

## **Kirchenfinanzierung unter Beschuss**

Von Lukas Niederberger  
in: aufbruch 195, Januar 2013

**Die Kirchensteuern geraten zunehmend und von unterschiedlichen Seiten unter Beschuss. Die Kirchenleitungen wollen am liebsten alles beim Alten belassen. Nur wenige Fachleute wagen in Kirchenkreisen nach vorne zu schauen und Gedanken anzustellen über nachhaltige Finanzierungsmodelle.**

Die Finanzierung der beiden Grosskirchen wird immer öfter zum politischen und gesellschaftlichen Thema. Kirchensteuern von Privatpersonen nehmen mit den steigenden Austrittszahlen ab. Und die Legitimierung der Kirchensteuern juristischer Personen wird im multireligiösen Staat immer schwieriger. Hinzu kommen auf katholischer Seite Aufrufe eines Bischofs, durch einen kirchlichen "Teilaustritt" den materiellen Beitrag direkt an das Bistum zu leisten statt an die staatskirchenrechtlichen Organe. Die Verantwortlichen der Landeskirchen versuchen mit differenzierten Argumentarien den Status quo zu verteidigen und aufzuzeigen, dass die Kirchen mit dem jetzigen Finanzierungssystem auch trotz steigender Austrittszahlen am besten fahren. Die Leitung der katholischen Zentralkonferenz schreckte auch nicht zurück, Kritiker des jetzigen Systems in der Öffentlichkeit an den Pranger zu stellen.

Jungfreisinnige und die junge SVP fordern in den Kantonen Zürich, Graubünden und Nidwalden mit Initiativen die Abschaffung der Kirchensteuern juristischer Personen. Bedenklich ist, dass diese Kreise die soziale Verantwortung von Firmen für die Zivilgesellschaft immer weniger einsehen und zudem die Kirchen abzustrafen versuchen für deren kritische Haltung in wirtschaftlichen Fragen. Auf der anderen Seite ist die Verteidigungshaltung der Landeskirchen in der Kirchensteuerfrage immer schwieriger nachvollziehbar. Auf jede Abschaffungsinitiative reagieren sie seit 20 Jahren gleich:

Erstens würden die Kirchensteuern von Firmen dem Finanzausgleich dienen und die ärmeren Pfarreien unterstützen. Zweitens müssten ohne diese Steuern viele soziale Aufgaben an den Staat abgegeben werden, was den Steuerzahler teurer zu stehen käme. Und drittens leiste die Kirche viel gemeinnützige Freiwilligenarbeit, was diese Steuer legitimiere.

Alle drei Argumente sind leicht zu entkräften. Erstens müssen Kirchen den Finanzausgleich intern selbst regeln (wie die Kantone und die EU-Länder auch). Zweitens könnten die Kirchen auch mit einem staatlichen Leistungsauftrag wichtige Aufgaben für die Gesamtgesellschaft übernehmen. Und drittens definiert sich Freiwilligenarbeit gerade dadurch, dass sie unbezahlt ist - im kirchlichen Jargon: für Gottes Lohn. Würden sich Gläubige ohne die Kirchensteuern nicht mehr freiwillig engagieren, wäre ihr Dienst ja höchst fragwürdig. Hinzu kommt, dass in Staaten und Kantonen ohne Kirchensteuern sogar mehr Freiwilligenarbeit geleistet wird als dort, wo Kirchgemeinden für zahlreiche Dienste Personal einstellen können. Die Kirchen täten also gut daran, proaktiv Lösungen zu entwickeln statt bald einmal in 20 Kantonen ein Finanzierungssystem zu verteidigen, dessen Sinn immer weniger Menschen nachvollziehen können.

Der aufbruch sprach mit zwei Spezialisten über das komplexe Thema Kirchenfinanzierung. Dr. Ulrich Cavelti ist Titularprofessor an der Universität St. Gallen und war bis Ende 2012 Präsident des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen und Rechtsberater der FDK. Simon Hofstetter ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund (SEK) sowie Wissenschaftlicher Assistent an der Theologischen Fakultät der Universität Bern.

*Sie, Herr Dr. Cavelti, plädieren angesichts des gewachsenen religiösen Pluralismus und aufgrund grundrechtlicher Überlegungen für eine Ablösung der bisherigen Kirchensteuern juristischer Personen durch die Abgeltung sozialer und gesamtgesellschaftlich relevanter Leistungen der Kirchen und Religionsgemeinschaften im Rahmen von Leistungsvereinbarungen. Welches sind Ihre Hauptargumente bezüglich des religiösen Pluralismus und der grundrechtlichen Überlegungen? Und warum betrifft die neue Kirchenfinanzierung nur die Steuern der juristischen Personen und nicht auch der natürlichen Personen?*

CAVELTI: Die rechtliche Stellung der juristischen Personen ist im Vergleich zu den natürlichen Personen bezüglich der Religionsfreiheit grundlegend verschieden: Es ist und war immer unbestritten, dass eine natürliche Person unter Berufung auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit das Recht hat, "sich eine religiöse Überzeugung frei von jeglicher staatlichen Beeinflussung zu bilden, zu wählen und zu wechseln, zu praktizieren und zu verbreiten oder auch abzulehnen und nach der gewonnenen Einsicht sein Leben zu gestalten". Darin inbegriffen ist das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören - und als Korrelat dazu - auch auszutreten (St. Galler Kommentar zur BV N 6 ff zu Art. 15 BV). Dieses Recht hat aber die juristische Person nicht, da das Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit an die physische Person gebunden ist. Will sich eine natürliche Person den Kirchensteuern entziehen, braucht sie nur aus einer Kirche auszutreten. Diese Möglichkeit hat die juristische Person nicht, da ihr nach der Natur der Sache dieses Freiheitsrecht im Allgemeinen nicht zusteht (so die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Weiter argumentiert das Bundesgericht damit, dass derjenige, der einen Teil seines Vermögens verselbständige, auch die entsprechenden Nachteile in Kauf nehmen müsse.

Da hinter den juristischen Personen immer auch natürliche Personen stehen, die sich aufgrund der Statistik aber immer mehr als "konfessionslos" erklären ( 1980: 242'000, 1990: 511'000, 2000: 810'000; vgl. Eidg. Volkszählung 1980-2000) vermag die Argumentation, dass eine juristische Person "kein Gewissen hat", immer weniger zu überzeugen – obwohl dies rein logisch natürlich zutrifft! Eine Studie der Universität Lausanne aus dem Jahre 2011 kam zudem zum Schluss, dass in relativen Zahlen die Anteil der Katholiken und Reformierten – die den grössten Anteil der Kirchensteuern der juristischen Personen beziehen – auf 31% bzw. 32% gesunken ist, während der Anteil der nichtchristlichen Religionen rund 12% und der Konfessionslosen auf rund 25% angestiegen ist. Dies verlangt eine Neu Beurteilung der rechtlichen Situation.

*Sie, Herr Hofstetter, befassen sich beim SEK mit der Frage der Kirchenfinanzierung. Die Landeskirchen, Kantonalkirchen und Kirchgemeinden sind seit Jahren mit zunehmenden Kirchengaustritten und sinkenden Steuereinnahmen sowie mit Angriffen auf das Kirchensteuer-System konfrontiert. Mal kommen die Initiativen zur Abschaffung der Kirchensteuern von bürgerlich-wirtschaftlicher Seite, mal von Freidenkern. Nun kommt der Widerstand auch noch von Seiten des Staatsrechts, u.a. weil alle Religionen im Land gleich behandelt werden sollen. Wie reagieren Sie darauf? Und wäre der Vorschlag von Dr. Cavelti mit Leistungsvereinbarungen zwischen dem Staat und den Religionen langfristig ein denkbarer Weg für Sie?*

HOFSTETTER: So verschieden die Herkunft der Kritik an der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen ist, so heterogen sind die vorgebrachten Argumente und Forderungen – während einige bloss Systemadjustierungen anmahnen, fordern andere einen Systemwechsel oder gar die Abschaffung der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen. Dabei ist jedoch klar festzuhalten, dass das Bundesgericht – wohlwissend um diese Kritik – seit jeher die Verfassungsmässigkeit der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen gestützt hat. Wegleitend für diese Haltung waren und sind grundlegende Sachverhalte, von denen in der Folge drei genannt werden sollen: Zum Ersten hielt das Bundesgericht in formalrechtlicher Sicht fest, dass sich juristische Personen mangels einer schützenswerten religiösen Überzeugung nicht auf die Religionsfreiheit berufen könnten.

Auch der Einwand, wonach „hinter den juristischen Personen immer auch natürliche Personen stehen“ (vgl. obige Antwort von Dr. Cavelti), die dadurch womöglich in ihrer Religionsfreiheit verletzt würden, vermochte das Bundesgericht nicht zu überzeugen. Zum Zweiten ist zu beachten, dass die Kirchensteuerpflicht für juristische Personen nicht losgelöst von der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der Kirchen behandelt werden kann. Die Stände drücken mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung aus, dass die Tätigkeiten der Kirchen – etwa ihre sinnstiftenden Handlungen bei den Übergängen des Lebens, ihre soziales und gesellschaftliches Engagement sowie ihre Sorge um die Kultur- und Baudenkmäler – im öffentlichen Interesse liegen, was auch eine öffentliche Abgabe in Form der Kirchensteuer rechtfertigt. Schliesslich ist die Kirchensteuerpflicht juristischer Personen als Ausdruck gelebten Föderalismus wahrzunehmen: Das Verhältnis zu den Religionsgemeinschaften wird nach wie vor den Kantonen selbständig geregelt. Einige Kantonsverfassungen halten diese Steuer ausdrücklich fest – die Kantonsverfassungen, die von der Bundesversammlung stets als bundesrechtskonform erachtet worden sind. Mit diesen Ausführungen sollte nachvollziehbar werden, dass die Kirchensteuerpflicht für juristische Personen in wichtigen Grundgütern verankert ist und nicht ohne Weiteres als Verhandlungsmasse verändert, angepasst oder abgeschafft werden kann. Eine Argumentation jedenfalls, die in dieser Frage bloss auf religionssoziologische Trends und prozentuale Berechnungen abstützt (vgl. in 1 angeführte Studien von Jörg Stolz), greift zu kurz und wird der Sache nicht vollauf gerecht. Den gemachten Ausführungen entsprechend sieht der Kirchenbund im Vorschlag der Leistungsvereinbarungen keine sachgemässe Lösung. Diskutabel ist allenfalls die Festlegung einer negativen Zweckbindung bei den Kirchensteuern juristischer Personen, wie es etwa die Kantone Zürich und Luzern bereits kennen. Die betreffenden Steuererträge werden demnach nicht für kultische Zwecke eingesetzt, sondern dienen bspw. sozialen, kulturellen Zwecken oder dem Unterhalt von kirchlichen Bauten. Die zweckgerichtete Verwendung der Gelder kann von den Kirchen durch gesonderte Rechnungsführung transparent dargelegt werden. Einer geforderten Leistungsvereinbarung und Leistungskontrolle (vgl. Punkt 5, Antwort Cavelti) käme dies teilweise entgegen.

*Herr Dr. Cavelti, das Bundesgericht hat im Juli 2012 den katholischen Gläubigen einen Teilaustritt aus der Katholischen Kirche zugebilligt. Dadurch bleiben sie in der Tauf- und Glaubensgemeinschaft, treten aber aus den staatskirchlichen Strukturen aus, gelten staatsrechtlich als konfessionslos und werden gebeten, ihre vom Kirchenrecht geforderte materielle Beitragspflicht in eine Solidaritäts-Kasse des Bistums einzuzahlen. Weil in diesen Kassen keine demokratische Mitbestimmung und keine Transparenz möglich ist und weil viele Katholiken gerade wegen ihrer Mühe mit dem Ortsbischof austreten, stellt dieser Weg wohl keine wirkliche Lösung des Problems dar für Gläubige, die selber bestimmen wollen, welche kirchlichen Werke sie auf dem Planeten unterstützen wollen. Was halten Sie von dieser Lösung?*

CAVELTI: Dazu habe ich mir noch keine abschliessende Meinung gebildet. Geht man von den Kirchgemeinden als Territorialgemeinden aus, die alle auf dem Gebiet lebenden Konfessionsangehörigen umfassen, ist die Antwort eine andere, als wenn die Kirchgemeinden personal organisiert sind, und dem zufolge auch eine personal und nicht territorial bestimmte Mitgliedschaft besteht.

Das Verständnis zu dieser Frage muss wohl ebenfalls neu gesucht werden. Geht das kantonale Staatskirchenrecht von der Territorialgemeinde aus, so kann es keinen Austritt aus der "Kirchgemeinde" geben.

*Was halten Sie beide von einer Art Mandatssteuer wie in Spanien oder Italien, wo natürliche Personen einen bestimmten Teil ihres Einkommens an eine soziale, kulturelle oder religiöse Institution ihrer Wahl spenden können? Wäre das nicht eine Möglichkeit, um all jene, die aus Gründen der Steueroptimierung aus den Kirchen austreten, zu einem Solidaritätsbeitrag für das gesellschaftliche Gemeinwohl zu bewegen?*

CAVELTI: Die Mandatssteuer ist keine Lösung der anstehenden Probleme. Es fehlt eine demokratische Kontrolle der Verwendung der Mittel, die Beitragsempfänger sind beliebig ausgewählt und es kann zu einer Umverteilung bzw. Neutralisierung der Mittel führen, wenn anstelle der heute privat gespendeten Gelder für karitative Zwecke nun einfach eine "Mandatssteuer" bezahlt wird.

HOFSTETTER: Die Einführung einer Mandatssteuer wurde in einigen Kantonen bereits diskutiert (etwa Basel-Stadt, Freiburg), fand hierzulande jedoch noch nirgends direkte Berücksichtigung. Ein Mandatssteuersystem, in welchem sich die Kirchen sozusagen als kultische, soziale und kulturelle Dienstleister neben anderen zu positionieren hätten, entspräche kaum dem Selbstverständnis des Kirchenbundes. Zudem ist die von Dr. Cavelti angeführte Gefahr zu betonen, dass mit einer Mandatssteuer möglicherweise bloss eine Umleitung für vorher anderweitig gespendete Beträge geschaffen würde – was wiederum nicht im Interesse von kirchlichen und karitativen Organisationen liegen kann.

*Was möchten Sie sonst noch sagen zur Frage der Kirchenfinanzierung?*

HOFSTETTER: Zuweilen wird nicht nur eine Systemänderung (vgl. Position von Dr. Cavelti) vorgeschlagen, sondern die Abschaffung der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen gefordert – so etwa aktuell durch Initiativen der Jungfreisinnigen in einigen Kantonen. In dieser Frage dürfte nicht zuletzt der ökonomische Aspekte von Interesse sein: Kürzlich erschienene Studien haben nachgewiesen, dass staatliche Stellen die von den Kirchen erbrachten Leistungen keineswegs kostengünstiger zu erbringen vermöchten. Wenn der finanzielle Handlungsspielraum der Kirchen also eingeschränkt würde, sähen diese sich gezwungen, ihr soziales und gesellschaftliches Engagement einzuschränken. Wenn nicht ein Sozialabbau betrieben werden soll, dann müssten staatlichen Behörden in die Lücke einspringen – was eine Erhöhung des Bedarfs an staatlichen Steuergeldern nach sich ziehen würde. Mit ebendieser Argumentation lehnte der Zürcher Regierungsrat kürzlich in einer Stellungnahme die Kirchensteuerinitiative ohne Gegenvorschlag ab. Dieser ökonomische Folgeeffekt einer Abschaffung von Kirchensteuern juristischer Personen sollte in den Diskussionen vermehrt Beachtung finden.

CAVELTI: Mit Erlaub ist es Zeit, eine umfassende Analyse über die Berechtigung der Erhebung von Kirchensteuern der juristischen Personen – nicht der natürlichen Personen! – vorzunehmen. Die statistischen Grundlagen der letzten 25 Jahre machen einen Meinungswechsel in der Bedeutung der Religionen im öffentlichen Leben deutlich. Die eingereichten oder angekündigten Volksinitiativen legen dies auch offen. Die Reaktion soll nicht darin bestehen, soziale Verpflichtungen der juristischen Personen für karitative und soziale Aufgaben der Gesellschaft in Frage zu stellen, wohl aber die Verwendung der Steuern juristischer Personen allein für Aufgaben der historisch etablierten Kirchen. Welche kirchliche Organisation auch immer eine im öffentlichen Gesamtinteresse liegende Aufgabe in diesen Bereichen erfüllt, soll mittels Leistungsvereinbarung und Leistungskontrolle Zugang zu den öffentlichen Mitteln haben.