KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 19. Mai 2026

Nr. 2026/945
KR.Nr. VA 0284/2025 (FD)

Volksauftrag «Kirchensteuer: Opting-Out für juristische Personen»
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Volksauftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat einen Vorschlag zur Anpassung des kantonalen Steuergesetzes zu unterbreiten. Der § 109 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1.12.1985 (BGS 614.11) ist mit einem Absatz 1^{bis} und folgendem oder sinngemässem Wortlaut zu ergänzen: «Juristische Personen können sich mittels formloser Mitteilung beim Steueramt des Kantons Solothurn vom Steueranteil befreien, der auf die staatlich anerkannten Kirchgemeinden entfällt (Opting-Out).» Die Einzelheiten insbesondere hinsichtlich der Revision des besagten Artikels per 1.1.2023 bezüglich des Steueranteils zugunsten der Solothurner Einwohnergemeinden sowie die konkrete Umsetzung sind in einer Steuerverordnung zu regeln.

2. Begründung

Das Solothurner Steuerrecht kennt die sogenannte Finanzausgleichsteuer, deren Erträge zu einem gewissen Teil auf die anerkannten Kirchgemeinden entfallen. Dadurch sind Unternehmen, welche im Kanton Solothurn ansässig sind, zur indirekten Entrichtung von Kirchensteuern verpflichtet. Dass sich indes die Bedeutung der Kirche in der Gesellschaft über die letzten Jahrzehnte gewandelt hat, kann nicht wegdiskutiert werden. Immer mehr natürliche Personen treten aus der Kirche aus – nicht zuletzt, um von der entsprechenden Steuerpflicht befreit zu sein. Juristischen Personen steht diese Möglichkeit bisher nicht zu. Im nationalen Vergleich kennen einige Kantone gar keine Kirchensteuerpflicht für juristische Personen.
Die Kirchgemeinden übernehmen zweifellos wichtige gesellschaftliche Aufgaben. Es ist daher nachvollziehbar, dass diese als öffentlich-rechtliche Körperschaften eine gewisse Nähe zum Staat geniessen dürfen. Auch in der heutigen Zeit nehmen, trotz zahlreicher Austritte aus den Kirchgemeinden jedes Jahr, zahlreiche natürliche Personen die Dienstleistungen der Kirchen in Anspruch. Bei juristischen Personen ist dies indes nicht der Fall und faktisch auch nicht möglich. Genauso wenig kann eine juristische Person sich für einen Glauben entscheiden oder einer Kirche angehören. Es ist daher völlig sachfremd, dass eine juristische Person sich finanziell am Wirken der Kirchen beteiligen muss.
In den letzten Jahren haben sich die Kirchgemeinden in der Schweiz und auch im Kanton Solothurn vermehrt in politische Abstimmungen involviert und aktiv engagiert (Referendumsabstimmung «Frontex» oder nationale Volksinitiative «Konzernverantwortungsinitiative»). Dies hat zumindest im Falle der Konzernverantwortungsinitiative zur paradoxen Situation geführt, dass juristische Personen mit ihrer Finanzausgleichssteuer einen Abstimmungskampf gegen sich selbst finanzieren mussten. Eine solche Situation ist nicht haltbar und auch nicht sachgerecht.
Aus den genannten Gründen sollen juristische Personen – gleich wie natürliche Personen – die Möglichkeit haben, sich von der Kirchensteuer (resp. vom auf die Kirchgemeinden entfallenden Teil der Finanzausgleichssteuer) zu befreien. Das Opting-Out ist daher kein Automatismus und führt zur rechtlichen Gleichbehandlung von juristischen und natürlichen Personen. Eine juristische Person kann sich weiterhin am Wirken der Kirchgemeinden beteiligen, erhält aber die Möglichkeit, sich von diesem Zwang zu befreien. Auch im schweizweiten Vergleich wäre der

Kanton Solothurn bei Weitem nicht der erste Kanton, der sich dieser veralteten Tradition entledigt – nichtsdestotrotz führt die aufgeführte Lösung nicht zu einer Abschaffung der Kirchensteuer, wie dies andere Kantone praktizieren. Die Steuerausfälle halten sich daher ebenfalls in Grenzen und ermöglichen es kirchenfernen Unternehmen, sich von dieser Steuerlast zu befreien.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Mit dem Volksauftrag wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Anpassung von § 109 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (StG; BGS 614.11) zu unterbreiten. Juristische Personen sollen sich künftig mittels formloser Mitteilung beim Steueramt von der Finanzausgleichssteuer befreien können. Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

3.1 Ausgangslage

Gemäss Art. 132 Abs. 1 Bst. d der Verfassung des Kantons Solothurn (KV; BGS 111.1) kann der Kanton von den juristischen Personen eine Finanzausgleichssteuer erheben. Diese wird gemäss § 109 Abs. 1 StG gleichzeitig mit der direkten Staatssteuer erhoben, beträgt 10 Prozent der ganzen Staatssteuer und fliesst primär den staatlich anerkannten Kirchgemeinden und sekundär den Einwohnergemeinden zu. Die Aufteilung des Ertrags richtet sich nach dem Gesetz über den Finanzausgleich der Kirchgemeinden vom 19. März 2019 (FIAG KG; BGS 131.74).

Der Kanton Solothurn kennt damit – im Unterschied zur Mehrheit der Kantone – keine eigentliche Kirchensteuer für juristische Personen, sondern eine Finanzausgleichssteuer. Diese dient neben der Unterstützung der Kirchgemeinden insbesondere dem innerkirchlichen Finanzausgleich. Die Regelung war in sehr ähnlicher Form bereits im Steuergesetz von 1961 verankert und geht auf einen Volksbeschluss vom 20. April 1952 zurück. Sie besteht damit seit über 70 Jahren im Grundsatz unverändert. Bereits bei der Einführung wurde festgehalten, dass es sich nicht um eine uneingeschränkte Kultussteuerpflicht juristischer Personen, sondern um eine bedeutend mildere, für das ganze Kantonsgebiet einheitliche Ausgleichsabgabe handle, welche insbesondere die Spitzenbelastungen schwer belasteter Kirchgemeinden brechen und ausserordentliche Aufwendungen (namentlich Neu- und Umbauten von Kirchen und Pfarrhäusern) mitfinanzieren solle.

Das Bundesgericht hat in ständiger und jahrzehntelanger Rechtsprechung die Verfassungsmässigkeit der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen bestätigt (vgl. BGE 102 Ia 468, BGE 126 I 122 sowie Urteil 2C_71/2010 vom 22. September 2010). Juristische Personen mit wirtschaftlichen Zwecken können sich nicht auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 der Bundesverfassung (BV; SR 101) berufen, selbst wenn die hinter ihnen stehenden natürlichen Personen keiner staatlich anerkannten Kirche angehören. Eine Ausnahme gilt einzig für juristische Personen, die selbst religiöse oder kirchliche Zwecke verfolgen; diese dürfen nicht verpflichtet werden, an andere Religionsgemeinschaften Kirchensteuern zu entrichten.

Gemäss Art. 72 Abs. 1 BV liegt die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat in der Zuständigkeit der Kantone, denen es grundsätzlich freisteht, die Steuerpflicht juristischer Personen beizubehalten, fakultativ auszugestalten oder abzuschaffen.

3.2 Opting-Out kommt faktisch einer Abschaffung gleich

Steuern sind gesetzlich geforderte Geldleistungen an ein Gemeinwesen, die unabhängig von einer individuellen Gegenleistung geschuldet sind. Wird einer steuerpflichtigen Person die Möglichkeit eingeräumt, sich durch einfache Mitteilung von der Steuerpflicht zu befreien, handelt es sich rechtlich nicht mehr um eine Steuer, sondern um eine freiwillige Zuwendung bzw. Spende. Fraglich ist zudem, ob eine solche freiwillige Steuer überhaupt mit dem Grundsatz der

Allgemeinheit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV) vereinbar wäre. Eine Steuer als freiwillig zu erklären, bedeutet daher faktisch deren Abschaffung.

Die Erfahrungen aus anderen Kantonen bestätigen diesen Befund: Im Kanton Neuenburg, in welchem die Kirchensteuer seit Jahren freiwillig ist, werden lediglich rund fünf Prozent der den juristischen Personen in Rechnung gestellten Beträge tatsächlich einbezahlt.[1] Ein Opting-Out für juristische Personen im Kanton Solothurn würde daher – trotz anderslautender Beteuerung im Vorstoss, wonach sich die «Steuerausfälle in Grenzen halten» würden – aller Voraussicht nach einer faktischen Abschaffung des kirchlichen Anteils der Finanzausgleichssteuer gleichkommen.

3.3 Finanzielle Bedeutung

Die Finanzausgleichssteuer stellt für zahlreiche Kirchgemeinden – insbesondere für finanzschwache Kirchgemeinden – einen wesentlichen Anteil ihrer Einnahmen dar. Da die Verteilung des Ertrags primär über den Finanzausgleich erfolgt, träfen die Einbussen eines Opting-Out nicht alle Kirchgemeinden gleichmässig, sondern vor allem jene, die auf diese Ausgleichsmittel angewiesen sind. Zudem würden Mittel wegfallen, welche ausserordentliche Aufwendungen der Kirchgemeinden – namentlich den Unterhalt historisch wertvoller Sakralbauten – mitfinanzieren. Auch die gesamtgesellschaftlichen Leistungen der Kantonalorganisationen (Landeskirchen) wären betroffen, also finanziell gewichtige Leistungen wie beispielsweise die Spital-, Gefängnis- oder Notfallsorge. Diese werden heute zu einem grossen Teil über die Finanzausgleichssteuer finanziert.

Das geltende Recht sieht zwar für den Fall eines teilweisen oder vollständigen Wegfalls der Finanzausgleichssteuer eine Ersatzfinanzierung[2] aus allgemeinen Staatsmitteln vor, jedoch nur bis zu dem vom Kantonsrat jeweils für sechs Jahre festgelegten Betrag. Damit wäre die Finanzierung nicht dauerhaft gesichert, sondern würde stärker von den allgemeinen finanzpolitischen Prioritäten abhängen. Vor allem aber würde ein Opting-Out die Finanzierungslogik grundlegend verändern: Leistungen, die heute über einen spezifischen Beitrag juristischer Personen mitfinanziert werden, müssten bei einem Wegfall entweder reduziert oder aus allgemeinen Staats- und Gemeindemitteln getragen werden. Die Last würde damit nicht aufgehoben, sondern potenziell auf die öffentliche Hand und damit stärker auf die Gesamtheit der Steuerpflichtigen verlagert.

3.4 Debatte in anderen Kantonen

Derzeit erheben die Kantone Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Aargau und Genf keine Kirchensteuer von juristischen Personen. Der Kanton Waadt erhebt überhaupt keine Kirchensteuern, im Kanton Neuenburg ist die Bezahlung dieser Steuer fakultativ und im Kanton Tessin können juristische Personen mittels einfacher Befreiungserklärung von der Kirchensteuerpflicht zurücktreten. Die Mehrheit der Kantone sieht hingegen eine Kirchensteuer für juristische Personen oder eine vergleichbare Form vor.

In den letzten Jahren war die Abschaffung oder Abschwächung der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen in mehreren Kantonen Gegenstand politischer Vorstösse. Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden empfahl dem Landrat 2013 die Verfassungsinitiative «Schluss mit Kirchensteuern für Unternehmen» zur Ablehnung, die Initiative wurde nach einer negativen Haltung

---

[1] Bericht des Regierungsrates des Kantons Bern in Erfüllung des Postulats 128-2023 Reinhard (Thun, FDP) vom 26. November 2025, Ziff. 5.1.1, mit weiteren Hinweisen.

[2] Diese Regelung wurde anlässlich einer Sparmassnahme zum Massnahmenpaket 2014 «Deckelung des Finanzausgleichssteueraufkommens bei einer Summe von 10 Mio. Franken/Jahr» eingeführt. Das heisst, ein Finanzausgleichsteueraufkommen von über 10 Mio. Franken wird seit dem Jahr 2020 nicht weiter den Kirchgemeinden und ihrem Finanzausgleich zugeteilt, sondern - nach Bildung einer Fondsreserve von 2 Mio. Franken - zu Gunsten des Finanzausgleichs der *Einwohnergemeinden* übertragen. Andererseits wurde im Sinne einer Mindestausstattung auch eine Deckelung von unten eingeführt, wonach die Finanzierung bis zu einem vom Kantonsrat festgelegten Betrag bei konjunkturell bedingten Schwankungen der Finanzausgleichssteuer ein Ausgleich über allgemeine Staatsmittel erfolgen soll.

des Landrats zurückgezogen. In den Kantonen Zürich und Graubünden stimmte das Stimmvolk 2014 mit über 70 % für eine Beibehaltung der Kirchensteuerpflicht. Die Parlamente der Kantone Uri und Zug sowie die Glarner Landsgemeinde haben entsprechende Anliegen 2021 deutlich abgelehnt. Der Grosse Rat des Kantons Thurgau lehnte einen entsprechenden Vorstoss 2023 klar ab. Auch der Kantonsrat des Kantons Schwyz hat 2023 zwei politische Vorstösse, welche die obligatorische Kirchensteuer für Unternehmen abschaffen wollten, für nicht erheblich erklärt.

Im Kanton Bern wird die Thematik aktuell vertieft behandelt. Der Regierungsrat des Kantons Bern legte am 26. November 2025 in Erfüllung des Postulats 128-2023 Reinhard einen umfassenden Bericht zur Weiterentwicklung der Kirchensteuer juristischer Personen vor. Er schlug darin nicht die Einführung einer Freiwilligkeit, sondern die Einführung einer Freigrenze für Unternehmen mit einem Gewinn unter 700’000 Franken vor, was rund 97 Prozent der bernischen Unternehmen entlastet hätte. Die vorberatende Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) unterstützt jedoch auch diesen Vorschlag mehrheitlich nicht, da die Einbussen für die Kirchgemeinden zu gross wären, und beantragt das Festhalten am Status quo. Der Grosse Rat des Kantons Bern hat den Bericht in der Frühlingssession 2026 mit deutlicher Mehrheit an die Exekutive zurückgewiesen.

Damit ist festzuhalten, dass die Kirchensteuerpflicht bzw. die vergleichbaren Solidaritätsbeiträge juristischer Personen in der weit überwiegenden Mehrheit der Kantone beibehalten wurden und auch jüngste Reformvorhaben keine Mehrheiten für eine Aufweichung finden. Der Kanton Solothurn befindet sich mit seiner Regelung im schweizweiten Vergleich somit nicht, wie der Vorstoss nahelegt, in einer überholten Aussenseiterposition.

3.5 Würdigung der Argumente

Der Vorstoss begründet das Anliegen im Wesentlichen mit drei Argumenten: der fehlenden Möglichkeit juristischer Personen, einer Kirche anzugehören, der politischen Betätigung der Landeskirchen sowie der rechtlichen Gleichbehandlung gegenüber natürlichen Personen.

Zutreffend ist, dass eine juristische Person keinem Glauben angehören kann. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Finanzausgleichssteuer sachfremd wäre. Zum Wesen einer Steuer gehört gerade, dass sie – im Gegensatz zu Kausalabgaben – voraussetzungslos geschuldet wird und keine individuelle Gegenleistung zu erwarten ist. Juristische Personen tragen über Steuern regelmässig auch Leistungen mit, die sie nicht unmittelbar selbst beanspruchen, die aber das Gemeinwesen stabilisieren und den Standort stärken. Dazu gehören etwa Bildung, soziale Sicherheit, Gesundheitsversorgung, Kultur oder Integrationsleistungen. In gleicher Weise beteiligt sich die Wirtschaft über die Finanzausgleichssteuer an Leistungen, die dem gesellschaftlichen Zusammenhalt, der Krisenbewältigung, der sozialen Integration und damit einem stabilen Umfeld für Bevölkerung, Arbeitnehmende und Unternehmen zugutekommen.

Die vom Vorstoss geforderte Gleichbehandlung von juristischen und natürlichen Personen findet ihre Grenzen in den unterschiedlichen Rechtsnaturen. Eine natürliche Person kann einer Religionsgemeinschaft angehören, eine juristische Person nicht. Gleichzeitig stehen einer juristischen Person Vorteile offen, die einer natürlichen Person versagt bleiben – namentlich die Haftungsbeschränkung. Eine einseitige Ausrichtung auf Gleichbehandlung allein bei der Kirchensteuer greift daher zu kurz. So mag beispielsweise ein Selbständigerwerbender als Inhaber eines Einzelunternehmens auf den ersten Blick begünstigt erscheinen, weil er durch Kirchenaustritt der Steuer entgehen kann; er haftet aber dafür persönlich und unbeschränkt für die Verpflichtungen seines Unternehmens.

Soweit sich öffentlich-rechtlich anerkannte Kirchen oder ihre Organe zu politischen Vorlagen äussern, bewegt sich dies in einem Spannungsfeld zwischen gesellschaftlicher Mitverantwortung, Meinungsäusserungsfreiheit und staatlicher Neutralität. Der Regierungsrat beurteilt insbesondere eine gezielte, mit erheblichen Mitteln geführte Beteiligung an

Abstimmungskampagnen zurückhaltend. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Finanzierungsgrundlage insgesamt nicht sachgerecht wäre. Massgebend bleibt, dass die Finanzausgleichssteuer im Kanton Solothurn zweckgebunden für gesetzlich umschriebene gesellschaftliche, regionale und kantonale Aufgaben sowie für den Finanzausgleich eingesetzt wird.

Nicht aus den Augen verloren werden darf, dass die staatlich anerkannten Kirchgemeinden und ihre Kantonalorganisationen im Kanton Solothurn zahlreiche Leistungen erbringen, von denen die Allgemeinheit profitiert. Dazu gehören unter anderem die Spital-, Heim- und Gefängnisseelsorge, die Notfallseelsorge, Beratungs- und Unterstützungsleistungen im sozialen Bereich, die Jugend- und Altersarbeit, die Integrationsarbeit sowie der Unterhalt kulturhistorisch bedeutender Sakralbauten. Hinzu kommt eine beträchtliche, in kirchlichen Engagements kostenlos erbrachte Freiwilligenarbeit. Ein Rückgang der Finanzierung hätte zur Folge, dass zahlreiche dieser Leistungen entweder reduziert oder durch Kanton und Einwohnergemeinden – und damit durch die Steuerzahlenden – übernommen werden müssten. Die Freiwilligenarbeit müsste im Falle einer staatlichen Übernahme voll abgegolten werden, da der Staat nicht in gleichem Masse auf ein solches Netzwerk zurückgreifen kann.

3.6 Zusammenfassende Beurteilung

Die Finanzausgleichssteuer juristischer Personen ist im Kanton Solothurn Teil eines historisch gewachsenen und bewährten Systems. Sie ist verfassungsrechtlich zulässig und wurde von Anfang an bewusst als mildere Form der Kirchenfinanzierung ausgestaltet; ihre Erträge dienen sowohl den Kirchgemeinden als auch – im Rahmen des Finanzausgleichs – den Einwohnergemeinden und kommen damit der Allgemeinheit zugute.

Weiter käme ein Opting-Out, wie es der Vorstoss verlangt, nach den Erfahrungen anderer Kantone faktisch einer weitgehenden Abschaffung des kirchlichen Anteils der Finanzausgleichssteuer gleich. Die finanziellen Auswirkungen wären insbesondere für finanzschwache Kirchgemeinden sehr erheblich. Zahlreiche Leistungen zugunsten der Gesellschaft müssten reduziert oder durch das Gemeinwesen übernommen werden, womit die Steuerlast letztlich von den juristischen auf die natürlichen Personen verschoben würde. Die Beispiele aus den Kantonen Zürich, Graubünden, Zug, Uri, Glarus, Nidwalden, Thurgau und Schwyz – sowie die aktuellen Beratungen im Kanton Bern – zeigen, dass die Beibehaltung der Kirchensteuerpflicht bzw. der Finanzausgleichssteuer mehrheitsfähig und sachlich gerechtfertigt ist.

Der Regierungsrat verkennt nicht, dass sich die gesellschaftliche Bedeutung der Kirchen gewandelt hat, und anerkennt das Anliegen einer kritischen Betrachtung der Kirchenfinanzierung. Er erachtet es jedoch als gerechtfertigt, dass juristische Personen über die Finanzausgleichssteuer einen massvollen Beitrag an die Kirchgemeinden und ihre Landeskirchen und den kirchlichen Finanzausgleich leisten. Die Landeskirchen tragen mit ihren Leistungen wesentlich zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zum Gemeinwohl bei, von dem auch juristische Personen und ihre Mitarbeitenden profitieren. Der Regierungsrat beantragt deshalb die Nichterheblicherklärung des Volksauftrags.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Volkswirtschaftsdepartement
Departement des Innern
Staatskanzlei
Steueramt
Amt für Gemeinden
Amt für Gesellschaft und Soziales
Parlamentsdienste (elektronische Publikation an KR)
philipp.eng@ggs.ch, info@jfso.ch (elektronischer Versand durch Finanzdepartement)