

GESETZ  
ÜBER DEN STEUERAUSGLEICH UNTER DEN  
KATHOLISCHEN KIRCHGEMEINDEN DES KANTONS ZUG

BERICHT UND ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION

VOM 28. MAI 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die oben erwähnte Vorlage des Regierungsrates an der Sitzung vom 28. Mai 2003 beraten. Finanzdirektor Hegglin vertrat das Geschäft aus Sicht der Regierung. Das Protokoll führte der juristische Mitarbeiter der Finanzdirektion, Patrick Hengartner. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Steuerfussentwicklung und Finanzlage der Kirchgemeinden
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Antrag

**1. Ausgangslage**

§ 74 Abs. 2 der Kantonsverfassung (BGS 111.1) bestimmt, dass das Gesetz den Finanzausgleich unter den Gemeinden regelt. Der Steuerausgleich unter den katholischen Kirchgemeinden des Kantons Zug erfolgt zur Zeit auf Grundlage von § 120 Abs. 3 des alten Steuergesetzes aus dem Jahre 1946 (BGS 632.111). Diese rudimentäre gesetzliche Grundlage verpflichtet die katholischen Kirchgemeinden, einen Steuerausgleichsfonds zu errichten und diesen mit 15 bis 30% der Kirchensteuererträge der juristischen Personen zu speisen. Ferner bestimmt sie, dass der

Beitragssatz sowie der Verteilschlüssel auf Antrag der Kommission für den Steuerausgleich unter den katholischen Kirchgemeinden vom Regierungsrat jeweils für vier Jahre in einem Steuerausgleichsreglement festgelegt werden.

Da der Regierungsrat mit dem auf dieser gesetzlichen Grundlage praktizierten Steuerausgleich nicht einverstanden war, unterbreitete er dem Kantonsrat am 11. Juni 2000 eine erste Vorlage für ein neues Gesetz, welches die Eckdaten des Steuerausgleichs detaillierter als bisher regeln sollte. Die Vorlage wurde den katholischen Kirchgemeinden sowie der Vereinigung der katholischen Kirchgemeinden des Kantons Zug (VKKZ) zur Vernehmlassung unterbreitet. Eine Delegation der VKKZ erhielt zudem die Gelegenheit, ihre Anliegen der vorberatenden Kommission vorzutragen. Die Gesetzesvorlage wurde dann jedoch von der vorberatenden Kommission und am 26. April 2001 auch vom Kantonsrat abgelehnt, weil man unter anderem zunächst die Auswirkungen des neuen Steuerausgleichsreglements für die Jahre 1999 bis 2003 auf die Steuerfussentwicklung abwarten wollte.

Am 31. Mai 2001, rund einen Monat nach dem ablehnenden Entscheid des Kantonsrats, reichten 41 Kantonsratsmitglieder die Motion für einen vernünftigen und gerechten Finanzausgleich unter den katholischen Kirchgemeinden ein. In ihrer Motion verlangten sie die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage, welche die bestehenden Steuerbelastungsunterschiede beseitigen, respektive begrenzen sollte. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat in der Folge, die Motion im Sinne der §§ 1 - 5 seiner früheren Gesetzesvorlage vom 11. Juni 2000 teilerheblich zu erklären. Im Rahmen der kantonsrätlichen Beratung wurde der vom Regierungsrat in § 2 seiner früheren Gesetzesvorlage vorgeschlagene Mindestbeitragssatz von 20% eingehend diskutiert. Der Antrag des Mitmotionärs Bruno Pezzatti, den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Mindestbeitragssatz von 20 auf 22% zu erhöhen, wurde mit 37 : 22 Stimmen abgelehnt und die Motion gemäss Antrag der Regierung mit 40 : 27 Stimmen teilerheblich erklärt. Bei der anschliessenden Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs verzichtete der Regierungsrat auf die erneute Durchführung einer Vernehmlassung bei den katholischen Kirchgemeinden und der VKKZ, da sich die neue Vorlage nur unwesentlich von der früheren Gesetzesvorlage vom 11. Juni 2000 unterscheidet.

Zur Zeit liegt der Beitragssatz der katholischen Kirchgemeinden bei 18%. Im neuen Rahmengesetz wird der Beitragssatz bei mindestens 20% des Kirchensteuerertrags der juristischen Personen festgesetzt (§ 2). Die Kriterien, welche künftig für die

Bezugsberechtigung und die Bestimmung der Ausgleichleistungen herangezogen werden dürfen, werden im Rahmengesetz abschliessend aufgezählt (§ 3). Die Kirchgemeinden behalten wie bis anhin das Recht, die näheren Einzelheiten des Ausgleichssystems und den Vollzug zu regeln. Neu erhalten sie zudem das Recht, das für die Durchführung des Steuerausgleichs zuständige Organ selber zu bestimmen (§ 5). Das neue Steuerausgleichsgesetz soll am 1. Januar 2005 in Kraft treten (§ 7).

Die VKKZ hat der Regierung bereits das Steuerausgleichsreglement für die Jahre 2004 bis 2007 zur Genehmigung eingereicht. Gemäss Aussage des Finanzdirektors wird dieses Reglement voraussichtlich unter dem Vorbehalt der vorzeitigen Ausserkraftsetzung im Falle einer Annahme des neuen Steuerausgleichsgesetzes genehmigt. Bei einer Annahme der Gesetzesvorlage käme es somit nur für das Ausgleichsjahr 2004 zur Anwendung.

## **2. Steuerfussentwicklung und Finanzlage der Kirchgemeinden**

An der Kommissionssitzung wurde darauf hingewiesen, dass die Differenz zwischen dem höchsten und tiefsten Steuerfuss unter dem geltenden Steuerausgleichsreglement für die Jahre 1999 bis 2003 von 7,1 auf 6 Steuerfussprozentpunkte gesunken ist und sich damit nur gerade um 1,1 Prozentpunkte reduziert hat. Die prozentuale Differenz zwischen dem höchsten Steuerfuss von 15% in den Kirchgemeinden Unterägeri, Menzingen und Walchwil und dem tiefsten Steuererfuss von 9% in der Kirchgemeinde Zug beträgt aktuell mehr als 66%.

Im Jahr 2002 belief sich der Steuerertrag aller Kirchgemeinden auf rund 30,5 Mio. Franken. Mit Ausnahme von Unterägeri erzielten sämtliche Kirchgemeinden sehr gute Rechnungsergebnisse, welche zum Teil bereits heute Steuerreduktionen zulassen würden. Rein rechnerisch könnte beispielsweise die Kirchgemeinde Menzingen ihren Steuerfuss um 3 Prozentpunkte senken. Bei der Deckung des Verwaltungsvermögens durch das Eigenkapital bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kirchgemeinden. Bei insgesamt vier Kirchgemeinden ist das Verwaltungsvermögen grösser als das Eigenkapital. Der auf ein Steuerfussprozent umgerechnete Steuerertrag der Kirchgemeinde Zug belief sich auf rund 1,2 Mio. Franken, derjenige von Neuheim betrug rund 24'000 Franken. Die Ausgleichsleistung der Kirchgemeinde Zug für das Jahr 2003 beträgt rund 1,3 Mio. Franken.

### **3. Eintretensdebatte**

In der Kommission hat sich rasch gezeigt, dass ein Eintreten auf die Vorlage unbestritten ist. Eine nochmalige Vernehmlassung der VKKZ oder der katholischen Kirchgemeinden wurde von der Kommission nicht für nötig gehalten, ebenso eine nochmalige Anhörung vor der Kommission, da diese weitgehend die gleiche geblieben ist wie bei der früheren Vorlage des Regierungsrats. Für ein Eintreten wurden folgende Argumente angeführt:

Die Vorlage ist vom Kantonsrat mit deutlichem Mehr erheblich erklärt worden.

Durch die NFA wird sich der finanzielle Druck auf den Kanton und die Einwohnergemeinden stark erhöhen. Da für den Steuerpflichtigen die steuerliche Gesamtbelastung massgebend ist, muss dafür gesorgt werden, dass die Kirchensteuern mit Blick auf die NFA möglichst tief angesetzt werden können.

Mit der Vorlage werden das Steuerausgleichssystem und die Kompetenzen zwischen dem Kanton und den Kirchgemeinden klarer als bisher geregelt.

Die VKKZ hat sich schriftlich an die Kommission gewandt und dabei lediglich beantragt, dass ihr die Festsetzung des Beitragssatzes vollumfänglich überlassen wird. Weitere Änderungen an der Vorlage wurden von ihr ausdrücklich nicht verlangt.

Die Kommission hat einstimmig den Beschluss gefasst, auf die Vorlage einzutreten.

### **4. Detailberatung**

Bereits aus den Voten der Eintretensdebatte war ersichtlich, dass der in § 2 vorgeschlagene Mindestbeitragssatz von 20% der Hauptdiskussionspunkt sein würde. Der Ingress und alle anderen Paragraphen wurden oppositionslos genehmigt.

## § 2 Finanzierung

- a) In der Kommission wurde der Antrag gestellt, die Festsetzung des Beitragssatzes ganz der VKKZ zu überlassen. Zur Begründung wurde angeführt, dass die Kirchgemeinden in den letzten zwanzig Jahren gut gearbeitet und eine starke Annäherung der Steuerfüsse erreicht haben.

Die Steuerausgleichsreglemente wurden von den Kirchgemeinden in der Vergangenheit einstimmig beschlossen, weshalb keine Veranlassung besteht, sich obrigkeitlich in die Angelegenheiten der Kirchgemeinden einzumischen.

Mit der Festsetzung eines Mindestbeitragssatzes und der damit verbundenen Autonomiebeschränkung wird gleichzeitig ein negatives Urteil über das Schaffen der Kirchgemeinden abgegeben.

Mit jeder Erhöhung des Steuerausgleichtopfs wachsen die Begehrlichkeiten, wodurch die Wirkung einer Beitragssatzerhöhung wieder zunichte gemacht wird. Es besteht die Gefahr, dass bei den Kirchgemeinden unnötig Vermögen angehäuft wird.

- b) Die Befürworter des in der regierungsrätlichen Vorlage vorgesehenen Mindestbeitragssatzes von 20% brachten vor, dass ein gewisser Zwang zum Steuerausgleich gut tut. Beim kantonalen Finanzausgleich, bei dem man diesen Zwang auch kennt, hat sich dies klar bestätigt.

Die Steuerfusdifferenzen sind bei den Kirchgemeinden in den letzten Jahren praktisch gleich geblieben. Damit die Annäherung der Steuerfüsse forciert und der Spielraum für eine Angleichung vergrössert werden kann, ist ein Mindestsatz von 20% unerlässlich. Der Kantonsrat hat sich bereits im Rahmen der Erheblicherklärung mit einem deutlichen Mehr für einen Mindestsatz von 20% ausgesprochen.

Die Kirchgemeinden besitzen lediglich eine abgeleitete, durch die Verfassung verliehene Steuerhoheit. Daher steht dem Kanton das Recht zu, in diesem Bereich Bestimmungen zu erlassen. Hohe Steuerfüsse können nicht im Interesse der Kirchgemeinden liegen, weil dadurch Kirchengaustritte ausgelöst werden können und den Kirchgemeinden Steuersubstrat definitiv verloren geht.

Der Steuerausgleich wird nur mit einem Anteil am Steuerertrag der juristischen Personen gespiesen. Diese juristischen Personen sind aber im Kanton sehr ungleich verteilt. Es ist daher gerechtfertigt, dass Gemeinden mit vielen juristischen Personen mehr in den Steuerausgleich einzahlen.

Das Recht der Stimmberechtigten, den Steuerfuss ihrer Kirchgemeinde selbst festzusetzen, wird durch die Vorlage nicht eingeschränkt. Es ist Sache der Steuerpflichtigen, sich in ihren Kirchgemeinden für tiefere Steuerfüsse einzusetzen und damit ein Anwachsen der Begehrlichkeiten zu verhindern.

- c) Die Kommission stimmte mit 9 : 5 Stimmen für den Vorschlag der Regierung und damit für einen Mindestbeitragssatz von 20%.

## 5. Antrag

Die vorberatende Kommission **b e a n t r a g t** Ihnen mit 9 : 4 Stimmen bei einer Enthaltung,

auf die Vorlage Nr. 1104.2 - 11111 einzutreten und ihr ohne Änderungen zuzustimmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER VORBERATENDEN  
KOMMISSION

Der Präsident: Gregor Kupper

### Kommissionsmitglieder:

Kupper Gregor, Neuheim, **Präsident**  
Betschart Karl, Baar  
Burch Daniel, Risch  
Fähndrich Burger Rosemarie, Steinhausen  
Gössi Alois, Baar  
Lötscher Thomas, Neuheim  
Meienberg Eugen, Steinhausen

Pezzatti Bruno, Menzingen  
Robadey Heidi, Unterägeri  
Rust Karl, Zug  
Schmid Moritz, Walchwil  
Sidler Vreni, Cham  
Studerus Konrad, Menzingen  
Zoppi Franz, Risch