

Beschluss Nr. 304/2023
Schwyz, 19. April 2023 / jh

Motion M 15/22: Fakultative Kirchensteuern für juristische Personen, und Postulat P 19/22:
Mehr religiöse Neutralität ohne Leistungsabbau bei der Kirchensteuer für juristische Personen
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion und des Postulats

1.1 Motion M 15/22: Fakultative Kirchensteuern für juristische Personen

Am 26. Oktober 2022 haben Kantonsrat Jan Stocker und fünf Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

«Wir beauftragen den Regierungsrat, eine Vorlage auszuarbeiten, welche die gesetzlichen Grundlagen schafft, damit juristische Personen im Kanton Schwyz künftig fakultativ Kirchensteuern entrichten können.»

Begründung:

- *Rechtsgleichheit: Natürliche Personen haben die Wahlfreiheit, ob sie einer Konfession angehören und Kirchensteuern entrichten wollen oder darauf verzichten. Juristischen Personen ohne religiöse oder kirchliche Zwecksetzung fehlt heute ein entsprechendes Wahlrecht. Sie sind somit gezwungen, das Handeln einer nichtstaatlichen Organisation finanziell mitzutragen. Viele Unternehmen unterstützen freiwillig nichtgewinnorientierte Organisationen, welche zum gesellschaftlichen Zusammenleben beitragen. Sie tun dies allerdings auf Grund der jeweils überzeugenden Aktivitäten und des Engagements der betreffenden Vereinigungen. Dieser Massstab sollte auch für die Kirchen bzw. die staatskirchenrechtlichen Körperschaften gelten.*
- *Politische Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit: Die Landes- bzw. Kantonalkirchen mischen sich vermehrt in politische Angelegenheiten ein. So nehmen sie immer wieder öffentlich zu Abstimmungsvorlagen Stellung, betreiben politische Kampagnen und bringen nicht selten die Haltung der Wirtschaft in Misskredit (z.B. bei der Konzernverantwortungsinitiative). Wenn sich die Kirchen bzw. die staatskirchenrechtlichen Körperschaften um die Beiträge von Unternehmen bemühen müssen, so stärkt das ihre Unabhängigkeit und Freiheit, Positionen zu ver-*

treten, welche mitunter konträr zur Wirtschaft stehen. Ebenso dürften sich viele Kirchenvertreter wohl vermehrt auf das grundsätzliche Erfordernis zur politischen Neutralität zurückbesinnen. Jedenfalls erscheint der heutige Zustand, mit Steuern von Unternehmen lauthals gegen deren Interessen zu politisieren, unglaubwürdig.

Das Bundesgericht nimmt sich mit dem Hinweis auf die rechtspolitische Natur der Frage der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen seit Jahrzehnten aus der Verantwortung. Es ist deshalb notwendig, dass der kantonale Gesetzgeber seine diesbezügliche Kompetenz endlich in Anspruch nimmt und der steuerlichen Ungleichbehandlung der juristischen Personen ein Ende setzt. Dies dient nicht zuletzt der Glaubwürdigkeit der Kirchen bzw. der staatskirchenrechtlichen Körperschaften.

Die Motionäre bedanken sich bereits im Voraus für die Ausarbeitung der Vorlage.»

1.2 Postulat P 19/22: Mehr religiöse Neutralität ohne Leistungsabbau bei der Kirchensteuer für juristische Personen

Am 5. Dezember 2022 haben die Kantonsräte Elias Studer und Peter Nötzli folgendes Postulat eingereicht:

«Mit der Motion M 15/22 fordern die dortigen Motionäre die Abschaffung der obligatorischen Kirchensteuern für juristische Personen. Die hier unterzeichnenden Postulanten teilen das grundsätzliche Anliegen, dass juristische Personen nicht gezwungen werden sollten, für eine bestimmte Kirche Steuern zu bezahlen, der die an der juristischen Person beteiligten Personen vielleicht gar nicht nahestehen. Der Staat sollte grundsätzlich religiös neutral sein und nicht bestimmte Religionsgemeinschaften gegenüber anderen und gegenüber nicht-religiösen Menschen bevorzugen.

Wir möchten jedoch auch zu bedenken geben, dass unsere Landeskirchen wichtige Arbeit für unsere Gesellschaft leisten. Dies – um nur ein paar wenige Beispiele zu nennen – mit den Jugendverbänden Blauring und Jungwacht, mit der Kirchlichen Sozialberatung Innerschwyz, mit der Alters-, Kranken- und Spitalseelsorge sowie mit der Unterstützung von ausserkirchlichen wertvollen sozialen Projekten wie beispielsweise der Integrationsprojekte «Miteinander». Sie tragen auch zum Erhalt von wichtigen Kulturgütern bei.

Eine ersatzlose Abschaffung der Kirchensteuern für juristische Personen würde somit einen Leistungsabbau zuungunsten der Schwyzer Bevölkerung bedeuten. Aus diesem Grund schlagen wir vor, die Kirchensteuer nicht abzuschaffen, sondern stattdessen Lösungen zu suchen, mit denen die religiöse Neutralität des Staates verbessert werden kann, ohne dass Leistungen abgebaut werden.

Wir fordern den Regierungsrat auf, einen Bericht auszuarbeiten, in dem aufgezeigt wird, wie der Staat religiös neutraler werden kann, d.h. die momentan bestehende Kirchensteuer verändert werden kann, ohne dass dabei Dienstleistungen zugunsten der Bevölkerung gekürzt werden. Er soll dabei auch, aber nicht nur, folgende Möglichkeiten thematisieren:

- 1. Abschaffung der Kirchensteuer und Übernahme von kirchlichen Aufgaben bzw. Dienstleistungen durch Kanton und Gemeinden – diese könnten die Aufgabenerfüllung allenfalls wiederum auslagern und dafür Gelder vergeben.*
- 2. Wahl zwischen Kirchen- und Gemeinschaftssteuer: Die juristischen Personen können wählen, ob sie Kirchensteuern an eine anerkannte Landeskirche bezahlen wollen oder einen ähnlichen Betrag (z.B. den kommunalen oder kantonalen Mittelwert des Kirchen-Steuerfusses) in einen kantonalen Gemeinschafts-Fonds – mit dem Leistungen und Projekte von Privaten und Kirchen ausserhalb der bisherigen gesetzlichen Aufgaben sowie die Erhaltung von kulturell wertvoller und gemeinnütziger Infrastruktur finanziert werden könnten – bezahlen wollen.*

3. *Vollständige Ersetzung durch Gemeinschaftssteuer: Die Kirchensteuer wird vollständig abgeschafft und durch eine entsprechende Erhöhung des Steuerfusses ersetzt, die vollumfänglich in einen kantonalen Gemeinschafts-Fonds fliesst.*

Der Bericht soll ausserdem unter anderem auch aufzeigen:

- a. *welche anderen Regelungen als im Kanton Schwyz bereits existieren und*
b. *welche Leistungen die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen momentan erbringen.»*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Kirchensteuerpflicht juristischer Personen ist in der Schweiz schon seit längerer Zeit Gegenstand kontroverser rechtlicher und politischer Diskussionen. Die Motion M 15/22 argumentiert vor dem Hintergrund der Rechtsgleichheit, dass den juristischen Personen (JP) – vergleichbar zu den natürlichen Personen – ebenfalls die Wahlfreiheit zur Entrichtung von Kirchensteuern offenstehen solle. Die Motionäre halten es insbesondere für stossend, dass die Landeskirchen sich politisch teilweise konträr zur Wirtschaft positionieren und diese Kampagnen auch von Steuererträgen der JP finanziert sind. Die Motionäre fordern vom Regierungsrat entsprechend eine Vorlage, welche die gesetzliche Grundlage schafft, damit JP im Kanton künftig fakultativ Kirchensteuern entrichten können. Die Motionäre führen nicht näher aus, was unter einer fakultativen Kirchensteuer zu verstehen ist. Wird von den Regelungen in den Kantonen Genf und Neuenburg ausgegangen, handelt es sich dabei um eine Steuer, die zwar veranlagt und in Rechnung gestellt wird, deren Bezahlung jedoch freiwillig bleibt. Nachfolgenden Ausführungen liegt dieses Verständnis der fakultativen Kirchensteuer zugrunde.

Ergänzend wurde das Postulat P 19/22 eingereicht. Die Postulanten teilen dabei das Ansinnen der Motion M 15/22 grundsätzlich, geben aber zu bedenken, dass die Landeskirchen wichtige Leistungen zugunsten der Bevölkerung erbringen. Gemäss dem Postulat würde eine ersatzlose Abschaffung der Kirchensteuer für JP somit einen Leistungsabbau für die Schwyzer Bevölkerung bedeuten. Stattdessen solle der Regierungsrat Lösungen suchen, mit denen die religiöse Neutralität des Staates ohne einen Leistungsabbau verbessert werden kann. Die Postulanten sehen als Möglichkeit die Abschaffung der Kirchensteuer und Übernahme der zugehörigen Aufgaben durch die öffentliche Hand, die Wahl zwischen einer Kirchen- und Gemeinschaftssteuer oder den vollständigen Ersatz der Kirchensteuer durch eine Gemeinschaftssteuer. Die Gemeinschaftssteuern sollen in einen kantonalen Gemeinschafts-Fonds fliessen, aus welchem entsprechende Projekte und kulturell wertvolle sowie gemeinnützige Infrastruktur finanziert werden könnten.

2.2 Steuerrechtliche Aspekte

Die von den Motionären vorgeschlagene freiwillige Kirchensteuer juristischer Personen erfüllt die Kriterien einer Steuer nicht. Eine fakultative Steuer ist nicht mit dem Verfassungsgrundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung nach Art. 127 Abs. 2 BV und § 77 Abs. 2 KV vereinbar. Sie soll zwar auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und in Rechnung gestellt werden. Ihre Begleichung ist jedoch in das Belieben der betroffenen juristischen Person gestellt. Sie kann damit nie Gegenstand einer Schuldbetreibung sein. Faktisch würde somit die Pflicht zur Entrichtung von Kirchensteuern für JP abgeschafft. Die Motion M 15/22 ist vor diesem Hintergrund zu beurteilen. Das Bundesgericht hat seit 1878 wiederholt die Verfassungsmässigkeit der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen bestätigt, letztmals mit Bundesgerichtsentscheid vom 22. September 2010 betreffend den Kanton Schwyz (2C_71/2010). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 126 I 122, E. 5e) sind die Kantone verfassungsrechtlich jedoch frei, ob sie JP einer Kir-

chensteuerpflicht unterstellen oder nicht. Über die Beibehaltung oder Aufhebung der Kirchensteuerpflicht JP ist daher insbesondere basierend auf politischen und gesellschaftlichen Argumenten zu entscheiden.

2.3 Politisches Umfeld

Derzeit erheben die Kantone Aargau, Appenzell-Ausserrhodens, Basel-Stadt und Schaffhausen keine Kirchensteuer von juristischen Personen, der Kanton Waadt auch nicht von natürlichen Personen. Einzig die Kantone Genf und Neuenburg kennen eine fakultative Kirchensteuer für natürliche und juristische Personen. Im Kanton Tessin können natürliche und juristische Personen einen Antrag auf Befreiung von der Kirchensteuerpflicht einreichen. Alle übrigen bzw. die Mehrheit der Kantone sieht wie der Kanton Schwyz eine Kirchensteuer oder vergleichbare Bezugsform für natürliche und juristische Personen vor. Die Kirchensteuer für JP stand bereits in vielen Kantonen zur Debatte. Im Januar 2023 haben das Thurgauer Parlament sowie im Jahr 2021 das Urner und das Zuger Parlament sowie die Glarner Landsgemeinde die Abschaffung deutlich abgelehnt. Im Jahr 2014 haben sich die Bevölkerung von Zürich und Graubünden mit jeweils über 70 % für die Beibehaltung der Kirchensteuern für JP ausgesprochen. Diese deutlichen Voten sowie der Fakt, dass weiterhin eine Mehrheit der Kantone eine Kirchensteuer für JP kennt, legen den Schluss nahe, dass eine Abschaffung im traditionsbewussten Kanton Schwyz voraussichtlich nicht mehrheitsfähig wäre.

2.4 Leistungen der Kirchgemeinden

Es ist unbestritten, dass die römisch-katholische und evangelisch-reformierte Kirche ausserhalb des eigentlichen Kultusbetriebs vielfältige Leistungen erbringen. Kern des Postulats P 19/22 ist gerade die Sorge, dass diese Leistungen weiterhin erbracht werden. Neben einem generellen karitativen, sozialen und gesellschaftlichen Engagement findet insbesondere eine Begleitung von Menschen und Angehörigen bei Lebensübergängen (Geburt, Heirat, Bestattung) statt. Zudem engagieren sich die Kirchgemeinden in der Jugendarbeit, bieten Weiterbildungen sowie Freizeit- und kulturelle Angebote an und engagieren sich in der Pflege von Kulturgütern. Des Weiteren sind die Kirchgemeinden auch Arbeitgeber und ermöglichen vor allem mit tendenziell tiefen Löhnen attraktive Nebenerwerbe. Mit RRB Nr. 249/2004 hat der Regierungsrat eine vertiefte Auslegung zu den Leistungen staatskirchenrechtlicher Einrichtungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung vorgenommen. Damals bezifferte der Regierungsrat die Ausgaben der Kantonalkirchen und Kirchgemeinden für Leistungen, die von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und damit nicht direkt religionsabhängig sind, auf jährlich rund 8 Mio. Franken.

Die Leistungen der Landeskirchen erstrecken sich über viele sowie diverse Bereiche und sind entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip auf die lokalen Bedürfnisse der Kirchgemeindemitglieder ausgerichtet. Eine zentrale staatliche bzw. kantonale Bereitstellung oder ein Gemeinschaftsfonds – wie dies im Postulat P 19/22 gefordert wird – könnte diese Leistungen kaum in derselben Granularität erbringen. Die Leistungen der Kirchgemeinden basieren zudem vielfach auf Freiwilligenarbeit und dem Engagement der Gemeindemitglieder. Die öffentliche Hand könnte sich weder auf dieses Engagement noch die Freiwilligenarbeit abstützen und müsste diese Leistungen notgedrungen unter einem höheren Ressourceneinsatz erbringen. Im RRB Nr. 249/2004 schätzte der Regierungsrat, dass für die Leistungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung pro Jahr rund 0.5 Mio. Franken mit Spenden gedeckt und rund 133 000 ehrenamtliche Stunden geleistet wurden.

2.5 Finanz- und steuerpolitische Aspekte

Die Kirchensteuern für JP tragen rund 16 % zum Finanzhaushalt der Kirchgemeinden im Kanton bei, was bei den römisch-katholischen Kirchgemeinden rund 5 Mio. Franken und bei den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden rund 1 Mio. Franken entspricht. Bei einer Abschaffung wäre

davon auszugehen, dass diese Belastung – wenn kein Leistungsabbau erfolgt – vollständig auf die natürlichen Personen überwält wird. Diese haben mit dem Austritt aus der Kirche zwar eine Wahlfreiheit, die Besteuerungsbasis könnte dadurch aber zusätzlich erodieren. Sollten die Aufgaben gemäss dem Postulat P 19/22 der öffentlichen Hand – und damit im Sinne des Subsidiaritätsprinzips vornehmlich den Bezirken und Gemeinden – zufallen, müssten die Gemeinwesen zur Deckung dieser Ausgaben ihre Steuern erhöhen. Dadurch würde im Endeffekt wieder ein Teil der Kosten auf die JP überwält.

Im Jahr 2023 befinden sich die Steuerfüsse der Kirchgemeinden in einem Spektrum von 8–38 % (Durchschnitt rund 20 %). Die JP im Kanton werden mit einem Gesamtsteuerfuss von 247.00–383.21 % (Durchschnitt rund 350 %) belastet. Die Belastung der JP durch die Kirchensteuerfüsse ist somit vergleichbar gering, der Steuerertrag für die Kirchgemeinden jedoch von massgebender Bedeutung.

2.6 Fazit

Für den Regierungsrat ist es unbestritten, dass im heutigen Umfeld das bestehende System wohl nicht mehr eingeführt würde. Daraus ergibt sich jedoch nicht zwingend, dass die Kirchensteuer für JP abzuschaffen ist. Aufgrund der etablierten und historisch gewachsenen Strukturen ist dieser Sachverhalt differenzierter zu beurteilen. Die Mittel der Kirchgemeinden werden keineswegs nur dem Kultus zugeführt, sondern durchaus auch im öffentlichen Interesse verwendet.

Steuern sind Geldleistungen, die dem Gemeinwesen von Gesetzes wegen gegenleistungslos geschuldet sind. Die Einführung einer fakultativen Kirchensteuer für JP läuft der zwingenden Rechtsnatur einer Steuer zuwider. Der Regierungsrat lehnt dieses unklare Konzept ab und spricht sich für eine Beibehaltung des geltenden Systems aus. Die Kirchgemeinden erbringen vielfältige Leistungen zugunsten der Gesellschaft. Die bisherigen Strukturen haben sich bewährt und sind etabliert sowie eng mit dem gesellschaftlichen Gefüge verwoben. Das kirchliche Gedankengut ist inhärenter Bestandteil der Schwyzer Kultur, Gesellschaft und Tradition. Mit einer Abschaffung der Kirchensteuerpflicht für JP würde ein relevanter Anteil der Finanzierung der Kirchgemeinden entfallen. Diese Mindererträge müssten durch eine höhere Besteuerung der natürlichen Personen, eine Kürzung der Leistungen oder durch eine Verschiebung (staatliche Bereitstellung) kompensiert werden. Gerade die staatliche Bereitstellung oder die gemäss dem Postulat P 19/22 «erhöhte religiöse Neutralität» würde umfassende Änderungen in einer Vielzahl von Aufgabenfelder bedingen, wäre mit voraussichtlich erhöhten Kosten verbunden und würde dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufen. Zudem ist, basierend auf den Erfahrungen in anderen Kantonen, davon auszugehen, dass eine Abschaffung der Kirchensteuer für JP voraussichtlich nicht dem Volkswillen entsprechen würde.

Aus den obengenannten Gründen lehnt der Regierungsrat die Motion M 15/22 ab und beantragt, diese nicht erheblich zu erklären. Folgerichtig ist auch das Postulat P 19/22 nicht erheblich zu erklären, da die geforderte komplexe Erhebung und Berichterstattung unter Beibehaltung der Kirchensteuer obsolet wird. Zudem propagieren die Postulanten bei zwei Varianten eine intransparente und ineffiziente Fondsstruktur (Gemeinschafts-Fonds), die aus finanzpolitischer Sicht bereits prinzipiell abzulehnen ist (vgl. RRB Nr. 435/2022 zum Postulat P 16/21: Bildung eines Zukunftsfonds zwecks generationenübergreifender Nutzung übermässiger Steuererträge).

Die Landeskirchen können sich mit fortschreitender Säkularisierung nicht mehr auf das konstante Wohlwollen der Gesellschaft abstützen. Vor diesem Hintergrund appelliert der Regierungsrat auch an die Kirchgemeinden und Kantonalkirchen, ihre Mittelverwendung vermehrt und transparent aufzuzeigen, ihre Leistungen zugunsten der Bevölkerung sichtbarer zu machen und verstärkt Rechenschaft über die Verwendung von Steuererträgen abzulegen – wie dies auch von der öffentlichen Hand gefordert und vollzogen wird.

Wie die Motionäre beurteilt schliesslich auch der Regierungsrat die gezielte Teilnahme staatskirchlicher Institutionen an politischen Abstimmungskämpfen, wie dies in der jüngeren Vergangenheit verschiedentlich vorgekommen ist, als kritisch.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 15/22 und das Postulat P 19/22 nicht erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Rechts- und Beschwerdedienst; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber