

Beschluss Nr. 390/2024
Schwyz, 21. Mai 2024 / ju

Postulat P 20/23: Transparenz beim gesamten Leistungsangebot der Schwyzer Landeskirchen
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 24. November 2023 haben Kantonsrat Dr. Dominik Zehnder und fünf Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

«Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der beiden kantonalen Landeskirchen gilt gemeinhin als unbestritten und somit auch als Rechtfertigung für die Besteuerung von nicht-konfessionsfähigen juristischen Personen.

Es ist uns auch durchaus bewusst, dass die Kirchen für unsere christlich-abendländliche Kultur von enormer Bedeutung sind. Wir denken da insbesondere an die nicht quantifizierbaren Bereiche wie sozialer Zusammenhalt, Wertevermittlung, Fürsorge und Spiritualität.

Und trotzdem, oder gerade deshalb, besteht vor dem Hintergrund der zunehmenden Austritte von natürlichen Personen aus den beiden Landeskirchen und unter der Annahme, dass die juristischen Personen knapp 20% der jährlichen Steuereinnahmen der beiden Kantonalkirchen verantworten (Tendenz steigend), ein berechtigtes Interesse an Transparenz bezüglich des effektiven Beitrags des Angebots der kantonalen kirchlichen Körperschaften für die Gesellschaft.

Deshalb beantragen wir, dass der Kanton Schwyz eine Studie erstellen lässt über das kirchliche wie auch nicht-kirchliche Tätigkeitsfeld der beiden Landeskirchen, respektive der kantonalen kirchlichen Körperschaften und den daraus gezogenen Nutzen für die Gesellschaft und das öffentliche Leben.

Neben den angebotenen Leistungen soll die Studie ebenfalls aufzeigen, wie hoch die Nachfrage nach den einzelnen Angeboten jeweils ist, ob bereits (allenfalls staatliche) Parallelangebote existieren und wie viel eine allfällige Übernahme durch den Kanton die Steuerzahler kosten würde. Im Kanton Zürich hat die kantonale Justizdirektion gemeinsam mit den Landeskirchen eine ähnliche Studie in Auftrag gegeben. Der von universitären Politikwissenschaftler verfasste Bericht

wurde im Oktober 2023 auf dem Internetportal Kath.ch vorgestellt und in der NZZ am 1. November kurz rezensiert.

Wir danken für die wohlwollende Entgegennahme unseres Anliegens.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Am 24. Mai 2023 hat der Kantonsrat die Motion M 15/22 zur fakultativen Kirchensteuer für juristische Personen und das Postulat P 19/22 zu mehr religiöser Neutralität ohne Leistungsabbau bei der Kirchensteuer für juristische Personen auf Antrag des Regierungsrates (RRB Nr. 304/2023) als nicht erheblich erklärt. Als wesentliche Gründe für diesen Beschluss galten folgende Argumente:

- Eine fakultative Kirchensteuer für juristische Personen würde der zwingenden Rechtsnatur einer Steuer zuwiderlaufen.
- Mit der Abschaffung der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen würde ein relevanter Anteil der Finanzierung der Kirchengemeinden entfallen und die Mindererträge müssten durch eine höhere Besteuerung der natürlichen Personen oder eine Kürzung der Leistungen kompensiert werden.
- Die staatliche Bereitstellung von kompensatorischen Leistungsangeboten würde umfassende Änderungen bei einer Vielzahl von Aufgabenfeldern bedingen, wäre voraussichtlich mit erhöhten Kosten verbunden und würde dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufen.

Im Postulat P 20/23 wird argumentiert, dass ein berechtigtes Interesse an Transparenz bezüglich des effektiven Beitrags des Angebots der beiden kantonalen, kirchlichen Körperschaften für die Gesellschaft bestehe, zumal einerseits die Kirchengemeinden weiter zunehmen, aber auch die Steuereinnahmen von juristischen Personen jährlich knapp 20 % (mit steigender Tendenz) betragen würden. Die Postulanten beantragen deshalb, dass der Kanton Schwyz eine Studie über die kirchlichen wie auch nichtkirchlichen Tätigkeitsfelder der beiden Landeskirchen und den daraus gezogenen Nutzen für die Gesellschaft und das öffentliche Leben erstellen lassen soll. Diese Studie solle auch aufzeigen, wie hoch die Nachfrage nach den einzelnen Angeboten sei, ob bereits Parallelangebote existieren würden und wieviel eine allfällige Übernahme dieser Angebote durch den Kanton die Steuerzahler kosten würde. Als Anhaltspunkt wird auf eine Studie aus dem Kanton Zürich hingewiesen (WIDMER/HOFMANN/SAGER, Kirchliche Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich, Zürich 2023, abrufbar unter <https://www.zh.ch/de/sport-kultur/religion/staat-religion.html>).

Wer diese Studie im Kanton Schwyz erstellen soll, führen die Postulanten nicht näher aus. Es erscheint aber offensichtlich, dass diese Leistungserhebung nur im Zusammenwirken zwischen dem Regierungsrat bzw. dem für die Belange der Kirchengemeinden zuständigen Sicherheitsdepartement und den beiden Kantonalkirchen auf Stufe kantonaler Kirchenvorstand bzw. Kirchenrat durchgeführt werden könnte. Das Sicherheitsdepartement hat deshalb deren Stellungnahmen zum vorliegenden Postulat eingeholt. Mit Schreiben vom 11. April 2024 haben sich beide Kantonalkirchen übereinstimmend ablehnend gegenüber diesem Ansinnen geäußert.

2.2 Kirchengemeinden

Gemäss § 83 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schwyz (KV, SRSZ 100.100) gelten die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche als Kantonalkirchen. Sie sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit und gliedern sich für den ganzen Kanton nach den Bestimmungen des Organisationsstatuts in Kirchengemeinden (§ 83 Abs. 1 und

2 KV). Dem Kanton verbleibt gemäss § 83 Abs. 3 KV lediglich die Oberaufsicht über die Kantonalkirchen. Am 18. Januar 2022 hat der Regierungsrat in Beantwortung der Interpellation I 31/21 (RRB Nr. 29/2022) ausführlich zum Gehalt dieser vom Regierungsrat wahrzunehmenden, staatlichen Oberaufsicht über die Kantonalkirchen Stellung genommen. Dessen aufsichtsrechtliche Mittel beschränken sich im Wesentlichen darauf, jene Grundlagen zu überprüfen, die für das Funktionieren der Kantonalkirchen bedeutsam sind oder besondere Berührungspunkte mit der Tätigkeit des Kantons aufweisen. Es geht dabei insbesondere um die Überprüfung von rechtssetzenden Akten der kantonalkirchlichen Organe, Rechnungen und Voranschläge der Kantonalkirchen, Protokolle betreffend die Wahlen in die obersten kantonalkirchlichen Organe sowie Beschlüsse betreffend die Ausgestaltung des Finanzausgleichs auf offensichtliche Rechtsfehler sowie die Beantwortung von Rechtsfragen der Kantonalkirchen und die Befassung mit Anfragen im Rahmen der Beziehungspflege.

2.3 Kirchliches Leistungsangebot

Im kantonalen Staatskirchenrecht besteht keine Legaldefinition des kirchlichen Leistungsangebots. Die Unterscheidung zwischen kultischen, rein im kirchlichen Interessen liegenden Leistungen, Leistungen von gesamtgesellschaftlichem Interesse sowie Leistungen, die an Stelle von staatlichen Leistungen erbracht werden, ist denn auch komplex und kann methodisch nur näherungsweise vorgenommen werden. Die Vielfalt und Komplexität gesellschaftlicher Bedürfnisse sowie die Notwendigkeit, die Auswirkungen quantitativ und qualitativ zu beschreiben, machen es schwierig, solche Leistungen zu bestimmen. Die Dienstleistungen der Kantonalkirchen decken unterschiedliche Tätigkeitsbereiche ab und richten sich nach den Bedürfnissen der örtlichen Kirchgemeinschaft. Darüber hinaus beruhen die Dienstleistungen der Kirchgemeinden häufig auf Freiwilligenarbeit und der Beteiligung der Gemeindeglieder. Es steht ausser Frage, dass ausserhalb des tatsächlichen Kultusbetriebs ein allgemeiner gesellschaftlicher, sozialer und karitativer Einsatz stattfindet. Die Kantonalkirchen erbringen in Zusammenarbeit mit den Kirchengemeinden eine Vielzahl von Leistungen, worunter neben der spirituellen Unterstützung und Seelsorge, soziale Dienstleistungen, die Familienberatung, die Jugendarbeit, Bildungsangebote, die Pflege von Kulturgütern sowie wohltätige Projekte fallen.

Vor zwanzig Jahren hat der Regierungsrat eine detaillierte Auslegungsordnung über die Leistungen der staatskirchenrechtlichen Einrichtungen vorgenommen, welche für die Gesellschaft von grosser Bedeutung sind (RRB Nr. 249 vom 17. Februar 2004). In diesem Kontext hat der Regierungsrat zusammen mit beiden Kantonalkirchen einen Bericht erstellt, in welchem Art und Umfang, Leistungsempfänger, Kosten und Finanzierung, Grund, Nutzen und Zweck sowie das Interesse des Staates an solchen Leistungen der Kantonalkirchen und Kirchengemeinden analysiert wurden.

Die Leistungen wurden anhand eines umfangreichen Fragebogens in den Bereichen Sozial- und Gesundheitswesen, Kultur, Kulturräume (Baudenkmäler), Bildung, Immobilien (ohne Baudenkmäler), Friedhofwesen, Behörden und Verwaltung erhoben. 33 römisch-katholische und alle sechs evangelisch-reformierten Kirchgemeinden füllten den Fragebogen aus. Anschliessend führte das damalige Justizdepartement in Zusammenarbeit mit Vertretern der Kantonalkirchen eine Auswertung und Ergänzung der erhaltenen Fragebogen durch, um die Leistungen der Kantonalkirchen und der Kirchgemeinden möglichst umfassend zu eruieren. Dabei wurde eine Unterscheidung zwischen Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse und rein kirchlichen Leistungen (hauptsächlich Kultusleistungen) gemacht. Ein weiterer Schritt bestand darin, Leistungen in mehr oder weniger direktem Interesse des Staates von den übrigen Leistungen zu unterscheiden:

- Zu den Leistungen mit ansatzweise gesamtgesellschaftlicher Bedeutung wurden bei der Auswertung der Fragebogen die Bereiche Sozial- und Gesundheitswesen, Kultur, Denkmalpflege, Bildung, Immobilien, Friedhofwesen, Behörden und Verwaltung sowie Spenden gezählt.

- Unter die von der Kantonalkirche und den Kirchgemeinden in mehr oder weniger direktem Interesse des Staates wahrgenommenen Leistungen fielen die Erfüllung gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten, die freiwillige Übernahme übertragener öffentlicher Aufgaben sowie die Ausübung subventionierter Tätigkeiten, die, wenn sie von der Kirche nicht mehr wahrgenommen werden, einen schwierig zu quantifizierenden Aufwand in verwandten Aufgaben oder Tätigkeitsfeldern für den Staat bedeuten würden.

Wie die beiden Kantonalkirchen in ihren Stellungnahmen vom 11. April 2024 festhalten, hat sich das Leistungsspektrum der Kirchen seit der Leistungserhebung im Jahre 2004, im Gegensatz zur zwischenzeitlichen Kostenentwicklung und dem Bevölkerungswachstum, nicht wesentlich verändert.

2.4 Finanzierung der Kantonalkirchen

Gemäss § 85 Abs. 3 KV sind die staatlichen Körperschaften dazu bestimmt, Vermögen und Einkünfte gemäss den staatlichen Grundsätzen einer geordneten Haushaltsführung zu verwalten. Vorschläge und Jahresrechnungen der staatskirchlichen Körperschaften sind, analog bei den Gemeinden und dem Kanton, öffentlich zugänglich und werden von den stimmberechtigten Gläubigen in den geplanten Organen und Versammlungen genehmigt.

Die Kantonalkirchen im Kanton Schwyz erhalten keine Staatsbeiträge, sondern finanzieren sich über Kirchensteuern und Spenden. Ihnen steht das Recht zu, von den Kirchgemeinden gleichmässige Beiträge zu beziehen (§ 86 Abs. 1 KV) und sie müssen überdies für einen Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden besorgt sein (§ 86 Abs. 2 KV). Gemäss § 87 Abs. 3 KV richtet sich die Steuerpflicht und -erhebung nach der staatlichen Steuergesetzgebung und -veranlagung.

Die Finanzierung der kirchlichen Leistungsarten, wie sie in RRB Nr. 249 vom 17. Februar 2004 erhoben und gewichtet wurden, kann nach dem Gesagten vorliegend weiterhin als Anhaltspunkt dienen:

Aufwand	Total	rein kirchliche Leistungen	Leistungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	davon Leistungen an Stelle des Staates
Kosten aus Steuern in Fr.	17 165 600	9 187 400	7 978 200	4 779 600
Kosten aus Spenden in Fr.	883 000	346 000	537 000	231 000
Ehrenamtliche Stunden	233 000	100 000	133 000	21 000

Gemäss den Stellungnahmen der beiden Kantonalkirchen vom 11. April 2024 haben sich die Kirchengewandte seit 2004 verdoppelt. Diese Kostenentwicklungen seien in erster Linie der Teuerung, insbesondere den damit verbundenen Personalkosten zuzuschreiben. Die Achtung der Glaubens- und Gewissensfreiheit werde am besten berücksichtigt, indem die Finanzsphären von Staat und staatlichen Kircheneinrichtungen getrennt werden. Der Grundsatz der getrennten Sphären beinhalte ausserdem eine eindeutige Trennung von Aufgaben und Verantwortung. Sollen kirchliche Leistungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung von der öffentlichen Hand übernommen werden und damit im Sinne des Subsidiaritätsprinzips vornehmlich den Bezirken und Gemeinden zufallen, müssten die Gemeinwesen zur Deckung dieser Ausgaben ihre Steuern erhöhen.

2.5 Vergleich mit anderen Kantonen

Öffentlich-rechtliche Körperschaften des Staatskirchenrechts wie Kantonalkirchen, Landeskirchen und Kirchgemeinden gibt es in fast allen Kantonen (mit Ausnahmen der Kantone Waadt, Neuen-

burg und Genf). Obwohl natürliche und juristische Personen auch in den anderen Kantonen Kirchensteuern zahlen, haben einige Kantone wie Zürich, Bern und Basel-Land zusätzlich ein eigentliches staatliches Kirchenbudget vorgesehen.

Die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften der reformierten Kirche im Kanton Zürich, der katholischen Kirche im Kanton Zürich und der christkatholischen Kirchgemeinde Zürich werden vom Kanton Zürich mit öffentlichen Mitteln unterstützt (Art. 130 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, LS 101). Die reformierte Kirche Kanton Zürich erhielt im Jahr 2022 25.9 Mio. Franken und die katholische Kirche im Kanton Zürich 23.4 Mio. Franken (vgl. LÜDDECKENS/ROST/WALTHER, Beiträge der anerkannten Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich zum Gemeinwohl, Schlussbericht Januar 2024, abrufbar unter https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/news/2024/02/Schlussbericht_Beitraege_der_anerkannten%20Religionsgemeinschaften.pdf). Im Gegensatz zum Kanton Schwyz sind beide Landeskirchen des Kantons Zürichs verpflichtet, ihre Leistungen nachzuweisen und sie werden regelmässig überprüft. Darüber hinaus bestimmt § 25 Abs. 2 des Kirchengesetzes des Kantons Zürich vom 9. Juli 2007 (KiG; LS 180.1), dass Steuererträge von juristischen Personen nur für Kultuszwecke genutzt werden dürfen, wenn dafür die notwendigen Nachweise vorliegen.

Im Kanton Bern werden auf ähnliche Art und Weise wie im Kanton Zürich Beiträge an die Landeskirchen geleistet.

Die im Kanton Zürich durchgeführten Untersuchungen haben zum Ziel, die staatlichen Leistungen der Landeskirchen zu überprüfen und zu begründen. Da der Kanton Schwyz keine Beiträge an die Kantonalkirchen entrichtet, entfällt eine Begründung wie im Kanton Zürich.

2.6 Haltung des Regierungsrates

Das kirchliche Gedankengut ist inhärenter Bestandteil der Schwyzer Kultur, Gesellschaft und Tradition. Das bisherige partnerschaftliche Fundament zwischen Kirche und Staat hat sich bewährt und ist eng mit dem gesellschaftlichen Gefüge verwoben. Dass die Zahl an konfessionslosen Personen – gesamtschweizerisch – stetig zunimmt, bedeutet im Verhältnis zwischen Kirche und Staat eine grosse Herausforderung. Zudem sind die Kirchen aufgrund der zunehmend kritischen Haltung der Öffentlichkeit und der pluralistischen, selbstzentrierten Gesellschaft mehr und mehr herausgefordert, Rechenschaft über ihr Wirken und den Umgang mit ihren Mitteln abzulegen. Der Regierungsrat erkennt unvermindert an, dass die Kirchen und Kirchgemeinden durch ihre vielfältigen Aktivitäten einen wesentlichen Beitrag zum Gemeinwohl und sozialen Zusammenhalt leisten. Die Kantonalkirchen erbringen volkswirtschaftlich nur beschränkt messbare Leistungen zugunsten der Gesellschaft. Die Mittel der Kantonalkirchen werden keineswegs nur dem Kultus zugeführt, sondern werden in erheblichem Umfang im öffentlichen Interesse verwendet. Von den Tätigkeiten der Kantonalkirchen und der Kirchgemeinden profitieren alle staatlichen Ebenen.

Auch wenn eine genaue Zuordnung auf Bund, Kanton, Bezirke und Gemeinden naturgemäss nicht möglich ist, weil nicht nur gesetzlich einem bestimmten Gemeinwesen zugeteilte Aufgaben betroffen sind, sind die kirchlichen Leistungen und der Mitteleinsatz transparent. Die Steuereinnahmen, namentlich auch diejenigen von den juristischen Personen, sind aufgrund der wirtschaftlichen und bevölkerungsmässigen Entwicklung im Kanton Schwyz gewachsen, während die Kirchen ihre Leistungspalette in einem gesellschaftlich zunehmend komplexeren und sozial vielschichtigeren Umfeld unvermindert aufrechterhalten haben. Es gibt öffentlich zugängliche Voranschläge, Rechnungsablagen und Tätigkeitsberichte der staatskirchlichen Körperschaften, in denen die Verwendung der Kirchensteuern belegt wird. Ausserdem werden vor Ort etwa 93 % der Steuereinnahmen in den Kirchgemeinden ausgegeben. Des Weiteren hat die römisch-katholische Kantonalkirche Schwyz auf der Webseite <https://sz.kirchensteuern-sei-dank.ch> eine Übersicht über die kirchlichen Leistungen geschaffen.

Wie in der Stellungnahme beider Kantonalkirchen vom 11. April 2024 festgehalten wird, ist durch eine von den Postulanten geforderte Studie mit einem grossen Erhebungsaufwand bei den Kirchgemeinden und hohen Kosten zu rechnen. Die Erarbeitung einer solchen Studie, inklusive

Erhebung der entsprechenden Daten, erfordert einerseits einen hohen personellen Aufwand seitens der Kirchen und andererseits müssten auch auf staatlicher Seite entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Auch ist fraglich, ob eine solche Studie überhaupt eine konkrete Monetarisierung der Tätigkeiten der Kantonalkirchen ermöglichen würde. Wie im vorliegenden Postulat P 20/23 selber eingeräumt wird und auch aus RRB Nr. 249 vom 17. Februar 2004 hervorgeht, kann die Tätigkeit der Kantonalkirchen oftmals nur schätzungsweise mit Zahlen untermauert werden. Unter diesen Umständen ist sodann auch der finanzielle Aufwand in Relation zum Wert einer solchen Leistungserhebung zu setzen. Nach Auskunft der römisch-katholischen Kirche Zürich kosteten die Studien im Kanton Zürich, ohne Erhebungsaufwand seitens der Kirchen, bisher mehrere hunderttausend Franken.

Aus all diesen Gründen erachtet der Regierungsrat die von den Postulanten geforderte Leistungserhebung der Kantonalkirchen als nicht zielführend.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 20/23 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Kantonalkirchen.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

