in Artikel 49 der Bundesverfassung von 1874 und in Artikel 15 der Bundesverfassung von 1998 gewährleistete Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht verletze und daher zulässig sei, da durch diese Freiheit nur die natürlichen Personen geschützt würden und die juristischen Personen mangels einer religiösen Überzeugung sich nicht darauf berufen könnten.

In seinem Urteil hat sich das Bundesgericht ausdrücklich geweigert, seine Rechtsprechung zu ändern. Es ist der Ansicht, dass sich in den Kantonen kaum wesentliche Änderungen ergeben haben und dass seit dem zuletzt publizierten Bundesgerichtsentscheid von 1976 keine neuen ernsthaften sachlichen Gründe für eine Praxisänderung aufgetreten sind. Abschliessend hält es fest, dass es den Kantonen nicht verwehrt sei, ihre bestehenden Regelungen über die Kirchensteuer zu revidieren. Hingegen sei es nicht Sache des Bundesgerichts, dies als Verfassungsrichter für die Kantone zu tun⁹.

Im Rahmen eines Urteils vom 22. September 2010¹⁰ hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung erneut bestätigt, gemäss der die Kirchensteuerpflicht für juristische Personen mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit, der Rechtsgleichheit und der Wirtschaftsfreiheit vereinbar ist.

c) Die für die kantonale Regelung ausschlaggebenden Erwägungen

Artikel 13 KSG, um den es in der Volksmotion der Freiburger Jungfreisinnigen geht, wurde am 26. September 1990 im Rahmen der Annahme des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den

⁵ Art. 16 Abs. 2 Bst. b KSG.

⁶ Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes vom 3. Oktober 1990 über die Anerkennung der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg (SGF 193.1).

⁷ Vgl. Art. 1 des Beschlusses vom 11. Dezember 2000 über den jährlichen Anteil der Israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg an der Steuer der juristischen Personen und an der Quellensteuer (SGF 193.16).

⁸ BGE 126 I 122 Erwägungen 3 und 4.

⁹ BGE 126 I 122 Erwägung 5 d und e.

¹⁰ BGE 2C_71/2010 (Angelegenheit X AG und Y. gegen kantonale Steuerkommission Schwyz).

Kirchen und dem Staat geprüft. Dieses Gesetz wurde im Anschluss an eine Revision der Kantonsverfassung ausgearbeitet, die eine Neuordnung der Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat zum Ziel hatte. Es wurde seither keinen Änderungen unterzogen.

Diese Bestimmung gab im Grossen Rat kaum Anlass zu Diskussionen. Sie wurde bei der ersten Lesung ohne Gegenstimmen angenommen. Das Parlament hat sich somit den Begründungen des Staatsrats angeschlossen, der darauf hinwies, dass die Besteuerung juristischer Personen nicht jeglicher Grundlage entbehre, wenn man an die Aufgaben der Kirche von allgemeinem Interesse und an die Zunahme gewisser seelsorgerischer Bedürfnisse wegen des Zuwachses an juristischen Personen in einer bestimmten Region denke. Der Vertreter des Staatsrats machte ausserdem darauf aufmerksam, dass eine Aufhebung dieser Besteuerung eine entsprechende Erhöhung der Steuerlast der natürlichen Personen zur Folge hätte¹¹.

d) Die Arbeiten des Verfassungsrats

Mit Inkrafttreten der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 änderte sich die Frage der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen nicht, da sich das Grundgesetz darauf beschränkte, zu verfügen, dass die Erhebung von Kirchensteuern durch das Gesetz geregelt wird¹².

Der Verfassungsrat hatte einen Antrag, die Erhebung von Kirchensteuern bei juristischen Personen zu verbieten, in drei aufeinander folgenden Abstimmungen abgelehnt¹³. Zwei Argumente vermochten zu überzeugen. In erster Linie wurde festgehalten, dass die Kirchen nebst ihren liturgischen und kultischen Aufgaben auch soziale und kulturelle Tätigkeiten wahrnehmen, die der ganzen Gesellschaft zugute kommen, und dass es folglich gerechtfertigt sei, dass auch juristische Personen über die Kirchensteuer einen Beitrag für den sozialen Zusammenhalt leisten. Ausserdem war man der Ansicht, dass die Frage der Kirchensteuerpflicht von juristischen Personen nicht Verfassungsrang habe und auf Gesetzesebene gelöst werden müsse.

e) Ablehnung einer Motion ähnlichen Inhalts

Ende der Legislaturperiode 2002–2006 wurde eine Motion eingereicht, die in die gleiche Richtung ging wie die Volksmotion der Jungfreisinnigen. In der am 16. März 2005 eingereichten und begründeten Motion¹⁴ verlangten die Grossräte Denis Boivin und Nicolas Bürgisser vom Staatsrat, dass er dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat überweise, der vorsieht, dass juristische Personen, die schriftlich darum ersuchen, von der Kirchensteuer befreit werden.

Am 14. März 2006 befasste sich der Grosse Rat mit der Motion, deren Ablehnung der Staatsrat beantragt hatte. Während der Verhandlungen hob der Regierungsvertreter hervor, dass der Staatsrat beabsichtige, weiterhin zu den zwanzig Kantonen zu gehören, die den Grundsatz der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen aufrecht erhalten. Er wies bei dieser Gelegenheit darauf hin, dass die Regierung nicht der Meinung war, dass die Beibehaltung dieser Steuerpflicht ein Hindernis für die Wirtschaftsförderung darstelle. Er befürchtete jedoch, dass mit der Einführung der Freiwilligkeit

¹¹ TGR 1990, S. 1586; 1990, S. 158.

¹² Art. 143 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 10. Mai 2004 (SGF 10.1)

¹³ Dieser Antrag wurde in der sog. « Null-Lesung » mit 65 gegen 46 Stimmen abgelehnt (TVR 2002, S. 595), in der 1. Lesung mit 75 gegen 34 Stimmen (TVR 2003, S. 415) und in der 2. Lesung mit 70 gegen 30 Stimmen (TVR 2003, S. 741)

¹⁴ TGR 2005, S. 330.

das Ende dieser Steuer vorprogrammiert wäre.¹⁵ Bei der Abstimmung wurde die Motion mit 82 gegen 33 Stimmen (2 Enthaltungen) abgelehnt.

f) Die Situation in den Kantonen

Abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen sind die juristischen Personen in einer grossen Mehrheit der Kantone kirchensteuerpflichtig¹⁶.

In den Kantonen und Halbkantonen Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Aargau und Genf werden von den juristischen Personen keine Kirchensteuern erhoben. Im Kanton Wallis, wo diese Auslagen im Gemeindebudget enthalten sind, wird die Kirchensteuer nur in einigen Gemeinden erhoben. In den Kantonen Tessin und Neuenburg steht es dem Steuerpflichtigen frei, die Kirchensteuern zu bezahlen oder nicht. Der Kanton Waadt erhebt überhaupt keine Kirchensteuer im eigentlichen Sinne, auch nicht bei den natürlichen Personen. Die Kultusaufgaben der evangelisch-reformierten und der römisch-katholischen Kirchen werden jedoch über die ordentlichen Steuern finanziert, die sowohl von den natürlichen als auch den juristischen Personen bezahlt werden. Man kann also sagen, dass die Beteiligung an den Kultusaufgaben für alle obligatorisch ist.

g) Die Stellungnahme der anerkannten Kirchen

In einer gemeinsamen Stellungnahme der katholischen kirchlichen Körperschaft des Kantons Freiburg, des Synodalrats der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Freiburg und der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg beantragen die staatlich anerkannten Kirchen und Kultusgemeinden die Ablehnung der Volksmotion. Sie weisen darauf hin, dass eine Annahme des parlamentarischen Vorstosses zur Folge hätte, dass der grösste Teil der juristischen Personen eine Befreiung von der Kirchensteuer beantragen würde, wodurch die Einnahmen der Kirchgemeinden stark zurückgehen würden.

Die entstehenden Verluste würden die Kirchgemeinden veranlassen, ihre pastoralen Prioritäten zu überprüfen, d.h. gewisse Finanzhilfen für karitative Einrichtungen aufzuheben, Investitionen zu annullieren oder zu verschieben und die Personalkosten durch Kündigungen zu kürzen. Gemäss den Kirchen und der israelitischen Kultusgemeinde rechtfertigt sich die Entrichtung von Kirchensteuern durch juristische Personen aufgrund der sozialen, kulturellen, spirituellen und pädagogischen Funktion der Kirchen, deren Leistungen dem Staat und der Gesellschaft und somit auch den juristischen Personen weitgehend zugute kommen. Der Staat bzw. andere Gemeinwesen müssten die gegenwärtig von den Kirchen und der israelitischen Kultusgemeinde wahrgenommenen Aufgaben übernehmen, namentlich in den Bereichen der Sozialhilfe und der kirchlichen Bauten. Laut den Kirchen müsste mit einer allfälligen Erhöhung des Kirchensteuersatzes für die natürlichen Personen gerechnet werden, um den wahrscheinlichen Rückgang der Steuereinnahmen teilweise zu kompensieren.

h) Finanzielle Erwägungen

Gemäss den der Kantonalen Steuerverwaltung zur Verfügung stehenden Zahlen belief sich der Ertrag der bei juristischen Personen erhobenen Kirchensteuern für die katholische und die

¹⁵ TGR 2006, S. 505.

¹⁶ 27-seitige Broschüre, herausgegeben von der Schweiz. Steuerkonferenz, SSK, mit dem Titel «Steuerinformationen, SSK, die Kirchensteuern, Stand am 1. Januar 2009» (einsehbar unter: <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00079/00080/00736/index.html?lang=de>)

reformierte Kirche zusammen für das Jahr 2009 auf rund 10,5 Millionen Franken. Für das Jahr 2010 dürfte der Betrag auf rund 10,8 Millionen Franken zu stehen kommen. Im Jahr 2002 betrug die Steuereinnahmen der katholischen und der reformierten Kirche zusammen noch 5,3 Millionen Franken, was bedeutet, dass sich der den juristischen Personen für die Kirchensteuer insgesamt in Rechnung gestellte Betrag in den letzten Jahren verdoppelt hat.

Die Kosten, die für die Kirchgemeinden aufgrund einer Aufhebung der Kirchensteuerpflicht entstehen würden, lassen sich nicht beziffern, zumal sich nicht feststellen lässt, welche Firmen die Kirchensteuer auf freiwilliger Basis weiterhin entrichten würden. Die bedeutenden Rückgänge bei den Steuereinnahmen hätten wahrscheinlich einen Anstieg der Kirchensteuer für natürliche Personen zur Folge. Zudem würden diese Kosten in Kirchgemeinden, in denen viele juristischen Personen Steuerzahler sind, proportional ansteigen.

Im Kanton Freiburg liegt der Gewinnsteuersatz für die juristischen Personen bei rund 24.4 % (Situation in der Stadt Freiburg). Dieser Satz umfasst die Kantons-, die Gemeinde-, die Bundes- und die Kirchensteuer und kann gegenwärtig als einer der tiefsten Steuersätze in der Westschweiz betrachtet werden.

Im Übrigen muss betont werden, dass die Kirchgemeinden auch die Steuersenkungen, die den juristischen Personen in den vergangenen Jahren gewährt wurden, mitgetragen haben und auch an zukünftigen Steuersenkungen beteiligt sein werden, zumal die Kirchensteuer anhand der einfachen Kantonssteuer berechnet wird.

i) Zweckmässigkeit der Erhebung von Kirchensteuern bei juristischen Personen

Die anerkannten Kirchen nehmen neben ihrer liturgischen und kultischen Funktion auch eine wichtige soziale Rolle im weitesten Sinne wahr. Sie leisten einen wichtigen Beitrag bei der Betreuung Jugendlicher, der Beratung junger Eltern, der Unterstützung betagter Personen, der Sterbebegleitung, der Seelsorge in Spitälern, Alters- und Pflegeheimen, Schulen und Strafanstalten, der Integration von Migrantinnen und Migranten sowie bei der Unterstützung von Personen in schwierigen Situationen, wie die Working Poor.

Auch ihr kultureller Beitrag ist bedeutend, sei dies bei der Förderung des Chorgesangs und der musikalischen Praxis als auch bei der Erhaltung von historischen Bauten und Kunstwerken. Diese Tätigkeiten kommen einerseits dem Einzelnen und somit gleichzeitig auch den juristischen Personen in ihrer Funktion als wirtschaftliche Akteure zugute. Der soziale und kulturelle Beitrag der Kirchen trägt zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen vor allem im Zusammenhang mit dem Faktor Mensch bei, die sowohl für die Neuansiedlung von Unternehmen als auch für die Entwicklung bereits bestehender Firmen notwendig sind.

Juristischen Personen die Möglichkeit einzuräumen, von der Kirchensteuer befreit zu werden, hätte wahrscheinlich eine Übertragung der Steuerlast auf die natürlichen Personen zur Folge.

In Anbetracht der obigen Ausführungen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung dieser Volksmotion.

Freiburg, den 13. Dezember 2011