



Haushalts- und Finanzausschuss

10. Sitzung (nichtöffentlich)

14. Dezember 2000

Düsseldorf - Haus des Landtags

11.00 Uhr bis 12.20 Uhr

Vorsitz: Volkmar Klein (CDU)

Stenograf: Franz-Josef Eilting

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

Seite

1 Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Erhebung von Kirchensteuern im Lande Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 13/439

erster Beratungsdurchgang

1

Der Ausschuss unternimmt einen ersten Beratungsdurchgang. StS Dr. Noack (FM) führt in den Gesetzentwurf ein. Sich ergebende Fragen werden von Vertretern des Finanzministerium beantwortet.

2 Ausschussorganisation unter Berücksichtigung der Verfahrensänderungen durch die geänderte Geschäftsordnung des Landtags

Vorlage 13/318

7

Der Ausschuss **beschließt** ohne Aussprache einstimmig die in der Anlage zu **Vorlage 13/318** aufgeführten Änderungen der Verfahrensregelungen zur Ausschussorganisation.

3 Verschiedenes

a) **Vorsitz im Unterausschuss "Landesbetriebe und Sondervermögen"**

7

Die vom Vorsitzenden vorgetragene Interpretation des § 23 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtags bezüglich der Frage, welche Fraktion den Vorsitz und welche den stellvertretenden Vorsitz des neuen Unterausschusses erhält, wird vom Haushalts- und Finanzausschuss ohne Diskussion akzeptiert.

b) **Sparkommission der Koalitionsfraktionen**

8

Der Ausschuss erörtert die Frage der Weitergabe von für die Sparkommission erarbeiteten Informationen der Landesregierung.

Nächste Sitzung: 11. Januar 2001, 11 Uhr
Börse Düsseldorf

Aus der Diskussion

1 **Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Erhebung von Kirchensteuern im Lande Nordrhein-Westfalen**

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 13/439

erster Beratungsdurchgang

Vorsitzender Volkmar Klein legt dar, der Landtag habe diesen Gesetzentwurf am 7. Dezember zur Beratung an den HFA überwiesen, und bittet um Wortmeldungen.

Manfred Palmén (CDU) zitiert aus dem Gesetzentwurf Abschnitt D "Kosten", wonach das Land für den bei der Verwaltung entstehenden Aufwand von den Kirchen eine pauschale Vergütung bekomme, die sich nach einem bestimmten Prozentsatz der Kirchensteuern bemesse. - Ihn interessiere, wie hoch dieser Prozentsatz sei.

Der Redner verweist dann auf die Begründung des Gesetzentwurfs, Seite 15, wo es heiße:

"Danach soll durch eine entsprechende Änderung des § 51a EStG die Bemessungsgrundlage im Interesse der Kirchen mit Wirkung ab 2001 so geregelt werden, dass weitere, nicht mehr zu verkraftende Kirchensteuerausfälle als Folge der mit dem Steuersenkungsgesetz ... verwirklichten Unternehmenssteuerreform vermieden werden."

Er wüsste gern, wie dies vom Finanzminister gesehen werde, warum das Land dem im Bundesrat zugestimmt habe und ob diese Regelung übertragbar gemacht werden solle, sodass auch andere Körperschaften, die vom Steuersenkungsgesetz betroffen seien, in Zukunft genauso behandelt würden.

StS Dr. Noack (FM) antwortet auf die erste Frage, die Höhe der Erstattung für den Aufwand der Finanzverwaltung betrage 3 %. Bemessungsgrundlage sei das Gesamtaufkommen. Die Regelung solle wie bisher weitergelten.

Zur Einführung in den Gesetzentwurf trägt der Staatssekretär sodann vor, die vorgeschlagenen Änderungen des Kirchensteuergesetzes seien die ersten seit 1985. Der erste Grund für diese Novellierung sei ein administrativer: Seit 1985 habe es eine Reihe von Änderungen des Einkommensteuergesetzes und der Verwaltungsübung gegeben, die in dem Gesetzentwurf berücksichtigt würden.

Zweiter Grund für die Novellierung sei, die Erhebung eines Kirchgeldes zu ermöglichen. In anderen Ländern der Bundesrepublik sei das schon seit langem Rechtslage. Die Landesregierung wolle auch in Nordrhein-Westfalen die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass

die Kirchen davon Gebrauch machen könnten; es sei dann in ihr Ermessen gestellt, die rechtlichen Möglichkeiten zu nutzen.

Davon abgesehen würden mit diesem Gesetzentwurf folgende Zielsetzungen verfolgt:

Erstens solle die so genannte Nachbesteuerung dadurch wegfallen, dass das Ende der Kirchensteuerverpflichtung auf den Ablauf des Austrittsmonats festgelegt werde. Das sei steuerbürgerorientiert, denn bisher sei eine Verrechnung zuviel gezahlter Beträge erst zum Jahresende möglich gewesen.

Zweitens solle eine Anpassung des Kirchensteuergesetzes durch eine globale Bezugnahme auf die jeweils geltende Fassung des § 51a EStG erfolgen. Die bisherige Regelung habe den Nachteil, dass Änderungen des § 51a EStG nur durch eine Änderung des Kirchensteuergesetzes nachvollzogen werden könnten. Künftig könne gesetzgeberischer Aufwand vermieden werden, und die Kirchen könnten für sie positive Änderungen des § 51a EStG unmittelbar in Anspruch nehmen.

Damit komme er zu der zweiten Frage von Herrn Palmen: Die Gebietskörperschaften hätten den Vorteil, mit der Gewerbesteuer eigene Einnahmen zu generieren und damit etwaige Einnahmeausfälle zu kompensieren. Diese Möglichkeit hätten die Kirchen nicht. Deshalb sei überlegt worden, durch die vorgesehene Regelung auch den Kirchen eine Kompensation zu ermöglichen.

Zu den mehr administrativen Änderungen gehöre - drittens - die Einführung einer Zwölftelung der Kirchensteuerverpflichtung. Das entspreche der Orientierung der Beendigung auf den Austrittsmonat.

Viertens sei der Verzicht auf jedwede Verzinsung und Erhebung von Säumniszuschlägen und auf die Anwendung der Straf- und Bußgeldvorschriften der Abgabenordnung vorgesehen. Dies entspreche der Überlegung, dass es sich beim Kirchensteuerrecht nicht um einen zwingend ordnungspolitisch zu regelnden Sachverhalt handele.

Dr. Ingo Wolf (F.D.P.) bringt eine gewisse Verwunderung darüber zum Ausdruck, dass der Gesetzentwurf bisher im Landtag keine tiefer gehenden Diskussionen ausgelöst habe. In seiner Fraktion gebe es zum Thema "Kirchgeld" auch kritische Stimmen.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht das Kirchgeld zulasse und andere Länder es schon eingeführt hätten, habe er persönlich sowohl aus juristischen wie aus kirchenpolitischen Gründen Bedenken, ob man auch in Nordrhein-Westfalen diese Möglichkeit eröffnen sollte.

Aus juristischer Sicht scheine ihm die Anknüpfung an den "Lebensführungsaufwand", der in das gemeinsam zu versteuernde Einkommen einmünde, sehr bemerkenswert. Außerdem halte er es für fragwürdig, dass das Kirchgeld nur bei Zusammenveranlagung und nicht bei getrennter Veranlagung greife. Der Verzicht auf den staatlichen Splittingvorteil führe also dazu, dass kein Kirchgeld gezahlt werden müsse. Hierzu bitte er den Staatssekretär um Stellungnahme.

Aus kirchenpolitischer Sicht halte er diese Verbreiterung der Bemessungsgrundlage eher für kontraproduktiv. Es werde sich zeigen, ob die Nicht-Erwerbstätigen, die bisher kirchliche

Leistungen genutzt hätten - oder auch nicht genutzt hätten -, dann nicht auch noch der Kirche den Rücken kehrten.

Darüber hinaus sei aus politischer Sicht die Frage, ob der Staat zu dieser Ausweitung der Unterstützung der Kirchen Hilfe leisten müsse. Ihn wundere vor allem die Haltung der Grünen, die ja zur Trennung von Kirche und Staat bisher eine ähnliche Auffassung wie die F.D.P. vertreten hätten. Er sehe es jedenfalls als Problem an, dass der staatliche Apparat eingesetzt werde, um der Kirche zu weiteren Einnahmen zu verhelfen.

Er persönlich werde deshalb diesem Gesetzentwurf seine Stimme nicht geben. Zur Klarstellung füge er hinzu, dass dies nichts mit persönlicher Betroffenheit zu tun habe. Vielmehr meine er als Mitglied der Kirche, dass die Kirchen damit das falsche Mittel wählten.

Edith Müller (GRÜNE) begrüßt, dass jetzt eine Anpassung an § 51a EStG in seiner jeweiligen Fassung vorgenommen werde. Man könne natürlich über die Trennung von Staat und Kirche diskutieren, aber solange die Rechtslage so sei wie jetzt, müsse man den Kirchen auch die finanziellen Grundlagen für ihre gesellschaftlichen Tätigkeiten - Altenheime, Kindergärten usw. - zugestehen. Ohne diese Nachbesserung kämen die Kirchen durch die Steuerreform in arge Bedrängnis.

Dr. Ingo Wolf (F.D.P.) stellt klar, seine kritische Bemerkung habe sich ausschließlich auf das Kirchgeld und die angebliche Gerechtigkeitslücke, die dadurch geschlossen werden solle, bezogen. Die anderen vorgesehenen Änderungen fänden seine Zustimmung.

Vorsitzender Volkmar Klein sieht bei der Anpassung an die jeweilige Fassung des § 51a EStG das grundsätzliche Problem, dass sich die Bemessungsgrundlagen von Einkommensteuer und Zuschlagsteuern, zu denen ja auch die Kirchensteuer gehöre, auseinander entwickelten - mit der Folge, dass sich der bürokratische Aufwand vergrößern werde.

StS Dr. Noack (FM) macht deutlich, Anlass für diesen Gesetzentwurf sei nicht etwa die zu beobachtende Entwicklung bei den Kirchenaustritten. Was das Kirchgeld anbelange, gehe es mit dieser Gesetzesvorlage vielmehr darum, für die in Rede stehenden Fälle, die Ehepaare unterschiedlicher Glaubenszugehörigkeit betreffen, den Kirchen eine Möglichkeit zu eröffnen, die sie in anderen Ländern schon hätten. Er dürfe darauf verweisen, dass sich beispielsweise der Zuständigkeitsbereich der evangelischen Kirche Nordrhein-Westfalens auch auf die Länder Rheinland-Pfalz und Hessen erstrecke. In Gemeinden unmittelbar an der Landesgrenze sei es also so, dass in einem Fall ein Kirchgeld erhoben werde und im anderen Fall nicht. Die Kirchen sollten die Möglichkeit erhalten, das zu korrigieren, müssten aber nicht davon Gebrauch machen. Das Land schaffe nur die Rahmenbedingungen, um in diesen Fällen Rechtsgleichheit herzustellen.

Auf die juristischen Fragen Dr. Wolfs legt **MDgt Prof. Dr. Thiel (FM)** dar, es gehe beim Kirchgeld um die Fälle, in denen ein Ehepartner ein Einkommen habe, der andere jedoch nicht. Bei einer solchen Konstellation dürften die Eheleute wohl kaum auf die Zusammenveranlagung verzichten, weil sie damit große Steuervorteile aus der Hand gäben. Er gebe zu, dass bei getrennter Veranlagung die Erhebung eines Kirchgeldes nicht möglich sei, weil es dann an einer Bemessungsgrundlage in der Person des nicht der Kirche angehörigen Ehegatten, der kein Einkommen habe, fehle. In der Praxis dürfte das aber nicht vorkommen.

Dr. Ingo Wolf (F.D.P.) stellt fest, es gehe doch ausschließlich um den Fall, dass der verdienende Ehepartner aus der Kirche ausgetreten sei, während der nicht verdienende Ehepartner in der Kirche geblieben sei und angeblich Leistungen in Anspruch nehme. Das Land reiche die Hand zur Pönalisierung dieses Personenkreises. Wenn der Staatssekretär argumentiere, das Land wolle die Kirchen nur ermächtigen, eine Ungleichbehandlung zu beseitigen, sei das für ihn in keiner Weise überzeugend. Etwas Falsches werde nicht dadurch richtig, dass es anderswo schon geschehe.

Ernst-Martin Walsken (SPD) stellt fest, in jeder Fraktion gebe es kritische Stimmen zu dem Gesetzentwurf. Sie kämen interessanterweise zumeist von engagierten evangelischen Christen, die damit anderer Auffassung seien als die evangelische Amtskirche, die auf diesen Gesetzentwurf gedrängt habe.

Zur Frage möglicher Kirchenaustritte sei übrigens von Vertretern aus anderen Ländern erklärt worden, dass es nach Schaffung entsprechender Regelungen nicht zu einer Austrittswelle gekommen sei. Das müsse aber das Parlament auch nicht entscheiden, sondern das müssten diejenigen einschätzen, die den rechtlichen Rahmen, der jetzt geschaffen werden solle, tatsächlich in Anspruch nehmen wollten. Die katholische Kirche wolle diese Möglichkeit in Nordrhein-Westfalen ja wohl nicht nutzen, wobei es im Bundesgebiet aber auch Diözesen gebe, die sehr wohl davon Gebrauch machten. Die jüdischen Gemeinden beabsichtigten nach seinen Informationen, ein Kirchgeld zu erheben.

Es sei auch darauf hinzuweisen, dass die freikirchlichen Vereinigungen, Baptisten und Mennoniten erklärt hätten, sie seien mit dem Gesetzentwurf zufrieden, weil sie hinsichtlich einer Anrechnung von Beiträgen in Nordrhein-Westfalen nicht zu Bittstellern gemacht würden, sondern gesetzlichen Schutz erlangten.

Der Staatssekretär habe völlig Recht damit, dass mit dem Gesetz lediglich eine Legitimationsbasis geschaffen werde, ein Kirchgeld zu erheben. Die Verantwortung, ob es in Anspruch genommen werde, liege bei den Kirchen, die darüber entschieden und das auch vor ihren Mitgliedern rechtfertigen müssten.

Der Gesetzgeber müsse eine andere Sichtweise haben und dürfe sich nicht an die Stelle derjenigen setzen, die diese Rahmenregelung in Anspruch nehmen könnten. In einer Situation, in der die Kirchen einerseits öffentliche Aufgaben erledigten und andererseits durch die Einkommensteuerreform und andere Entwicklungen gebeutelt seien, hielte er es für problematisch, ihnen den Wunsch nach einer solchen Rahmenregelung abzuschlagen.

Im Übrigen würde es die Ansprüche der Kirchen an die öffentliche Hand sicherlich erhöhen, wenn das Land eine solche Regelung nicht einführt. Auch deshalb, weil es letztlich die öffentlichen Haushalte entlastet, halte er es für richtig, den Kirchen die Möglichkeit zu geben, eine solche Einnahmequelle zu erschließen, zumal sie verträglich erscheine und in anderen Ländern ja auch schon praktiziert werde.

Bei dieser Materie hätte er es begrüßt, wenn es zwischen den Fraktionsvorsitzenden zu einer Verständigung gekommen wäre, einen interfraktionellen Gesetzentwurf vorzulegen. Er bedauere, dass dies offenbar an strategischen Überlegungen gescheitert sei.

Dr. Ingo Wolf (F.D.P.) sieht durchaus die drei Kirchen in der Pflicht, die Verantwortung für diese Angelegenheit zu übernehmen. Was die Argumentation angehe, warum diese Möglichkeit durch den Gesetzgeber eröffnet werden solle, würde er sich solche Liberalisierungstendenzen an anderer Stelle wünschen. Und wenn auf die Erledigung öffentlicher Aufgaben durch die Kirchen verwiesen werde, sei auch zu berücksichtigen, dass die sozialen Einrichtungen in vielen Fällen ohnehin zu fast 100 % von der öffentlichen Hand finanziert würden.

Der Redner plädiert dafür, dass bei diesem Gesetzentwurf jeder Abgeordnete nach seiner persönlichen Überzeugung abstimme. Bei einer solchen Angelegenheit sollte das eine höchst persönliche Entscheidung sein.

Für sozialverträgliche Liberalisierungsmodelle sei die Koalition immer offen, bemerkt **Rüdiger Sagel (GRÜNE)**; die Betonung liege aber auf "sozialverträglich".

Was den Gesetzentwurf angehe, gehöre er zu denen, die sich vehement gegen das ausgesprochen hätten, was vom Bundestags-Fraktionsvorsitzenden der Grünen dazu gesagt worden sei.

Auf der anderen Seite sei es erforderlich, pragmatische Lösungen zu finden. Um die Finanzierung der sozialen Einrichtungen der Kirchen sicherzustellen, sei das sicherlich eine Lösung.

Aus seiner Sicht wäre aber auch eine grundsätzliche Diskussion über die Trennung von Kirche und Staat wünschenswert. Die Grünen seien dazu bereit; bei den anderen Parteien sehe er jedoch im Augenblick keine ernsthafte Bereitschaft, sich damit auseinander zu setzen. Dass dies ein Tabuthema sei, führe er auch noch auf das Konkordat von 1934 zurück; das seinerzeit Geschehene müsse man vielleicht auch einmal infrage stellen.

StS Dr. Noack (FM) bemerkt, wenn Dr. Wolf von "Liberalisierungstendenzen" spreche, mache das doch wohl deutlich, dass man die Sache auch positiv sehen könne. Der Grundfall, den man beim Kirchgeld im Auge habe, sei in der Tat folgender: Der Alleinverdiener in einer Ehe sei nicht Mitglied einer kirchensteuerpflichtigen Religionsgemeinschaft, während der nicht verdienende Ehegatte Mitglied einer kirchensteuerpflichtigen Religionsgemeinschaft sei. In diesem Fall sei keine Kirchensteuer zu zahlen, obwohl kirchliche Angebote genutzt werden

könnten. Es gehe darum, ob man nicht den Kirchen das Recht zugestehen müsse, auch in diesen Fällen Finanzierungsgesichtspunkte zu berücksichtigen.

Bei der Frage nach der Notwendigkeit einer solchen Regelung sei eine Möglichkeit, sich an den Kirchen zu orientieren. Die Kirchen hätten bei der öffentlichen Diskussion ein Regelungsbedürfnis artikuliert. Die andere Möglichkeit bestehe darin, die kirchensteuerpflichtigen oder die nicht kirchensteuerpflichtigen Menschen zu befragen. Die Landesregierung habe die Überzeugung gewonnen, dass es auch in Anbetracht der Rechtslage in anderen Ländern angemessen sei, diese Regelung vorzuschlagen und damit den Kirchen die Möglichkeit zu geben, entsprechende Kosten zu kompensieren.

MDgt Prof. Dr. Thiel (FM) antwortet auf die Frage des Vorsitzenden, § 51a EStG regle erstens, dass Dividenden bei der Einkommensteuer nur noch zur Hälfte angesetzt würden, weil sie mit Körperschaftsteuer vorbelastet seien, und zweitens, dass die Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer angerechnet werde. Da die Kirchen von der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer nichts hätten, werde insoweit die Bemessungsgrundlage korrigiert. Es treffe also zu, dass sich die Bemessungsgrundlagen der Einkommensteuer und der Kirchensteuer auseinander entwickelten. Allerdings bestehe der Bedarf, die Bemessungsgrundlage zu korrigieren, nicht nur hinsichtlich der Kirchen. Auch beim BaföG gebe es beispielsweise eine Sonderregelung, was die Berücksichtigung von Dividenden betreffe.

Die Vermutung des **Vorsitzenden Volkmar Klein**, dass der Bund von der Regelung profitiere, weil neben der Kirchensteuer auch der Solidaritätszuschlag von der höheren Bemessungsgrundlage ermittelt werde, trifft nach Aussage von **RD Küster (FM)** nicht zu. Die geminderte Einkommensteuer, die nach dem Steuersenkungsgesetz zu erheben sei, sei die Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag. Der Bund habe ausdrücklich auf die Korrektur verzichtet, die den Kirchen jetzt zugestanden werde.

Dr. Ingo Wolf (F.D.P.) stellt fest, der Staatssekretär habe in seinem Beispielsfall auf die Nutzung von Leistungen abgehoben. Das sei jedoch ein Beitrags- und kein Steuerelement. Eine Steuer knüpfe an der Leistungsfähigkeit an, und die sei beim nicht verdienenden Ehegatten nicht gegeben. Wenn aber ein Beitrag für eine Leistung erbracht werden solle, stelle sich die Frage, warum dieser von getrennt veranlagten Ehepaaren nicht gezahlt werden müsse und warum das für Partnerschaften ohne Trauschein oder gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften nicht gelte. Ein Beitrag dürfe nicht wie Einkommensteuer am Einkommen festgemacht werden, sondern müsste von demjenigen erhoben werden, der eine Leistung tatsächlich in Anspruch nehme.

StS Dr. Noack (FM) entgegnet, beim nicht verdienenden Ehepartner sei nicht davon auszugehen, dass er nicht leistungsfähig sei, sondern er habe einen Anspruch auf angemessenen Lebensunterhalt. Wenn man den Weg ginge, an dem Unterhaltsanspruch des nicht verdienenden Ehepartners anzuknüpfen, bedeutete das eine erhebliche Erschwerung des Verfahrens.

Die vorgeschlagene Regelung sei daher auch unter Vereinfachungsgesichtspunkten vernünftig. Er gebe zu, dass steuerrechtlich in der Tiefe durchaus Bedenken bestünden; die Landesregierung halte sie aber nicht für so relevant, dass sie dem Gesetzentwurf entgegenstünden.

Für **Helmut Diegel (CDU)** hat die heutige Diskussion ergeben, dass es notwendig sei, noch einmal nachzudenken. Er bitte die Landesregierung, dazu weitere steuer- und ordnungspolitische Betrachtungen anzustellen. Die CDU-Fraktion werde sich vertiefend damit auseinandersetzen, und er appelliere an die anderen Fraktionen, das ebenfalls zu tun.

2 Ausschussorganisation unter Berücksichtigung der Verfahrensänderungen durch die geänderte Geschäftsordnung des Landtags

Vorlage 13/318

Vorsitzender Volkmar Klein trägt vor, es sei erforderlich, die Arbeitsgrundlagen des Ausschusses an die vom Landtag einstimmig geänderte Geschäftsordnung anzupassen. Die vorgeschlagenen Änderungen würden von den Obleuten der Fraktionen einstimmig empfohlen.

In der Geschäftsordnung unbefriedigend geregelt erscheine ihm noch die Frage der Frist zur Einreichung einer Aktuellen Viertelstunde. Nach seinen Informationen sei hierzu jedoch eine Regelung für alle Ausschüsse des Landtags in Arbeit.

Der **Ausschuss** beschließt einstimmig die in der Anlage zur Vorlage 13/318 wiedergegebenen Änderungen der Verfahrensregelungen zur Ausschussorganisation.

3 Verschiedenes

a) Vorsitz im Unterausschuss "Landesbetriebe und Sondervermögen"

Vorsitzender Volkmar Klein legt dar, bei den Beratungen am Rande der Sitzung hätten sich die Fraktionen bisher nicht darauf verständigt, wer den Vorsitz dieses Unterausschusses erhalte.

Deshalb müsse § 23 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtags angewandt werden, wonach der Ältestenrat die Stellen der Ausschussvorsitzenden und ihrer Stellvertreter unter Zugrundelegung des jeweiligen prozentualen Stärkeverhältnisses der Fraktionen festlege. Wenn er sich nicht einige, werde nach dem Zugriffsverfahren nach d'Hondt vorgegangen.