

R-104-17

Entscheid

der II. Kammer

vom 5. April 2018

Mitwirkend: Vizepräsident Dr. G. Betschart (Vorsitz), lic. iur. B. Niedermann,
lic. iur. U. Broder, juristische Sekretärin Dr. R. Wallimann

In Sachen

Römisch-katholische Kirchgemeinde Hombrechtikon,

Rekurrentin

gegen

Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich,

Rekursgegnerin

betreffend

Beschluss vom 23. Mai 2017

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Rekurskommission
Hirschengraben 72
8001 Zürich
www.zhkath.ch

Direktwahl 044 266 12 46
Fax 044 266 12 47
rekurskommission@zhkath.ch

hat sich ergeben:

I.

Die Angehörigen der römisch-katholischen Kirche aus der Politischen Gemeinde Bubikon gehörten bis Ende des Jahres 2016 zur Römisch-katholischen Kirchgemeinde Hombrechtikon. Seelsorgerisch wurden sie jedoch durch die Pfarrei Hl. Dreifaltigkeit Tann-Rüti betreut. In Abgeltung für die Übernahme der seelsorgerischen Leistungen wurden 67% der Nettosteureinnahmen der Katholiken aus Bubikon von der Kirchgemeinde Hombrechtikon an die Kirchgemeinde Rüti überwiesen. Die übrigen 33% der Einnahmen wurden von der Kirchgemeinde Hombrechtikon für Administration und das Entrichten von Beiträgen verwendet, unter anderem für denjenigen an die Zentralkasse.

Seit dem 1. Januar 2017 gehört das Dorf Bubikon nun auch staatskirchenrechtlich zur Kirchgemeinde Rüti. Demnach müssen seitens Hombrechtikon der Kirchgemeinde Rüti keine Beiträge mehr bezahlt werden, es fallen jedoch auch die gesamten Steuereinnahmen aus dem Dorf Bubikon an die Kirchgemeinde Rüti.

II.

Mit Schreiben vom 10. April 2017 beantragte die Katholische Kirchgemeinde Hombrechtikon dem Synodalrat, die Beiträge an die Zentralkasse für das Jahr 2017 basierend auf dem Steuersubstrat des Jahres 2017 zu berechnen und verlangte eine anfechtbare Verfügung. Mit Beschluss vom 23. Mai 2017 wies der Synodalrat das Gesuch der Gemeinde Hombrechtikon ab und hielt fest, der Beitrag an die Zentralkasse für das Jahr 2017 werde auf Basis der Rechnung 2016 berechnet.

III.

Hiergegen erhob die Katholische Kirchgemeinde Hombrechtikon am 26. Juni 2017 Rekurs mit dem Antrag, der Beschluss des Synodalrats vom 23. Mai 2017 sei aufzuheben und die Zentralkassenbeiträge 2017 der Kirchgemeinde Hombrechtikon seien basierend auf dem Steuersubstrat des aktuellen Kirchgemeindegebietes zu berechnen und nicht pauschal auf den Steuereingängen des Vorjahres.

Am 21. September 2017 beantragte der Synodalrat in seiner Rekursantwort vollumfängliche Abweisung des Rekurses. Am 23. Oktober 2017 und am 30. November 2017 liessen sich die Parteien je noch einmal vernehmen.

Die Kammer zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss § 10 des Reglements über Organisation und Verfahren der Rekurskommission der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 1. Oktober 2009 (LS 182.51, Organisationsreglement) richtet sich die Zuständigkeit der Rekurskommission nach Art. 47 der Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009 (LS 182.10, KO). Gemäss Art. 47 lit. a KO behandelt die Rekurskommission Rekurse gegen Anordnungen des Synodalrats gegenüber Kirchgemeinden und Zweckverbänden.

1.2 Die römisch-katholische Körperschaft wendet das staatliche Recht sinngemäss als eigenes Recht an, wo sie keine eigenen Bestimmungen erlässt (Art. 6 KO). Für das Rekursverfahren vor der Rekurskommission finden die für das Verwaltungsgericht geltenden Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (LS 175.2, VRG) als subsidiäres Recht gemäss Art. 6 KO Anwendung (Art. 48 KO).

Die Rekurskommission ist zur Behandlung des vorliegenden Rekurses zuständig und die Rekurrentin ist durch den Entscheid der Vorinstanz offenkundig beschwert und zur Beschwerde legitimiert (vgl. § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. a VRG). Auf den im Übrigen form- und fristgerecht eingereichten Rekurs ist einzutreten.

2.

Die Rekurrentin führt zur Begründung ihres Begehrens aus, es handle sich vorliegend nicht um eine normale Schwankung im Steueraufkommen, welcher etwa durch die Erhöhung des Steuerfusses Rechnung getragen werden könne, sondern um eine strukturelle Veränderung. Bei der Formulierung des einschlägigen Gesetzestextes habe der Gesetzgeber lediglich die normalen Schwankungen im Blick gehabt, nicht jedoch eine strukturelle Veränderung im Rahmen einer Grenzveränderung. Es liege somit eine Gesetzeslücke vor, welche durch die Rekursinstanz zu schliessen sei. Die Bemessungsgrundlage des Synodalrats führe dazu, dass die Kirchgemeinde Hombrechtikon im Jahr 2017 Beiträge auf Steuersubstrat ausrichten müsse, welches ihr gar nicht mehr zustehe. Eine Berechnung auf den Vorjahresfaktoren, welche die Gebietsveränderung nicht berücksichtigten, laufe im vorliegenden Fall den Grundsätzen des Finanzausgleichs zuwider.

Die Rekursgegnerin ist hingegen der Auffassung, es spiele keine Rolle, worin tiefere Steuereingänge begründet lägen; bei der Berechnung des Zentralkassenbeitrags seien keine Spezialfälle zu berücksichtigen, sondern diese basiere in jedem Fall auf den Nettosteuern des dem Beitragsjahr vorangehenden Rechnungsjahrs. Tiefere Steuereingänge im Jahr 2017 würden bei der Berechnung des Zentralkassenbeitrags und des Finanzausgleichs im Jahr 2018 berücksichtigt. Zudem betrage für die Kirchgemeinde Hombrechtikon der zu erwartende Verlust des Steuersubstrats ca. 20%. Dies sei im Vergleich zu bei anderen Kirchgemeinden auftretenden Steuersubstratsverlusten bei weitem kein Extremwert.

3.

3.1 Gemäss § 18 des Reglements über den Finanzhaushalt und den Finanzausgleich der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich (Finanzreglement) vom 25. Juni 2009 (LS 182.25) werden zur Ermittlung des Zentralkassenbeitrags die Nettosteuererträge der natürlichen und der juristischen Personen je durch den Steuerfuss der Kirchgemeinde dividiert (Abs. 1). Die Summe der beiden Teilbeträge ergibt den Zentralkassenbeitrag der Kirchgemeinde (Abs. 2). Die Beiträge werden aufgrund der Steuereingänge und des Steuerfusses des dem Beitragsjahr vorangehenden Rechnungsjahres berechnet (Abs. 4).

3.2 Bevor eine zu füllende Gesetzeslücke angenommen werden darf, ist durch Auslegung zu ermitteln, ob das Fehlen einer ausdrücklichen Anordnung nicht ein so genanntes qualifiziertes Schweigen darstellt, indem der Gesetzestext die Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage stillschweigend enthält (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7.A., Zürich/St. Gallen 2016, N. 202).

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut. Wenn der Text nicht klar ist und verschiedene Interpretationen möglich sind, muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Vom Wortlaut darf nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass dieser nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte, auf den Zweck der Norm, die ihr zugrunde liegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (BGE 139 II 404, E. 4.2 m.w.H.).

3.3 Eine Lücke im Gesetz besteht, wenn sich eine Regelung als unvollständig erweist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt oder eine Antwort gibt, die als sachlich unhaltbar angesehen werden muss. Hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern im Sinne eines qualifizierten Schweigens mitentschieden, bleibt kein Raum für richterliche Lückenfüllung. Eine echte Gesetzeslücke liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dann vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz diesbezüglich weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann. Von einer unechten oder rechtspolitischen Lücke ist demgegenüber die Rede, wenn dem Gesetz zwar eine Antwort zu entnehmen ist, diese aber nicht als befriedigend empfunden wird. Echte Lücken zu füllen, ist dem Gericht aufgegeben, unechte zu korrigieren, ist ihm nach traditioneller Auffassung verwehrt.

Die neuere Lehre und Rechtsprechung kommt vom Begriff der echten und unechten Lücke vermehrt weg und bezeichnet die Lücke als planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes, die von den rechtsanwendenden Organen behoben werden darf (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O.,

N. 213 mit zahlreichen Hinweisen). Dabei gelten als Massstab nur die dem Gesetz selbst zugrundeliegenden Zielsetzungen und Werte, nicht hingegen Wertungen, die von aussen an das Gesetz herangetragen werden.

4.

4.1 Die Rekurrentin macht zunächst geltend, der Spezialfall einer Grenzveränderung sei nicht im Gesetz geregelt. Dies trifft zu, allerdings sind in den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen überhaupt keine Spezialfälle und Ausnahmeregelungen vorgesehen und lassen diese hierzu auch keine Möglichkeit offen. Im Gegenteil ist gemäss der gesetzlichen Bestimmung der Zentralkassenbeitrag in jedem Fall aufgrund der Steuereingänge und des Steuerfusses des dem Beitragsjahr vorangehenden Rechnungsjahres zu berechnen. Der Gesetzestext ist diesbezüglich in seinem Wortlaut eindeutig und lässt keinen Raum für eine Auslegung.

4.2 Die Tatsache, dass die Möglichkeit, bei der zeitlichen Bemessung der Beiträge eine strukturelle Änderung wie eine Grenzverschiebung zu berücksichtigen, im Gesetzestext nicht vorgesehen ist, wird von der Rekurrentin als unbefriedigend empfunden, kann aber für sich alleine nicht dazu führen, dass eine solche Möglichkeit richterlich geschaffen wird. Vielmehr müsste sich aus dem Gesetz selbst ergeben, dass der Gesetzgeber diese Ausnahme unabsichtlich zu regeln unterlassen hat. Aus diesem ist jedoch eindeutig zu schliessen, dass der Bemessungszeitraum für alle Kirchgemeinden und alle Konstellationen ausnahmslos festgesetzt werden soll.

4.3 Sodann ist selbst dann, wenn eine Lückenfüllung möglich wäre, nicht ersichtlich, inwiefern vorliegend im Vergleich zu anderen Gemeinden hinsichtlich der Berechnung des Zentralkassenbeitrags ein Spezialfall besteht. Zwar ist für das Jahr 2017 wegen der Grenzveränderung ein beträchtlicher Rückgang von Steuereinnahmen zu erwarten, jedoch kann ein solcher jederzeit auch aufgrund anderer Vorgänge entstehen, wobei der Einnahmerückgang vorliegend seit längerem vorhersehbar war und somit auch bei der Budgetierung der Zentralkassenbeiträge hat oder hätte berücksichtigt werden können, was bei weitem nicht bei jedem Verlust von Steuereinnahmen gegeben ist.

4.4 Wie die Rekursgegnerin zu Recht anhand von Beispielen anführt, wäre im Falle der Anwendung einer – richterlich geschaffenen - Ausnahmeregelung im vorliegenden Einzelfall denkbar, dass inskünftig auch weitere Einzelfälle – etwa ein nicht vorherzusehender Rückgang oder Zuwachs von Steuereinnahmen aus besonderen Gründen – zu berücksichtigen wären. Dies würde zu einer nicht zu vertretenden Rechtsunsicherheit sowie zur Gefahr der Ungleichbehandlung der pflichtigen Kirchgemeinden aufgrund sachlich nicht nachvollziehbarer bzw. vorhersehbarer Gründe führen.

4.5 In diesem Zusammenhang ist das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV von Belang, auf welches sich auch Gemeinden berufen können (vgl. BGE 131 I 91 E. 3.4). Analog kann hier die Lehre und Rechtsprechung zum staatlichen Finanzausgleich herangezogen werden, wonach dem Prinzip der so genannten Finanzgleichheit folgend die Gemeinden in Bezug auf ihre Finanzverhältnisse gleich zu behandeln sind. Das bedeutet nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Verschiedenheit ungleich zu behandeln sei. Aus dem Prinzip der Finanzgleichheit ergibt sich als Grundsatz der Ausgestaltung des (Finanzausgleichs-)rechts das Gebot der Sachgerechtigkeit, wonach die Vergleichsmassstäbe unbeeinflussbar und objektiv sein müssen und die zahlenmässigen Grundlagen zur sachgerechten Erfassung und Bewertung der Finanzverhältnisse vergleichbar sein müssen.

Das Bundesgericht hat aber hierzu festgehalten, dass die Bemessung des Steuerkraftausgleichs auf eine in Vergangenheit liegende Rechnungsperiode und die daraus folgende Abstrahierung bzw. Objektivierung mittels Stichtatum geradezu der Verwirklichung des Gleichbehandlungsgebotes dienen, indem die tatsächlichen Finanzverhältnisse der einzelnen Gemeinden – wenn auch provisorisch – vergleichbar würden (BGer, 16. November 2011, 2C_379/2011, E. 4.3). Es treffe zwar zu, dass die Festlegung eines bestimmten Stichtages in einem Spannungsverhältnis zum Gebot der Zeitgerechtigkeit stehe und naturgemäss mit einer gewissen Pauschalierung einhergehe, welche im Einzelfall zu einer periodenbezogenen Mehrbelastung führen könne. Allerdings gebiete die Dynamik der Finanzverhältnisse bzw. das Gebot der Rechtssicherheit, Einfachheit, Planbarkeit und Transparenz des Finanzausgleichssystems die Festsetzung eines verbindlichen Stichtages bzw. einer Rechnungsperiode. Pauschalierung bzw. Schematisierung seien bei Finanzausgleichssystemen praktisch unvermeidlich und verfassungsrechtlich zulässig (E. 4.4 m.H.).

Vorliegend ist zwar nicht der Finanzausgleich betroffen, sondern die Beiträge an die Zentralkasse. Dennoch lassen sich die erwähnten Grundsätze vergleichsweise heranziehen, geht es doch auch hier um die rechtsgleiche und gesetzeskonforme Abschöpfung von Steuereinnahmen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Gebietsveränderung zwar einen Einzelfall darstellt, dass aber die klare gesetzliche Regelung sowie die Zulässigkeit der pauschalen, umfassenden Festsetzung von Bemessungszeiträumen für die Entrichtung von Beiträgen keine abweichende Behandlung des vorliegend zu beurteilenden Zentralkassenbeitrags zulassen.

4.6 Der Hinweis der Rekurrentin auf die früher angewandte Vergangenheitsbemessung im Steuerrecht und den Rückgriff auf die Gegenwartsbemessung ist schliesslich nicht näher substantiiert, und ohnehin kann die (frühere) steuerrechtliche Praxis nicht für staatliche Beiträge an die Körperschaft herangezogen werden, da sie auf grundlegend anderen Rechtsgrundlagen und Voraussetzungen beruht.

Der Rekurs ist damit abzuweisen.

5.

Das Verfahren vor der Rekurskommission ist kostenlos (§ 14 Abs. 1 Organisationsreglement). Es sind somit keine Verfahrenskosten zu erheben. Im Rekursverfahren kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden (§ 17 Abs. 2 VRG). Der vorliegende Rekurs bewegt sich im Rahmen der üblichen Behördentätigkeit, weshalb der Rekursgegnerin praxismässig keine Parteientschädigung zuzusprechen ist. Diese hat denn auch zu Recht keine solche beantragt.

Demnach erkennt die Kammer:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

[...]