

Einfache Anfrage Locher-St.Gallen vom 20. Oktober 2020

Unternehmensverantwortungsinitiative (UVI): Abstimmungspropaganda ohne Leitplanken dank unternehmerischen Zwangsabgaben?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 17. November 2020

Walter Locher-St.Gallen erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 20. Oktober 2020 nach der Haltung der Regierung zur Notwendigkeit, im Gesetz über die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften (sGS 171.0; abgekürzt RGG) Bestimmungen einzuführen, welche die Äusserungen von Religionsgemeinschaften im Vorfeld von Abstimmungen regeln. Im Weiteren fragt er nach einer geänderten gesetzlichen Grundlage, damit juristische Personen künftig nur auf freiwilliger Basis der Steuerpflicht gegenüber den Kirchen unterstellt wären. Die Anliegen beziehen sich dabei auf umstrittene Äusserungen aus kirchlichen Kreisen gegenüber der eidgenössischen Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (auch unter Begriffen wie Konzernverantwortungsinitiative oder Unternehmensverantwortungsinitiative bekannt), über die am 29. November 2020 abgestimmt wird.

Wie in der Einfachen Anfrage ausgeführt, hat die Rechtsprechung aus Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) abgeleitet, dass die Behörden zu korrekter und zurückhaltender Information im Vorfeld von Abstimmungen verpflichtet sind. Interventionen in einem Abstimmungskampf eines übergeordneten Gemeinwesens sind nur bei «besonderer Betroffenheit» zulässig. Als Beispiel für eine solche «besondere Betroffenheit» wird in der Rechtsprechung etwa die Betroffenheit einer politischen Gemeinde bei einer kantonalen Vorlage über den Bau einer Strasse auf dem Gemeindegebiet genannt. Zur Frage, inwieweit die als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften zu Sachabstimmungen in Bund, Kanton oder Gemeinde Stellung nehmen dürfen, hat sich das Bundesgericht in der Einfachen Anfrage erwähnten Entscheid 119 Ia 271 ausdrücklich nicht geäussert. In der juristischen Literatur wird durchaus eine Sonderstellung der Landeskirchen für Äusserungen im Abstimmungskampf nahegelegt, wenn aufgrund der Lehre, der sie sich verpflichtet fühlen, eine «eindeutige Stellungnahme möglich ist oder sich geradezu aufdrängt».¹

Zu den einzelnen Fragen:

- 1./2. Eine Regelung im Rahmen des RGG erachtet die Regierung als wenig sinnvoll. Den Grundsatz der politischen Neutralität der Religionsgemeinschaften im Rahmen eines Nachtrags zum RGG wirksam zu regeln, würde zunächst auf verschiedenen Ebenen grosse Herausforderungen stellen. So etwa bezüglich der Definition, welche Akteurinnen und Akteure bzw. Aktivitäten innerhalb der oft auf Freiwilligenarbeit basierenden Tätigkeiten der Religionsgemeinschaften bzw. öffentlich-rechtlich organisierten Körperschaften unter ein solches staatliches Neutralitätsgebot fallen sollen. Eine solche gesetzliche Normierung könnte zudem mit innerkirchlichen Regelungen zu Kompetenzen, Arbeitsverhältnissen und Weisungsbefugnissen in Konflikt geraten. Im Weiteren müssten Themenbereiche definiert werden, in denen den Religionsgemeinschaften bzw. den öffentlich-rechtlichen Körperschaften weiterhin eine besondere Betroffenheit zugestanden würde, womit eine fragwürdige Normierung

¹ Y. Hangartner, Interventionen eines Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens, in: AJP 1996, S. 275.

theologischer Prioritäten durch den Kanton einhergehen würde. Es stellten sich ferner Fragen der Gleichbehandlung von öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften und privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften.

Im Übrigen würde eine Regelung im RGG Fragen grundsätzlicher Art aufwerfen. Anlass für die Erarbeitung des RGG waren nämlich die Erfordernisse aus der revidierten Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV), die den Religionsgemeinschaften in Art. 110 eine weitgehende Autonomie einräumt, die unter anderem Aspekte des Verzichts auf die Genehmigung von Erlassen durch kantonale Stellen mit sich brachte. Im RGG explizit festgehalten ist die Autonomie in innerkirchlichen Angelegenheiten (Art. 2. Abs. 2). Just die Beurteilung der Frage, inwieweit eine Religionsgemeinschaft bzw. ihre Überzeugungen von einer Abstimmungsvorlage betroffen sind und eine Wahlempfehlung angezeigt sein kann, muss im Einzelfall oft Gegenstand theologischer Abwägungen sein. Eine genaue allgemeine Bestimmung dazu muss als innerkirchliche Angelegenheit definiert werden, die – wenn überhaupt – in einem Erlass der Religionsgemeinschaft selber und nicht des Kantons zu regeln wäre. Es bleibt schliesslich darauf hinzuweisen, dass Vertreterinnen und Vertreter der Jungfreisinnigen Schweiz Anfang November 2020 in den Kantonen Aargau, Bern, St.Gallen² und Thurgau bei den jeweiligen Regierungen Beschwerde eingereicht haben. Sie machen im Wesentlichen geltend, das kirchliche Engagement im Zusammenhang mit der Unternehmensverantwortungsinitiative sei verfassungswidrig. Ziel der Beschwerdeführenden ist ein bundesgerichtlicher Entscheid zu dieser Frage.

- 3./4. Das Recht des Katholischen Konfessionsteils und der Evangelischen Kirche, von den festen Zuschlägen zu den Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen 22,5 Prozent der einfachen Steuer zu erhalten, ist im Steuergesetz (sGS 811.1; abgekürzt StG) festgelegt. Dem Anteil des katholischen und evangelischen Konfessionsteils am Zuschlag zu den Gewinn- und Kapitalsteuern kommt nicht die Bedeutung einer Kirchensteuer für juristische Personen zu. Damit werden vielmehr die öffentlichen Leistungen der beiden Religionsgemeinschaften abgegolten. Durch die Auflage, die Mittel für den Steuerausgleich unter den Kirchgemeinden zu verwenden, wird zudem sichergestellt, dass die Steuerfussunterschiede unter den politischen Gemeinden, die über den kantonalen Finanzausgleich verringert werden, nicht über unterschiedliche Steuerfüsse der Kirchgemeinden insgesamt wieder erhöht werden. Dementsprechend ist die Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung für juristische Personen im gesamten Kanton gleich. Aus Sicht der Regierung entspricht diese finanzielle Regelung den wichtigen und vielfältigen Funktionen und Aufgaben, welche die Religionsgemeinschaften in der Gesellschaft wahrnehmen. Eine Änderung würde Fragen aufwerfen bezüglich der Aufgabenteilung in Bereichen wie Kultur (z.B. Denkmalpflege) oder auch Soziales, mit möglichen Kostenfolgen für den Kanton, sowie bei der Gesamtwirkung des Finanzausgleichs. Die Regierung hält darum eine Gesetzesänderung bezüglich der Steuererhebung bei den juristischen Personen für nicht angezeigt.

²

Die Regierung ist auf die im Kanton St.Gallen eingereichte Beschwerde mit Beschluss vom 10. November 2020 im Wesentlichen aufgrund des überkantonalen bzw. schweizweiten Charakters des Sachverhalts nicht eingetreten.