

MOTION VON MANUEL AESCHBACHER UND THOMAS VILLIGER
BETREFFEND BEFREIUNG DER JURISTISCHEN PERSONEN VON DER
KIRCHENSTEUER
(VORLAGE NR. 1271.1 - 11570)

SOWIE

MOTION DER ALTERNATIVEN FRAKTION
BETREFFEND ERHEBUNG EINER MANDATSSTEUER FÜR
JURISTISCHE PERSONEN ANSTELLE DER BISHERIGEN
KIRCHENSTEUER
(VORLAGE NR. 1288.1 - 11614)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 16. AUGUST 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Sowohl die Motion von Manuel Aeschbacher und Thomas Villiger als auch die Motion der Alternativen Fraktion befassen sich mit der Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen. Wir haben uns deshalb entschlossen, zu beiden Vorstössen in der gleichen Vorlage Bericht zu erstatten. Unsere Ausführungen gliedern wir wie folgt:

1. Das Wichtigste in Kürze
 - 1.1. Motion Aeschbacher/Villiger
 - 1.2. Motion der Alternativen Fraktion
2. Die Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen
3. Motion betreffend Befreiung der juristischen Personen von der Kirchensteuer
 - 3.1. Motionsbegehren
 - 3.2. Kommentar zur Rechtsprechung des Bundesgerichts
 - 3.3. Beurteilung des Motionsbegehrens

4. Motion betreffend Erhebung einer Mandatssteuer für juristische Personen anstelle der bisherigen Kirchensteuer
 - 4.1. Motionsbegehren
 - 4.2. Die Mandatssteuer
 - 4.2. Beurteilung der Mandatssteuer
5. Anträge

1. Das Wichtigste in Kürze

1.1. Motion Aeschbacher/Villiger

Die Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen würde eine Verfassungsrevision erfordern, welche der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt. Eine derartige Verfassungsrevision drängt sich nicht auf, da im Kanton Zug bisher keine einzige juristische Person in einem Rechtsmittelverfahren geltend gemacht hat, die Kirchensteuer verletze ihre Glaubens- und Gewissensfreiheit.

Selbst wenn nicht alle juristischen Personen an den grossen sozialen und gesellschaftlichen Leistungen der beiden Landeskirchen interessiert wären, so ist dies kein Grund, sie von der Kirchensteuerpflicht zu befreien. Auch natürliche Personen beanspruchen nicht alle Leistungen, für die ihre Steuerbeträge verwendet werden. So werden beispielsweise kinderlose Familien und Alleinstehende auch nicht vom Steueranteil befreit, der für Schulen aufgewendet wird. Auch stellt die Kirchensteuer keinen Standortnachteil dar, da in sämtlichen Nachbarkantonen, namentlich auch im starken Wirtschaftskanton Zürich, Kirchensteuern von juristischen Personen erhoben werden.

Die Belastung der juristischen Personen durch die Kirchensteuer im Kanton Zug ist bescheiden. Im Jahre 2003 betrug sie für ordentlich besteuerte Gesellschaften lediglich rund 3 % der Belastung durch die direkten Steuern von Bund, Kanton und Gemeinden. Im Falle von Domizil-, Holding- oder gemischten Gesellschaften lag sie in der Regel sogar noch deutlich tiefer.

Eine Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen hätte gravierende Folgen für den Finanzhaushalt der römisch-katholischen und evangelisch-reformierten Kirchgemeinden. Durch eine Abschaffung würde ihnen mehr als ein

Drittel ihrer Steuereinnahmen entzogen (2003 = Fr. 15,2 Mio.); Einnahmen, dank denen ein für den Kanton und die Gemeinden unverzichtbares soziales Netz angeboten, Freiwilligenarbeit ermöglicht, über 330 Vollzeitstellen bei den Kirchgemeinden finanziert und viele wertvolle Kunst- und Kulturdenkmäler unterhalten werden können.

Ein Steuerausfall in dieser Grössenordnung würde dazu führen, dass die beiden anerkannten Landeskirchen im Kanton Zug viele ihrer sozialen und gesellschaftlichen Aufgaben nicht mehr erfüllen könnten. Als Folge davon müssten der Kanton und die Gemeinden in die entstehende Lücke einspringen. Da sich diese Lücke nur mit Steuereinnahmen der natürlichen und juristischen Personen decken liesse, würden die juristischen Personen im Endeffekt wieder mit Steuern belastet, von denen man sie eigentlich entlasten wollte.

1.2. Motion der Alternativen Fraktion

Die Motion betreffend Erhebung einer Mandatssteuer für juristische Personen verlangt den Ersatz der bisherigen Kirchensteuer durch eine sozialpolitisch motivierte öffentliche Abgabe. Während die Mandatssteuer selbst obligatorisch wäre, könnten die Steuerpflichtigen selber darüber entscheiden, ob sie den Steuerbetrag einer auf der Steuererklärung aufgelisteten Religionsgemeinschaft, einer kulturellen oder gemeinnützigen Organisation, einem schweizerischen Hilfswerk oder einem kantonalen Sozial-, Solidaritäts- oder Kulturfonds zukommen lassen wollen.

Damit würde ein Teil des Steueraufkommens nicht mehr durch demokratisch legitimierte Organe seiner Bestimmung zugeführt, sondern die juristische Person könnte selbst über den Verwendungszweck entscheiden. Eine derartige Wahlmöglichkeit stünde sowohl im Widerspruch zum schweizerischen wie auch zum zugerischen Steuersystem, da Steuern voraussetzungslos geschuldet sind. Ausserdem hätte sie eine Ungleichbehandlung der kirchensteuerpflichtigen natürlichen Personen zur Folge, denen eine solche Wahlmöglichkeit nicht freisteht. Wie bei der vollständigen Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen, wäre auch die Einführung einer Mandatssteuer nur auf dem Wege der Verfassungsrevision möglich.

Die Einführung einer Mandatssteuer für juristische Personen würde eine sorgfältige Finanzplanung der anerkannten Religionsgemeinschaften im Kanton Zug

verunmöglichen und deren Finanzhaushalt destabilisieren. Bei einem starken Rückgang ihrer Steuereinnahmen würden soziale Werke gefährdet. Der Kanton und die Gemeinden müssten die entstehende Lücke mit zusätzlichen Steuereinnahmen decken, zumal insbesondere bei Wohlfahrtsorganisationen nicht gewährleistet ist, dass die Steuergelder für soziale Werke im Kanton verwendet werden. Dies hätte zur Folge, dass juristischen Personen, nebst der Mandatssteuer auch noch zusätzliche Steuern auferlegt werden müssten.

Eine praktisch gleichlautende Motion, welche die Einführung der Mandatssteuer für alle Steuerpflichtigen forderte, wurde vom Kantonsrat bereits im Jahre 2002 ohne Gegenstimmen für nichterheblich erklärt. Auch in anderen Kantonen blieben sämtliche Bestrebungen zur Einführung einer Mandatssteuer bisher erfolglos.

Da beide Motionen keine Gewinner, sondern lediglich Verlierer zur Folge haben, soziale Werke und Arbeitsplätze im Kanton Zug gefährden, sind sie nichterheblich zu erklären.

2. Die Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen

Gemäss Art. 3 der Bundesverfassung ist es Sache der Kantone, das Verhältnis zwischen Staat und Kirche zu ordnen. Dementsprechend bestehen 26 unterschiedliche kantonale Kirchensteuerregelungen. Lediglich in fünf Kantonen (Aargau, Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Stadt, Schaffhausen, Genf) werden keine Kirchensteuern von juristischen Personen erhoben. Im Kanton Waadt sind die Kultuskosten in den Budgets des Kantons und der Gemeinden enthalten und werden somit aus dem Ertrag der ordentlichen Steuern finanziert.

Im Kanton Zug hat die Steuerhoheit der Kirchgemeinden ihre Rechtsgrundlage in den §§ 72 sowie 74 - 76 der Kantonsverfassung. Die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde und die zehn römisch-katholischen Kirchgemeinden erheben bei persönlicher oder wirtschaftlicher Zugehörigkeit zum Gebiet der Kirchgemeinde von den juristischen Personen Kirchensteuern. Die juristischen Personen entrichten die Kirchensteuern aufgrund der Ergebnisse der letzten Volkszählung im Verhältnis der im Gebiet einer katholischen Kirchgemeinde wohnhaften Mitglieder der Kirchgemeinden. Juristische Personen mit konfessionellem Zweck haben die Kirchensteuer nur

der Kirchgemeinde der eigenen Konfession zu entrichten (§ 169 Abs. 1, 3 und 4 Steuergesetz vom 25. Mai 2000, BGS 632.1).

Im Steuerjahr 2003 waren im Kanton Zug insgesamt 20'097 juristische Personen kirchensteuerpflichtig (inklusive Zu- und Wegzüge während des laufenden Jahres). Bei den natürlichen Personen bestand folgendes Verhältnis zwischen Kirchensteuerpflichtigen und nicht Kirchensteuerpflichtigen:

	Natürliche Personen Stand 31.12.2003	In %
Kirchensteuerpflichtige unter der Steuerhoheit der römisch-katholischen Kirchgemeinden	67'248	63.9
Kirchensteuerpflichtige unter der Steuerhoheit der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde	18'573	17.7
Nicht Kirchensteuerpflichtige: Konfessionslose, Andersgläubige, aus der Kirche Ausgetretene	19'384	18.4
Total	105'205*	100,0
Quelle: Steuerverwaltung		
*Total ordentlich besteuerte Steuerpflichtige (inkl. wirtschaftlich Zugehörige)		

Der Kirchensteuerertrag 2003 setzt sich wie folgt zusammen:

	Natürliche Personen	Juristische Personen	Total
römisch-katholische Kirchgemeinden	18'133'483	12'196'610	30'330'093
evangelisch-reformierte Kirchgemeinden	7'587'283	3'033'010	10'620'293
Total	25'720'766	15'229'620	40'950'386
Quelle: Steuerverwaltung			

3. Motion betreffend Befreiung der juristischen Personen von der Kirchensteuer

3.1. Motionsbegehren

Die Kantonsräte Manuel Aeschbacher, Cham, und Thomas Villiger, Hünenberg haben am 14. Oktober 2004 folgende Motion eingereicht:

"Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher die Erhebung der Kirchensteuer bei juristischen Personen aufgehoben wird."

Zur Begründung führen sie im Wesentlichen an, die Kirchensteuer sei unlösbar mit der Persönlichkeit des Menschen verbunden. Eine Auferlegung derartiger Steuern lasse sich nur aus der Zugehörigkeit zu einer Glaubensgemeinschaft rechtfertigen. Eine solche sei bei den juristischen Personen nicht gegeben. Zudem wiesen juristische Personen keinen Bezug zu den Tätigkeiten der Kirchen auf. Es sei störend, dass juristische Personen für Leistungen steuerpflichtig seien, an welchen sie überhaupt nicht teilhaben könnten. Eine derartige Steuer sei für den Standort Zug nicht von Vorteil.

Hinter juristischen Personen stünden immer auch natürliche Personen. Das geltende Recht trage deren Religionsfreiheit jedoch nicht Rechnung: Sei beispielsweise der Besitzer einer Firma Angehöriger einer Freikirche, entrichte er über seine Firma trotzdem Steuern an die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirchengemeinde.

Das Bundesgericht habe sich mehrfach mit dieser Materie befasst, sich aber nie dazu bewegen lassen, den juristischen Personen das Recht zu geben, sich auf Artikel 49 Absatz 6 der alten Bundesverfassung zu berufen¹⁾. Letztmals habe sich das Bundesgericht im Juni 2000 mit der Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen befasst. Es habe entschieden, dass sich juristische Personen nicht auf die in Artikel

¹⁾ Art. 49 Abs. 6 aBV lautete:

⁶ Niemand ist gehalten, Steuern zu bezahlen, welche speziell für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgemeinschaft, der er nicht angehört, auferlegt werden. Die nähere Ausführung dieses Grundsatzes ist der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

15 der neuen Bundesverfassung verankerte Glaubens- und Gewissensfreiheit²⁾ berufen könnten, weil sie als künstliche Rechtsgebilde gar kein religiöses Gewissen haben könnten.

Der Grossteil der Steuerrechtslehre habe die Bundesgerichtspraxis und auch den neuesten Bundesgerichtsentscheid immer wieder kritisiert und trete auch heute noch für eine Befreiung der juristischen Personen von der Kirchensteuerpflicht ein, welche in fünf Kantonen bereits bestehe (BS, SH, AR, AG und GE).

Die Fragwürdigkeit des heutigen Systems zeige sich auch bei den Austrittsmöglichkeiten: Eine natürliche Person könne jederzeit aus der Kirche austreten und sei damit auch nicht mehr kirchensteuerpflichtig. Einer juristischen Person stehe diese Möglichkeit hingegen nicht offen.

Der Kantonsrat hat die Motion an seiner Sitzung vom 28. Oktober 2004 an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

3.2. Kommentar zur Rechtsprechung des Bundesgerichts

Seit 1878 hat das Bundesgericht wiederholt die Verfassungsmässigkeit der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen bestätigt, letztmals mit Bundesgerichtsentscheid vom 13. Juni 2000 (BGE 126 I 122). In dieser neuesten Entscheidung hielt es fest, dass seine bisherige Praxis auch mit der in Art. 15 der neuen Bundesverfassung gewährleisteten Glaubens- und Gewissensfreiheit im Einklang stehe. Aus den Vorarbeiten der Verfassungskommission des Stände- und Nationalrates gehe hervor, dass in der neuen Bundesverfassung an der Kirchensteuer für juristische Personen nichts geändert werden sollte.

Es kann daher davon ausgegangen werden, dass das Bundesgericht auch in naher Zukunft nicht von seiner seit über 100 Jahren verfolgten konstanten Praxis abweichen wird.

²⁾ Art. 15 nBV lautet:

¹ Die Glaubens und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.

² Jede Person hat das Recht, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen.

³ Jede Person hat das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen.

⁴ Niemand darf gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wollte der Verfassungsgeber den Kantonen nicht verbieten, das Kirchwesen als eine öffentliche Aufgabe zu betrachten und die anerkannten Landeskirchen als Gebietskörperschaften auszugestalten. Ebenso wenig wollte er es verbieten, dass die Kirchgemeinden ihre finanziellen Bedürfnisse gleich wie die politischen Gemeinden durch die Erhebung voraussetzungslos geschuldeter Abgaben (Steuern) von den ihrer Gebietshoheit unterworfenen Steuerpflichtigen decken können. Deshalb dürften auch die in ihrem Gebiet domizilierten juristischen Personen zur Kirchensteuer herangezogen werden und es dränge sich auf, die Ausnahme von der Kirchensteuerpflicht lediglich für natürliche Personen als Ausfluss der Glaubens- und Gewissensfreiheit anzusehen. Die Pflicht zur Leistung von Steuern an ein territorial bestimmtes Gemeinwesen sei nicht von der personellen Zugehörigkeit zu diesem Gemeinwesen abhängig. Es bestehe daher kein Anlass, juristische Personen nur deshalb von der Kirchensteuerpflicht auszunehmen, weil sie nicht Mitglied der steuerberechtigten Kirchen sein könnten (BGE 126 I 122).

Indem die Motionäre die Kirchensteuerpflicht auf einer rein personellen Grundlage postulieren, lassen sie die territoriale Grundlage einfach ausser Acht. Da die Kirchensteuerpflicht für juristische Personen nicht an persönliche Eigenschaften anknüpft, über die nur eine natürliche Person verfügt, ist es irrelevant, ob die juristische Person einen Bezug zum Tätigkeitsbereich der Kirchen aufweist. Zudem ist die Kirchensteuer als eigentliche Steuer voraussetzungslos geschuldet und somit nicht von Gegenleistungen des entsprechenden Gemeinwesens abhängig.

Zwar trifft es zu, dass hinter juristischen Personen immer auch natürliche Personen stehen. Auch kann bei Kleinunternehmen in Form einer juristischen Person, bei denen die Konfession des Aktionärs nicht mit der Kirchsteuerpflicht des Unternehmens übereinstimmt, vordergründig eine gewisse Ungereimtheit erblickt werden. Das Bundesgericht hat sich jedoch auch mit diesem Umstand auseinandergesetzt und dazu ausgeführt, dass derjenige, der einen Teil seines Vermögens rechtlich von seiner Person trenne und als juristische Person verselbständige, neben den Vorteilen dieser Gestaltung (z.B. Schutz des privaten Vermögens im Konkursfall) auch deren Nachteile in Kauf zu nehmen habe. Zivilrechtlich führe die juristische Person ein eigenes, von den daran beteiligten natürlichen Personen getrenntes Dasein. Dementsprechend werde sie im schweizerischen Steuerrecht auch selbständig besteuert und unterliege einer besonderen Steuer. Diese getrennte Besteuerung sei auch fiskalisch gerechtfertigt, da die juristische Person unter eigenem Namen und auf eigene

Rechnung wirtschaftliche Zwecke verfolge. Es erscheine nicht als stossend, dass derjenige, der für seine geschäftliche Tätigkeit die persönliche Haftung ausschliesse, sich bei der juristischen Person nicht auf Elemente seiner subjektiven Weltanschauung berufen könne (BGE 102 Ia 468; BGE 126 I 122).

Demzufolge ist nicht einzusehen, weshalb einzig und allein für die Kirchensteuer auf die hinter der juristischen Person stehenden natürlichen Personen abgestellt und von der sonst klar vorgenommenen Trennung zwischen natürlicher und juristischer Person abgewichen werden soll. Eine derartige Differenzierung nur im steuerlichen Bereich wäre sachfremd und systemwidrig. Es kann nicht angehen, Vermögen auszuscheiden und zu verselbständigen, um sich nachher für dasselbe Vermögen auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit zu berufen.

3.3. Beurteilung des Motionsbegehrens

Wie in der Motion richtig festgestellt wurde, können juristische Personen nicht aus der Kirche austreten. Dies hat seinen Grund jedoch nicht in einer Diskriminierung der juristischen Personen, sondern darin, dass sie mangels Glaubens gar nicht Mitglied einer Kirche sein und demzufolge auch nicht aus einer solchen austreten können. Wie bereits erwähnt ergibt sich ihre Steuerpflicht auch nicht aus einer personellen, sondern aus einer territorialen Zugehörigkeit zur entsprechenden Kirchgemeinde. Immerhin können juristische Personen, die einen konfessionellen Zweck verfolgen, gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht dazu verpflichtet werden, an andere Religionsgemeinschaften Kirchensteuern zu entrichten. Eine Freikirche, die als Verein organisiert ist, zahlt folglich keine Kirchensteuer (vgl. § 169 Abs. 4 Steuergesetz).

Die Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen würde eine Verfassungsrevision erfordern, welche der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt, soll doch die Steuerhoheit einer Gemeindekategorie eingeschränkt werden¹⁾.

In 20 Kantonen sind neben den natürlichen auch die juristischen Personen kirchensteuerpflichtig erfordern. Im Kanton Waadt werden die Kultuskosten aus dem Ertrag der ordentlichen Steuern gedeckt. Da in sämtlichen Nachbarkantonen, namentlich

¹⁾ § 74 Abs. 1 KV lautet heute: „Die Gemeinden, ausser die Korporationsgemeinden, erheben Steuern, wenn ihre Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht ausreichen.“ Diese Bestimmung müsste ergänzt werden.

auch im starken Wirtschaftskanton Zürich Kirchensteuern erhoben werden, kann nicht von einem Standortnachteil gesprochen werden.

Gemäss Auskunft der Steuerverwaltung hat bislang im Kanton Zug keine einzige juristische Person in einem Rechtsmittelverfahren geltend gemacht, die Kirchensteuer verletze ihre Glaubens- und Gewissensfreiheit. Seitens der juristischen Personen besteht daher kein dringender Handlungsbedarf.

Die Belastung der juristischen Personen durch die Kirchensteuer im Kanton Zug ist bescheiden; im Jahre 2003 betrug sie für ordentlich besteuerte Gesellschaften je nach Standortgemeinde, Gewinnsituation und Kapitalausstattung lediglich rund 3 % der Belastung durch die direkten Steuern von Bund, Kanton und Gemeinden. Im Falle von Domizil-, Holding- oder gemischten Gesellschaften liegt die Belastung je nach konkreten Umständen in der Regel sogar noch deutlich tiefer. Demgegenüber hätte ein Verzicht auf die Erhebung von Kirchensteuern von juristischen Personen gravierende Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der anerkannten Religionsgemeinschaften im Kanton Zug. Im Kanton Zug beliefen sich die Kirchensteuereinnahmen von juristischen Personen im Jahre 2003 auf rund Fr. 15,2 Mio. Damit leisteten die juristischen Personen einen Beitrag von rund 37,2 % der gesamthaften Kirchensteuereinnahmen.

Bei den römisch-katholischen Kirchengemeinden flossen im Jahre 2003 19 % der Einnahmen aus der Besteuerung der juristischen Personen in einen Steuerausgleichstopf, im Jahre 2004 20 %. Dieser Steuerausgleich kommt jenen römisch-katholischen Kirchengemeinden zugute, die ihre laufenden Ausgaben u.a. deshalb nicht zu decken vermögen, weil sie nur über wenige juristische Personen verfügen. Die Befreiung der juristischen Personen von der Kirchensteuerpflicht hätte den Wegfall dieses Ausgleichs zur Folge. Einige Kirchengemeinden hätten somit gleich doppelt das Nachsehen.

Als Arbeitgeber und Träger der Wirtschaft zählen juristische Personen zu den wichtigsten Kräften der Gesellschaft. Sie tragen zum Wohlstand der Bevölkerung und damit zur Entfaltungsmöglichkeit aller natürlichen Personen bei. Damit einher geht eine hohe soziale und gesellschaftliche Mitverantwortung, denn die Wirtschaftstätigkeit kann als Nebenfolge auch soziale und gesellschaftliche Probleme wie Arbeitslosigkeit, Schwierigkeiten am Arbeitsplatz, Überarbeitung, Stress, Vereinsamung und Sinnkrise nach der Pensionierung schaffen. Genau diesen Fragen nehmen sich die Landeskirchen in ihrem sozialen und gesellschaftlichen Engagement an.

Die Landeskirchen sind in der Bevölkerung des Kantons Zug stark verankert. Trotz der immer wieder heraufbeschworenen Entfremdung zählten sich 2004 im Kanton Zug rund 62 % der Bevölkerung zur römisch-katholischen Landeskirche (64'926 Mitglieder) und rund 17 % zur evangelisch-reformierten Landeskirche (17'592 Mitglieder)¹⁾. Die Wirtschaft profitiert von Instanzen der Gesellschaft, die den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern inneren Halt geben, Sozialkompetenzen fördern und für hohe moralische Werte einstehen. Die immer öfter angestrebte Profilierung der Unternehmen in Richtung ethischer Verantwortung und Nachhaltigkeit wird nicht zuletzt von den Landeskirchen nachhaltig gefördert. Selbst wenn nicht alle juristischen Personen an diesen Leistungen interessiert wären, sei erwähnt, dass auch natürliche Personen nicht alle Leistungen beanspruchen, für die ihre Steuerbeträge verwendet werden. So werden beispielsweise kinderlose Familien und Alleinstehende nicht vom Steueranteil befreit, der für Schulen aufgewendet wird.

Die Landeskirchen stellen im Kanton Zug einen unverzichtbaren Teil des sozialen Netzes. Im Jahre 2003 unterstützten allein die zehn katholischen Kirchgemeinden gemeinnützige Institutionen und Vereine mit Fr. 3,356 Mio. Zusätzlich flossen in die Paarberatung Fr. 60'000.- und in die Betreuung Fremdsprachiger Fr. 508'000.-. Zur Unterstützung von Jugend- und Erwachsenenarbeit, für die Mütterberatung, die Spitex, Familienhilfe und für freie Vergabungen im In- und Ausland wurden weitere Fr. 1,1 Mio. aufgewendet. Dazu kamen direkte gemeinnützige Leistungen für Jugendarbeit (700 Stellenprozente), Betagtenarbeit (400 Stellenprozente), Spitalseelsorge (250 Stellenprozente) und Schuldenberatung (300 Stellenprozente). Die Leistungen der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde bewegten sich, prozentual zu ihrer Grösse, etwa im gleichen Rahmen¹⁾.

Aus gesellschaftlicher Verantwortung heraus gewähren die Landeskirchen zahlreichen Vereinen, Institutionen und Kommissionen Gastrecht in ihren Kirchgemeindehäusern. Davon profitieren unter anderem die Säuglings- und Mütterberatung, Kinderhorte, Vorschulkindergärten, Veranstalterinnen und Veranstalter von Fasnachtsanlässen, Gymnastikanlässe, ausserkirchliche Musikvereine, Kulturkommissionen, Ausstellerinnen und Aussteller, Firmenanlässe, Lottomatches und Tagungen verschiedenster Art. Rund 9'000 derartige Belegungen sind allein bei den katholischen Kirchgemeinden pro Jahr zu verzeichnen. Der Verzicht auf Mieteinnahmen resp. die Gewährung kostengünstiger Konditionen bedeuten jährlich einen Einnahmenverzicht

¹⁾ Quelle: Vereinigung der katholischen Kirchgemeinden des Kantons Zug (VKKZ) / evangelisch-reformierte Kirchgemeinde

von rund Fr. 5,4 Mio.¹⁾ Der Ausfall der Einnahmen aus der Kirchensteuer der juristischen Personen würde einen Einnahmenverzicht in dieser Grössenordnung nicht mehr länger zulassen.

Die beiden Landeskirchen zählen im Kanton Zug zu den grösseren Arbeitgebern. Die Zahl der Beschäftigten der katholischen Kirchgemeinden beläuft sich auf umgerechnet 200 Vollzeitstellen. Dabei handelt es sich in zahlreichen Fällen um Teilzeitbeschäftigte mit Kleinpensen, von denen viele auf diesen höchst willkommenen Nebenerwerb angewiesen sind. Bei der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde beläuft sich die Zahl der Beschäftigten auf umgerechnet rund 70 Vollzeitstellen, verteilt auf mehr als 135 Beschäftigte.

Für den Unterhalt von öffentlichen Gebäuden und vieler wertvoller Kunst- und Kulturdenkmäler wenden die beiden Landeskirchen Jahr für Jahr beachtliche Mittel auf. So beliefen sich die Investitionsausgaben der katholischen Kirchgemeinden für Bauten und Renovationen im Jahre 2003 auf Fr. 15,451 Mio. (bei der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde auf Fr. 2,7 Mio.) und der laufende Unterhalt von öffentlichen Gebäuden auf Fr. 2,41 Mio. Von Seiten des Grossen Gemeinderats der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde wurden im Juni 2004 allein für die Sanierung der Kirche Zug Fr. 2,689 Mio.²⁾ gesprochen.

Die Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen hätte für die Kirchgemeinden Einbussen von mehr als einem Drittel ihrer gesamten Steuereinnahmen zur Folge. Ein derart grosser Steuerausfall würde dazu führen, dass die vorerwähnten Aufgaben von den Landeskirchen nicht mehr wahrgenommen werden könnten. Dass diese Steuerausfälle nicht einfach auf die verbleibenden natürlichen Personen überwältzt werden können, steht ausser Frage. Dementsprechend müssten der Kanton und die Gemeinden, analog der Lösung des Kantons Waadt, in die entstehende Lücke einspringen. Da der Kanton und die Gemeinden diese Lücke auch wieder nur mit Steuereinnahmen der natürlichen und juristischen Personen decken könnten, würden die juristischen Personen wieder mit zusätzlichen Steuern belastet, von denen man sie eigentlich entlasten wollte.

Aus diesen Überlegungen ist der Regierungsrat gegen eine Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen.

¹⁾ Quelle: VKKZ / evangelisch-reformierte Kirchgemeinde

²⁾ Quelle: VKKZ / evangelisch-reformierte Kirchgemeinde

4. Motion betreffend Erhebung einer Mandatssteuer für juristische Personen anstelle der bisherigen Kirchensteuer

4.1. Motionsbegehren

Die Alternative Fraktion hat am 26. November 2004 eine Motion mit folgendem Antrag eingereicht:

"Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche vorsieht, für juristische Personen eine Mandatssteuer anstelle der bisherigen Kirchensteuer einzurichten. Diese Steuer soll wahlweise einer der kantonal anerkannten Religionsgemeinschaften, einer öffentlich anerkannten kulturellen Institution, einer öffentlich anerkannten sozialen Einrichtung oder einem öffentlich anerkannten, zewo-zertifizierten, schweizerischen Hilfswerk zugute kommen.

Falls die steuerpflichtige Firma auf eine solche Zweckwidmung verzichtet, wird der Steuerbetrag einem neu zu gründenden Sozial-, Solidaritäts- und Kulturfonds gutgeschrieben, dessen Ressourcen durch den Kanton verteilt werden. Aus diesem Fonds sollen Kompensationsleistungen zugunsten der Kirchgemeinden für ihre gesellschaftlichen und sozialpolitischen Beiträge an die Gemeinwesen finanziert werden. Und wenn möglich soll daraus auch freundeidgenössische Hilfe geleistet werden."

Zur Begründung führt die Alternative Fraktion an, es sei hinlänglich bekannt, dass juristische Personen keiner Kirche angehörten. Deshalb könnten sie - im Unterschied zu natürlichen Personen - aus einer solchen auch nicht austreten. Es sei daher nachvollziehbar, dass die Steuererhebung für juristische Personen regelmässig in Frage gestellt werde.

Juristische Personen seien jedoch mindestens so stark wie natürliche Personen auf ein gutes Funktionieren des gesellschaftlichen Miteinanders angewiesen. Auch die juristischen Personen profitierten davon, dass die Religionsgemeinschaften, aber auch andere sozial oder kulturell engagierte Organisationen einen grossen Beitrag zum sozialen Ausgleich, gesellschaftlichen Zusammenhalt und kulturellen Leben in unserem Kanton beitragen. Deshalb wäre es völlig falsch, die juristischen Personen ersatzlos aus der Kirchensteuerpflicht zu entlassen. Die einzige Alternative sei eine Mandatssteuer.

Im Kanton Zürich sei am 24. September 1994 die Volksinitiative "für eine völlige Trennung von Kirche und Staat" haushoch abgelehnt worden. Bei dieser Initiative sei es im Wesentlichen um die Steuerbefreiung der juristischen Personen gegangen. Auch im Kanton Zug wäre absehbar, dass eine Gesetzesvorlage, welche die ersatzlose Abschaffung der Kirchensteuerpflicht von juristischen Personen beinhalte, an der Urne nicht mehrheitsfähig wäre. Andererseits sei nachvollziehbar, dass die Kirchensteuerpflicht für juristische Personen, die gar keinen Glauben haben könnten, einmal mehr in Frage gestellt sei.

Der Kantonsrat hat die Motion an seiner Sitzung vom 27. Januar 2005 an den Regierungsrat überwiesen, nachdem er bereits am 28. März 2002 eine praktisch gleichlautende Motion von Josef Lang (Vorlage Nr. 872.1 - 10443), welche die Einführung einer Mandatssteuer für alle Steuerpflichtigen verlangt hatte, ohne Gegenstimmen für nicht erheblich erklärt hat.

4.2. Die Mandatssteuer

Bei der von der Alternativen Fraktion propagierten Mandatssteuer für juristische Personen handelt es sich um eine sozialpolitisch motivierte öffentliche Abgabe. Während die Steuer selbst obligatorisch ist, können die Steuerpflichtigen frei darüber entscheiden, ob sie den Steuerbetrag einer anerkannten Religionsgemeinschaft, einer öffentlich anerkannten kulturellen oder gemeinnützigen Institution, einem zewo-zertifizierten, schweizerischen Hilfswerk oder einem kantonalen Sozial-, Solidaritäts- oder Kulturfonds zukommen lassen wollen. Auf der Steuererklärung müssten zu diesem Zweck die Institutionen aufgelistet werden, die für ein solches „Mandat“ in Frage kommen. Anerkennt der Kanton weitere religiöse oder gemeinnützige Gemeinschaften, so müssten diese der Liste hinzugefügt werden.

Ausser im Kanton Zug gab es in den letzten Jahren auch im Kanton Basel-Stadt und Freiburg (jeweils im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung) Bestrebungen zur Einführung der Mandatssteuer, denen jedoch kein Erfolg beschieden war.

4.3. Beurteilung der Mandatssteuer

Der Ersatz der Kirchensteuer durch die Mandatssteuer würde eine Verfassungsrevision erfordern, welche der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt¹⁾. Die Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen hätte zur Folge, dass den anerkannten Landeskirchen eine wesentliche aus ihrem öffentlich-rechtlichen Status fließende Kompetenz abgesprochen würde. Sie wären damit im Bereich der juristischen Personen faktisch privatrechtlichen Institutionen gleichgestellt, unterlägen aber gleichwohl strengeren gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Mit der Einführung der Mandatssteuer würde ein Teil des Steueraufkommens nicht mehr durch demokratisch legitimierte Organe seiner Bestimmung zugeführt, sondern die juristische Person könnte selbst wählen, für welchen Zweck, respektive für welche Institution die von ihr bezahlte Steuer verwendet werden soll. Eine derartige Wahlmöglichkeit ist dem schweizerischen wie auch dem zugerischen Steuersystem völlig fremd, da Steuern voraussetzungslos zu bezahlen sind. Zudem würde sie zu einer Ungleichbehandlung der kirchensteuerpflichtigen natürlichen Personen führen, denen eine solche Wahlmöglichkeit nicht freisteht.

Bei den Kirchgemeinden können die Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung über den Voranschlag Beschluss fassen und damit demokratisch über die Verwendung der Kirchensteuern bestimmen. Auch die Jahresrechnung der einzelnen Kirchgemeinden bedarf der Genehmigung demokratisch legitimierter Gemeindeorgane. Bei der Mandatssteuer ist eine derartige demokratische Kontrolle der Verwendung von Steuergeldern nicht möglich. Insbesondere bei Wohlfahrtsorganisationen ist nicht gewährleistet, dass die Steuergelder für soziale Werke im Kanton verwendet werden.

Gemäss Auskunft der Steuerverwaltung hat bislang im Kanton Zug keine juristische Person in einem Rechtsmittelverfahren geltend gemacht, die Kirchensteuer verletze ihre Glaubens- und Gewissensfreiheit. Seitens der juristischen Personen besteht nach Auffassung des Regierungsrats daher kein dringender Handlungsbedarf.

Welche Auswirkungen die Mandatssteuer auf die Finanzlage der gegenwärtig anerkannten Religionsgemeinschaften hätte, kann nicht vorhergesagt werden, da bei der

¹⁾ § 74 Abs. 1 KV lautet heute: „Die Gemeinden, ausser die Korporationsgemeinden, erheben Steuern, wenn ihre Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht ausreichen.“ Diese Bestimmung müsste ersetzt werden.

Mandatssteuer die Steuerpflichtigen selber bestimmen, welchen Institutionen sie die Mandatssteuer in welchem Ausmass widmen wollen. Sicher ist, dass durch die Einführung der Mandatssteuer die Ertragslage der anerkannten Religionsgemeinschaften auch von der aktuellen Lage sowie der Medienberichterstattung im Zeitpunkt des Ausfüllens der Steuererklärung abhängig würde. Jedenfalls dürfte die Mandatssteuer eine sorgfältige Finanzplanung der gegenwärtig öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften verunmöglichen, deren Finanzhaushalt destabilisieren und damit eventuell auch soziale Werke gefährden.

Bei einem starken Rückgang ihrer Steuereinnahmen müssten wiederum der Kanton und die Gemeinden in die entstehende Lücke einspringen, wodurch natürliche und juristische Personen mit zusätzlichen Steuern belastet würden.

Da die Auswahl der Begünstigten im breiten Feld wohltätiger und gemeinnütziger Institutionen naturgemäss eingeschränkt werden muss, provoziert die Mandatssteuer einseitig staatlich gelenkte Geldströme und führt notwendigerweise zur Bevorzugung einzelner Institutionen¹⁾. Darüber hinaus forciert sie das Streben der Leistungsempfänger nach Kompatibilität mit staatlichen Wertvorstellungen und macht den Leistungskatalog der Steuerempfänger vom Gutdünken der Abgabepflichtigen abhängig. Es bestünde die Gefahr eines Imagepflagedrucks unter den Leistungsempfängern und die Gefahr des unlauteren Wettbewerbs²⁾. Die Leistungsempfänger müssten nicht mehr nebeneinander um Spenden, sondern gegeneinander um Steuerbeiträge kämpfen.

Aus diesen Überlegungen ist der Regierungsrat auch gegen die Einführung der Mandatssteuer.

¹⁾ Stellungnahme Ferdinand Fessler, Chef Kantonales Steueramt Zürich, www.ref.ch, 15.01.2002

²⁾ Stellungnahme Erwin Tanner, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Kirchenrecht und Staatskirchenrecht der Universität Freiburg i.Ue., www.ref.ch, 15.01.2002

5. Anträge

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen,

1. die Motion von Manuel Aeschbacher und Thomas Villiger betreffend Befreiung der juristischen Personen von der Kirchensteuer (Vorlage Nr. 1271.1 - 11570) nicht erheblich zu erklären;
2. die Motion der alternative Fraktion betreffend Erhebung einer Mandatssteuer für juristische Personen anstelle der bisherigen Kirchensteuer (Vorlage Nr. 1288.1 - 11614) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 16. August 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Die Bearbeitung dieses Vorstosses kostete Fr. 6'630.-.