

*Cadenabbia-Tagung der Konrad Adenauer Stiftung «Geld, Gott und Glaubwürdigkeit», Oktober 2014*

## **Akzeptanz und Nähe zu den Gläubigen durch den Einzug der Steuern in den Kirchgemeinden der Schweiz**

Der mir für diesen Beitrag vorgeschlagene Arbeitstitel «Akzeptanz und Nähe zu den Gläubigen durch den Einzug der Steuern in den Kirchgemeinden der Schweiz» lässt offen, wie er genau zu lesen ist: Handelt es sich um eine These? Oder gar um eine Annahme? Vielleicht nur um eine Frage? Obwohl der Titel nicht mit einem Fragezeichen versehen ist, liegt letzteres nahe: Schafft der Einzug der Kirchensteuern in den Kirchgemeinden «Akzeptanz und Nähe zu den Gläubigen»? Daraus ergibt sich allerdings sofort eine nächste Frage. Sie lautet: Akzeptanz wofür? Für die Kirche? Für den Glauben? Oder für die Kirchensteuerepflicht? Von da ist der Weg zu einer dritten Frage nicht mehr weit: Steckt hinter dem Arbeitstitel die Annahme, die Kirche als solche und ihre Seelsorge habe mehr Nähe zu den Gläubigen, weil die Kirchensteuererhebung auf Gemeindeebene und nicht auf Bistumsebene erfolgt? Oder ist mit dieser Nähe bloss eine geringere Distanz zum System der Kirchenfinanzierung gemeint?

### **1 Indikatoren für die Akzeptanz des schweizerischen Kirchenfinanzierungssystems**

Der vorliegende Beitrag geht davon aus, dass sich die Frage primär auf Akzeptanz und Nähe zum Kirchenfinanzierungssystem bezieht, das sich allerdings nicht abkoppeln lässt von der Frage von Akzeptanz, Nähe und Vertrauen ins Finanzgebaren und damit in den Umgang der Kirche(n) mit den ihr anvertrauten Ressourcen. Entsprechend stellt sich in methodischer Hinsicht die Frage, wie man diese Akzeptanz und Nähe messen kann.

#### ***Verringerung der Austrittsneigung?***

Am naheliegendsten und brisantesten ist wohl die Frage nach der Zahl der Kirchengaustritte im Vergleich zwischen der Schweiz mit einer dezentralen und Deutschland mit einer zentralen Erhebung der Kirchensteuern. Reduziert die Erhebung der Kirchensteuer vor Ort die Austrittsneigung? In Deutschland betrug die Zahl der Austritte aus der katholischen Kirche 2013 rund 180'000, was 0.75% der 24.17 Mio. Kirchenmitglieder entspricht.<sup>1</sup> In der Schweiz gibt es zwar keine nationale Austrittsstatistik, aber die verfügbaren kantonalen Zahlen zeigen, dass der Anteil der Austritte je nach Kanton zwischen 0.2 und 2% beträgt und im Schnitt ein ähnliches Niveau wie in Deutschland erreicht: Etwas weniger als 1% der rund 3 Mio. Katholiken.<sup>2</sup> Obwohl das ein sehr stichhaltiges Argument für ein basisnahes Kirchensteuersystem wäre: Die Kirchengaustritte reduziert es im Vergleich mit dem deutschen System nicht. Andersherum gesagt: Die Zahl der Kirchengaustritte ist nicht direkt mit dem Kirchenfinanzierungssystem gekoppelt, andere – von den Kirchen mehrheitlich nicht direkt beeinflussbare – Gründe sind wichtiger<sup>3</sup>. Schweiz-intern zeigt

---

<sup>1</sup> Quelle: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), Katholische Kirche in Deutschland. Zahlen und Fakten 2013/14 (Arbeitshilfen 269), Bonn 2014, 16f.

<sup>2</sup> Quelle: Schweizerisches Pastoralsoziologisches Institut (Hg.), Katholische Kirche in der Schweiz. Kirchenstatistik 2013. Zahlen, Fakten und Entwicklungen (edition spi), St. Gallen 2013, 24-30.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Stolz, J./Könemann, J./Schneuwly Purdie, M./Englberger, T./Krüggeler, M., Religion und Spiritualität in der Ich-Gesellschaft. Vier Gestalten des (Un-)Glaubens (SPI-Reihe 16), Zürich 2014, bes. 170: «Der Übergang zur Ich-Gesellschaft hat

sich das auch daran, dass die Zahl der Kirchenaustritte weder an die Höhe der Kirchensteuern noch ans Kirchenfinanzierungssystem gekoppelt ist, sondern an die Unterschiede zwischen Stadt, Agglomeration und ländlichen Strukturen.

### **Weitere Indikatoren oder Messgrößen**

Aber für die «Akzeptanz» eines Kirchensteuersystems und seine «Nähe zu den Gläubigen» gibt es weitere wichtige Messgrößen oder Indikatoren:

1. die Zahlungsbereitschaft der Gläubigen, die etwas darüber aussagt, wie viel Geld sie einzusetzen bereit sind;
2. die Beurteilung des Finanzierungssystems und des kirchlichen Finanzgebarens durch die Mitglieder der Kirche selbst;
3. die Bestätigung bzw. Infragestellung des Systems in öffentlichen und politischen Debatten sowie in gesetzgeberischen Entscheidungsprozessen;

Es wäre spannend, diesen Fragen mit entsprechenden sozialwissenschaftlichen Studien nachzugehen und in vergleichenden Untersuchungen zwischen Ländern mit unterschiedlichen Kirchenfinanzierungsmodellen Genaueres zu erfahren. Aber dazu gibt es m.W. kaum Literatur.<sup>4</sup>

## **2 Staatskirchenrechtliche und steuerrechtliche Rahmenbedingungen**

Bevor ich auf diese Indikatoren für die Frage der Akzeptanz des Kirchenfinanzierungssystems und mögliche Zusammenhänge mit seiner Nähe zu den Gläubigen zu sprechen komme, ist es unerlässlich, einige Rahmenbedingungen für die Kirchenfinanzierung in der Schweiz zu erläutern. Ich beschränke mich auf das Allernotwendigste<sup>5</sup>:

---

auch die Wahrnehmung von Religion(en) tiefgreifend verändert. Was mit der Aufklärung und der auf sie folgenden Religionskritik schon vorgespürt wurde, erreicht nun in radikalierter Form die breite Masse der Bevölkerung. Während noch bis in die 1950er Jahre von der Schweiz als «christlichem Land» gesprochen werden konnte und die Konfessionsdifferenzen ein wichtiger sozialer Marker waren, der die Wahrnehmung der Menschen stark beeinflusste, wird Religion im neuen Konkurrenzregime der Ich-Gesellschaft von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung in ganz neuer Weise betrachtet: Religion(en) unterstehen aus dieser Sicht ganz generell dem Primat der Gesellschaft und des Individuums. Sie haben nicht selbst Ansprüche zu stellen, sondern müssen der Gesellschaft und dem Individuum dienen. Falls sie dies nicht tun oder gar schädliche Auswirkungen zeigen (z.B. zu Extremismus, Fanatismus, Intoleranz neigen), werden sie abgelehnt.»

<sup>4</sup> Hinzuweisen ist immerhin auf: Traunmüller, R., Nationale Pfadabhängigkeit oder internationale Konvergenz? Eine quantitativ-vergleichende Analyse religionspolitischer Entwicklungen in 31 europäischen Demokratien 1990-2011, in: ZfP 61 (2014) 160-181. Diese vergleichende Untersuchung zeigt, dass religionsrechtliche Entwicklungen stark «pfadabhängig» sind und nicht auf eine «Konvergenz religiöser Regulierungen» hin tendieren. Auch für die stark von den religionsrechtlichen Rahmenbedingungen abhängige Entwicklung der Kirchenfinanzierungssysteme in den Kantonen der Schweiz liesse sich zeigen, dass sie primär von der historischen Rechtsentwicklung und von der politischen Diskussion im eigenen Kanton abhängig sind und nicht auf ein einheitliches Modell hin tendieren; vgl. dazu auch Liedhegener, A., Das Feld der «Religionspolitik» - ein explorativer Vergleich der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz seit 1990, in: ZfP 61 (2014) 182-208, 200.

<sup>5</sup> Ausführlicher und mit zahlreichen Literaturangaben: Kosch, D., Die öffentliche Finanzierung der katholischen Kirche in der Schweiz. Zahlen, Zusammenhänge und Zukunftsperspektiven (FVRR 30), Zürich 2013. Für die ökonomischen Aspekte grundlegend: Marti, M./Kraft, E./Walter, F., Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz. Synthese des Projektes FAKIR (Finanzanalyse Kirchen) im Rahmen des NFP 58 «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesell-

## 2.1 Kantonale Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche

Das Verhältnis von Staat und Kirche ist in der Schweiz kantonal geregelt.<sup>6</sup> Es gibt also 26 unterschiedliche Regelungen für die Kantone und Halbkantone. 21 davon sind insofern ähnlich, als sie obligatorische Kirchensteuern für die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen kennen. Aber 5 Kantone (GE, NE, TI, VD, VS) kennen dieses System nicht.<sup>7</sup> Von den 3 Millionen Katholiken wohnen immerhin 29% oder rund 870'000 in Kantonen, wo keine obligatorischen Kirchensteuern erhoben werden. (Das heisst u.a. – um auf das Thema Kirchengaustritte zurückzukommen – dass sie weder gegenüber staatlichen Behörden noch vor kirchlichen Instanzen ihren Austritt erklären müssen, um der Kirchensteuer zu entgehen, was dazu führt, dass die Kirchengaustrittszahlen aus diesen Kantonen nicht vergleichbar sind mit jenen aus Kirchensteuerkantonen.)

## 2.2 Weitere Formen der öffentlichen Finanzierung

Neben den Kirchensteuern natürlicher Personen gibt es weitere Formen der auf staatlichen Regelungen beruhenden Finanzierung von Kirchen und Religionsgemeinschaften: In manchen Kantonen sind auch die juristischen Personen (also Unternehmen) kirchensteuerpflichtig und bringen zwischen 10 und 50% der Kirchensteuern auf.<sup>8</sup> Hinzu kommen Beiträge der öffentlichen Hand («Staatsleistungen»). In den Kantonen Genf und Neuenburg, die dem französischen System am nächsten stehen, gibt es «freiwillige Kirchensteuern» bzw. «Kirchenbeiträge»: Jenen, die sich gegenüber der Steuerbehörde als Kirchenmitglieder deklarieren, teilt diese mit, wie hoch die Kirchensteuern wären. Die Steuerpflichtigen bezahlen, so viel sie wollen – alles, einen Teil oder gar nichts.

## 2.3 Sehr unterschiedliche Höhe und Zusammensetzung der Erträge

Der «Mix» zwischen diesen Formen der Kirchenfinanzierung ist unterschiedlich – und sehr unterschiedlich ist auch, wie viel Geld pro Kopf auf diesen Wegen eingeht. Was das konkret bedeutet, zeigen die

---

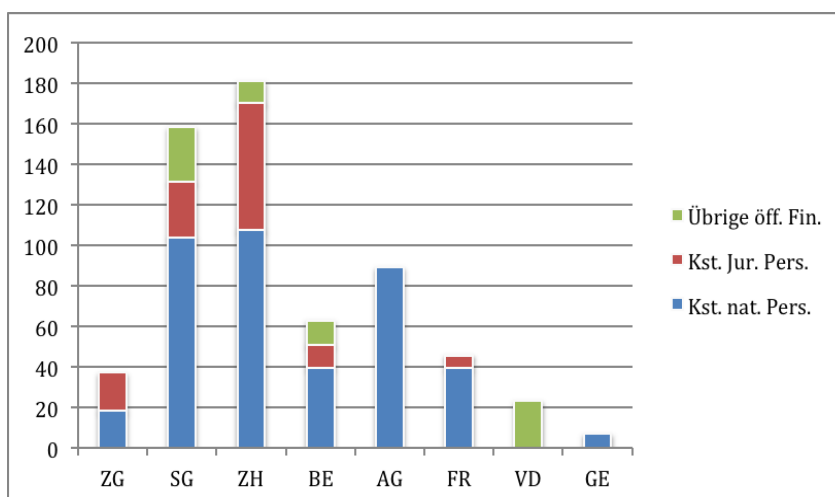
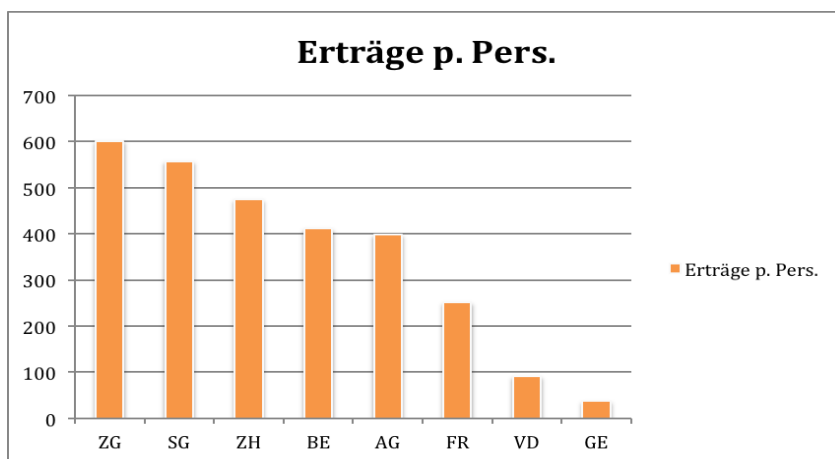
schaft», Glarus 2010; vgl. dazu meine Rezension: Kosch, D., Fakir untermauert den gesellschaftlichen Nutzen der Kirchen, in: SKZ 178 (2010) 821-822; einen Überblick gibt auch: Ries, M., Die Kirchenfinanzierung in der Schweiz, in: Gatz, E., Geschichte des kirchlichen Lebens in den deutschsprachigen Ländern seit dem Ende des 18. Jahrhunderts, Band VI: Kirchenfinanzen, Freiburg i.Br. 2000, 358-372.

<sup>6</sup> Vgl. zur Einführung: Kraus, D., Schweizerisches Staatskirchenrecht (Jus Ecclesiasticum 45), Tübingen 1993; Winzeler, C., Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz (FVRR 16), Zürich 2005; Pahud de Mortanges, R., System und Entwicklungstendenzen des Religionsverfassungsrechts der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht 52 (2007), 495-523.

<sup>7</sup> Einen neueren Überblick über die Situation in der französischsprachigen Schweiz gibt in deutscher Sprache: Pahud de Mortanges, R., Kantonale Verfassungsrevision und Religionsrecht in der Westschweiz, in: P. Hänni (Hg.), Mensch und Staat – L'homme et l'Etat, Freiburg 2003, 147-160; zum Thema der Kirchenfinanzierung in der französischsprachigen Schweiz vgl. Gardaz, P., Les communautés religieuses entre autofinancement et financements étrangers, in: Pahud de Mortanges, R. / Tanner, E. (Hg.), Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften nach schweizerischem Recht. Coopération entre Etat et communautés religieuses selon le droit suisse (FVRR15), Zürich 2005, 659-677; zum rechtlichen Status der katholischen Kirche in den Kantonen der Westschweiz s. die Beiträge in: Gerosa, L./Pahud de Mortanges, R., Eglise catholique et Etat en Suisse (FVRR 25), Zürich 2010, 239-330.

<sup>8</sup> Süess, R./Tappenbeck C.R./Pahud de Mortanges, R., Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz. Eine Dokumentation (FVRR 28), Zürich 2013 (mit Literatur).

beiden nachfolgenden Grafiken<sup>9</sup> zu den Erträgen pro Person und zur unterschiedlichen Zusammensetzung dieser Erträge:



## 2.4 Kirchensteuer als Kirchengemeindesteuer

Ein weiterer Aspekt, der besonders eng mit dem Thema «Akzeptanz und Nähe zu den Gläubigen» zusammenhängt, ist nur vor dem Hintergrund des schweizerischen Staatsaufbaus und Steuersystems verstehbar<sup>10</sup>: Die Schweiz kennt auf drei Ebenen des staatlichen Handelns eine je eigene «Steuerautonomie»: Eidgenössisch (national), kantonale und kommunale. Das heisst: Für die gemeindliche Ebene beschliessen die stimmberechtigten Mitglieder oder das kommunale Parlament im Rahmen kantonaler Vorgaben die Höhe der Steuern (den sogenannten «Steuerfuss»). Sie befinden über den Mitteleinsatz (Haushalt, «Budget») und genehmigen die Jahresrechnung. Auf kantonaler und nationaler Ebene werden diese Entscheidungen in den Parlamenten oder im Rahmen von Volksabstimmungen getroffen.

<sup>9</sup> Beide aus Kosch, Kirchenfinanzierung (Anm. 3) 13f.

<sup>10</sup> Zu diesem Zusammenhang s. neben Kosch, Kirchenfinanzierung (Anm. 3), 18-25, insbesondere: Henrici, P., Eine Problemanzeige: Das schweizerische Staatsverständnis in seiner Auswirkung auf das Verhältnis Staat-Kirche in: Gerosa, L./Müller, L. (Hg.), Katholische Kirche und Staat in der Schweiz (Kirchenrechtliche Bibliothek 14), Wien 2010, 17-28.

Da die Kirchensteuern in der Schweiz (dort wo es sie gibt) *Kirchgemeindesteuern* sind, ist nicht nur der Steuer*einzug* kommunal. Die Kirchgemeindemitglieder (d.h.: die auf dem Territorium der Kirchgemeinde wohnhaften Katholiken oder Mitglieder einer anderen anerkannten Kirche) beschliessen, wie hoch die Kirchensteuern sind und wofür sie verwendet werden. Die kantonalkirchlichen (also staatskirchenrechtlichen und nicht diözesanen) Instanzen können die Gemeinden zwar verpflichten, einen bestimmten Anteil der Kirchensteuern an die kantonale Ebene abzugeben und sie können bestimmte Vorgaben für die Mittelverwendung machen. Aber in der Hauptsache entscheiden die Kirchgemeindemitglieder über den Mitteleinsatz - die von ihnen gewählten Behörden setzen diese Beschlüsse um und legen darüber öffentlich und transparent Rechenschaft ab.

Nicht nur bezüglich der Höhe der Kirchensteuern, sondern auch bezüglich des Einsatzes der Steuererträge besteht auf kommunaler Ebene meist<sup>11</sup> ein direktdemokratisches Mitwirkungsrecht der Kirchenmitglieder auf der Basis des Prinzips «No taxation without representation». Nähe und Akzeptanz sind also mindestens für jene, die sich daran aktiv beteiligen, vollumfänglich gewährleistet. Und jene, die sich nicht aktiv beteiligen, wissen, dass sie sich beteiligen könnten, wenn sie wollten und dass die entsprechenden Entscheidungen auf der Basis von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und finanzieller Transparenz fallen.

### **3 Auswirkungen der staatskirchenrechtlichen Rahmenbedingungen auf die Kirchenfinanzierung**

Die Auswirkungen dieses Systems auf die Kirchenfinanzierung können hier nicht im Detail beschrieben werden. Ich beschränke mich auf wenige zentrale Punkte:

#### **3.1 Grosse Nähe der Finanzverantwortlichen zu den Steuerzahlen und ihrer Lebenswelt**

Das System zeichnet sich durch grosse Nähe der Finanzverantwortlichen zu den Gläubigen und Kirchensteuerzahlern und ihrer Lebenswelt aus. Entsprechend stark sind die Rückkoppelungseffekte in beide Richtungen. Einerseits Rückkoppelung an die wirtschaftliche Entwicklung: Geht es der Gemeinde, der Region oder auch der Kirchgemeinde finanziell schlecht, entsteht unmittelbarer Spardruck, geht wirtschaftlich gut, ist man bereit, grosszügig Mittel einzusetzen. Andererseits Rückkoppelung an das pastorale Handeln: Kann eine Jugendseelsorgerin die Kinder und Jugendlichen begeistern und findet z.B. die Firmpastoral bei Eltern und Kindern grossen Anklang, wird man dort nicht sparen. Haben die jugendpastoralen Aktivitäten aber keine Resonanz, werden die entsprechenden Stellenprozente in Frage gestellt, sobald etwas Spardruck entsteht.

#### **3.2 Ausgeprägter Hang zum Pragmatismus**

Eng mit diesen Rückkoppelungseffekten verbunden ist ein ausgeprägter Hang zum Pragmatismus: Was einleuchtet, ankommt und funktioniert, wird gefördert und finanziert, ebenso, was dem eigenen Lebensstandard entspricht. Was jedoch abgehoben wirkt, eher theoretischen Postulaten als alltagsnahen Erfahrungen entspringt, hat es schwer, ebenso Ungewohntes und Experimentelles. Diözesane pastorale Konzepte, die von den Seelsorgenden vor Ort nicht mitgetragen werden und die keine finanzielle Entlastung mit sich bringen, werden stossen auf grosse Skepsis. Zu diesem Pragmatismus gehört auch, dass ein

---

<sup>11</sup> In grösseren städtischen Kirchgemeinden gibt es auch auf kommunaler Ebene ein «Kirchenparlament» aus gewählten Vertretern, die über diese Frage befinden.

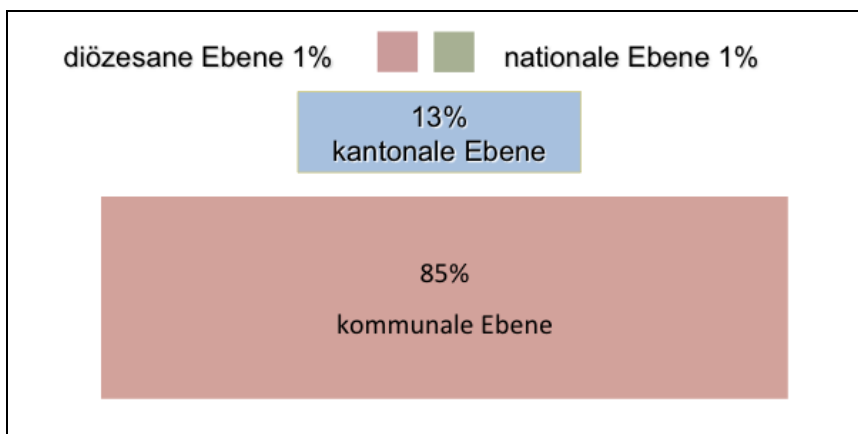
ausgeglichener Haushalt eine sehr hohe Priorität hat: Sprudeln die Steuererträge, senkt man den Steuerfuss. Wird es eng, sucht man den Ausgleich zwischen Einsparungen und höheren Steuern. Die entsprechenden Beschlüsse fallen «vor Ort» und werden in der Regel auch dann akzeptiert, wenn sie wehtun.

### 3.3 Unterschiedlicher Umgang mit Kirchensteuermitteln

Der Umgang mit den Kirchensteuermitteln ist sehr unterschiedlich. So gibt es z.B. im gleichen Bistum, z.T. auch noch innerhalb des selben Kantons unterschiedliche Löhne für dieselben Positionen: Ein Pfarrer z.B. verdient je nach Wirkungsort in der Schweiz zwischen CHF 75'000 und CHF 150'000 pro Jahr. Und während man in strukturschwachen Gemeinden kaum das Geld für den Kirchenunterhalt hat, kann andernorts sehr viel in kirchliche Gebäude investiert werden.

### 3.4 Ungleiche Verteilung der Mittel auf die Ebenen kirchlichen Handelns

Die Mittel sind sehr ungleich auf die Ebenen verteilt. Durchschnittlich bleiben 85% der Mittel in den Kirchgemeinden, 13% stehen auf kantonaler, je 1-2% auf nationaler und diözesaner Ebene zur Verfügung. Aber in manchen Kantonen ist die kommunale Ebene noch stärker: Bei ihr bleiben bis 94%, die kantonale Ebene muss mit 6% auskommen, wovon sie dann noch 2-3% auf die obersten Ebenen weitergeben muss.



### 3.5 Breite Verteilung der Entscheidungskompetenzen

Die Autonomie der Kirchgemeinden in finanziellen Belangen führt dazu, dass die Entscheidungskompetenzen sehr breit verteilt sind. Das macht das System stabil, aber träge. Die Veränderungsdynamik ist klein, die Kräfte, die sich darum sorgen, dass «die Kirche im Dorf bleibt» sind zahlreich.

Wer zum Beispiel mehrere Kirchgemeinden fusionieren oder in einer Region die Zahl der Kirchengebäude reduzieren möchte, um Kosten zu sparen oder Mittel für kirchliches Personal freizuspielen, muss die entsprechenden Kirchgemeinden und ihre Behörden davon überzeugen, dass das der richtige Weg ist, und für diese Entscheidungen demokratische Mehrheiten finden.

### 3.6 Entlastung der Diözesen von Verantwortung und Administration

Nicht zu unterschätzen ist die Entlastung der Diözesen von der finanziellen Verantwortung für die kirchlichen Mitarbeitenden und von der Finanzadministration. Die basisnahe Ansiedlung der Verantwortung für die Löhne der kirchlichen Mitarbeitenden und für die Finanzadministration hat zur Folge, dass die Diöze-

sen sich in der Regel darum nicht zu kümmern brauchen. Gerade in Zeiten knapper werdender Kirchenfinanzen bewahrt sie dies vor Unannehmlichkeiten und vor Risiken.

### **3.7 Einfluss durch Überzeugungsarbeit und Vereinbarungen**

Die kanonisch-rechtlichen Autoritäten, insbesondere die Diözesanbischöfe, haben keine eigene Entscheidungskompetenz betreffend die Höhe der Kirchensteuern und die Verwendung der Kirchensteuermittel. Immerhin nehmen die Pfarrer von Amtes wegen Einsitz in die kommunalen staatskirchenrechtlichen Exekutiven (sog. «Kirchenräte», «Kirchenpflegen» oder «Kirchenverwaltungsräte») und auf kantonal-kirchlicher Ebene werden die zuständigen Vertreter des Bischofs (Bischofsvikare oder regionale Generalvikare) von den entsprechenden Behörden (sog. «kantonale Kirchenräte», «Synodalräte» oder «Verwaltungskommissionen») einbezogen. Sie haben den Auftrag, die pastoralen Prioritäten zur Geltung zu bringen und dazu beizutragen, dass die gesetzlich vorgegebene Zweckausrichtung des Mitteleinsatzes auf das pastorale Handeln der Kirche sich auch in den finanziellen Entscheidungen niederschlägt.<sup>12</sup> Die Grenzen einer «Kirchenfinanzpolitik» auf Bistums- oder gar auf Bischofskonferenzebene sind in diesem System jedoch sehr eng gesteckt. Direkte Entscheidungskompetenz hat die Bistumsleitung jedoch in der Verwaltung ihres eigenen Vermögens und seiner Erträge. Darüber hinaus ist sie für den Einsatz der wenigen Prozente der Kirchensteuern verantwortlich, die auf dieser Ebene verfügbar sind.

### **3.8 Nicht nur «Nähe zu den Gläubigen», sondern echte Mitverantwortung**

Auf das Thema Akzeptanz und Nähe zu den Gläubigen bezogen, heisst das: Die Nähe und Akzeptanz entsteht nicht dadurch, dass der «Einzug der Kirchensteuern in den Kirchgemeinden» erfolgt, sondern dadurch, dass diese Kirchgemeinden das Recht und die Pflicht haben, über die Höhe und die Verwendung dieser Kirchensteuern weitgehend selbst zu entscheiden und dass diese Entscheidungen in überschaubaren Gebilden auf demokratischem, rechtsstaatlichem Weg und mit hoher Transparenz gefällt werden. Das führt zu finanzieller Stabilität, einem sehr pragmatischen Umgang mit Geld, zu einem breit verteilten Risiko, macht das System aber eher träge und setzt der Durchsetzung von gesamtkirchlichen Strategien zur Bewältigung der Umbrüche in der Gesellschaft und in der Pastoral Grenzen. Zudem führt es zu Ungleichzeitigkeiten und Disparitäten, die «von oben» zwar mit Ausgleichsmechanismen und Vorgaben gelindert, aber nicht beseitigt werden können. Kardinal Kurt Koch hat diesen Befund auf die Formel gebracht, das System sei subsidiaritätsstark aber solidaritätsschwach.<sup>13</sup>

## **4 Zu den Indikatoren für die Akzeptanz des Kirchensteuersystems**

Nach diesen Erläuterungen zu den Rahmenbedingungen der Kirchenfinanzierung in der Schweiz komme ich abschliessend nochmals auf die Indikatoren für die Akzeptanz des Systems zurück:

---

<sup>12</sup> Die von Kritikern des Systems gelegentlich geäusserte Auffassung, dieses System sei schon deshalb nicht mit dem Selbstverständnis der römisch-katholischen Kirche vereinbar, weil die Laien «allein» über das Geld entscheiden, ist schon aufgrund dieses unerlässlichen Einbezugs der kirchenrechtlichen Instanzen in die Entscheidungsfindung nicht zutreffend. Hinzu kommt, dass sowohl den exekutiven als auch den legislativen Behörden neben Laien regelmässig eine (manchmal fest geregelte) Zahl von Priestern und Seelsorgenden angehört.

<sup>13</sup> Vgl. Koch, K., *Ekklesiologische und staatskirchenrechtliche Fragestellungen im Bistum Basel*, in: Gerosa, L./Müller, L. (Hg.), *Katholische Kirche und Staat in der Schweiz* (Kirchenrechtliche Bibliothek 14), Wien 2010, 291-320, 302-304.

#### 4.1 Zahlungsbereitschaft

Die Zahlungsbereitschaft der Gläubigen bzw. der Kirchenmitglieder kann insgesamt als hoch bezeichnet werden. Dazu tragen zweifellos die Parallelität zwischen staatlichem und kirchlichem Steuersystem und ein hohes Grundvertrauen bei, dass die Kirchenbehörden mit dem Geld Gutes tun und es sparsam einsetzen. Ins Wanken kommt diese Zahlungsbereitschaft regelmässig dann, wenn man sich dafür schämen muss, dieser Kirche noch anzugehören oder ihr Geld zu geben. Denn wenn man als kirchendistanzierter Steuerzahler schon z.T. hohe Beiträge leistet, will man sich dafür nicht auch noch rechtfertigen müssen. Das aber ist der Fall, wenn Skandale die Kirche erschüttern oder wenn einzelne Bischöfe die kirchliche Lehre in einer Art und Weise zur Geltung bringen, dass ganze Bevölkerungsgruppen verletzt oder diskriminiert werden oder dass diese Botschaft durch die geistige Enge oder Selbstgerechtigkeit ihrer Verkünder diskreditiert wird. Was den Umgang der Kirche mit ihrem Geld direkt betrifft, trägt eine transparente und verständliche Berichterstattung über die Mittelverwendung und die erzielten Wirkungen zweifellos dazu bei, diese Zahlungsbereitschaft zu erhalten, während schon der Eindruck mangelnder Transparenz oder eines nicht auf pastorale oder soziale Wirkung, sondern auf Selbstherrlichkeit basierenden Mittelensatzes Misstrauen weckt und die Zahlungsbereitschaft verringert.

#### 4.2 Akzeptanz bei den Kirchenmitgliedern

Was die Beurteilung des Finanzierungssystems und des kirchlichen Finanzgebarens durch die Mitglieder der Kirche selbst betrifft, gibt es natürlich Diskussionen über konkrete Einzelfragen. Die Sorge, man investiere zu viel in Steine und zu wenig in Menschen, zu viel in Administration und zu wenig in Seelsorge, taucht immer wieder auf. Auch die Höhe von Löhnen und Behördenentschädigungen gibt manchmal zu reden. Wenn engagierte Kirchenmitglieder das System selbst kritisch hinterfragen, dann meist aufgrund der Sorge, ob es in Zukunft politisch noch mehrheitsfähig sein werde, oder ob es dafür Anpassungen brauche. Der Fokus liegt dann aber weniger auf der Kirchensteuer natürlicher Personen, sondern auf der Kirchensteuer für Unternehmen und auf den Staatsbeiträgen. Ein weiteres Diskussionsthema ist die Öffnung des Systems für andere Religionsgemeinschaften: Sollen auch sie – namentlich die Muslime - öffentlich-rechtlich anerkannt werden und Steuern erheben können, und wenn ja unter welchen Bedingungen? Die Meinungen gehen diesbezüglich auseinander.

Obwohl die Kirchensteuerzahlenden selbst wenig Kritik am Finanzierungssystem üben, ist es innerkirchlich heftig diskutiert. Grund dafür ist, dass es von bestimmten kirchlichen Kreisen, namentlich aus dem Umfeld der Leitung des Bistums Chur, heftig attackiert und fundamental in Frage gestellt wird.<sup>14</sup> Angeführt werden ekklesiologische und kirchenrechtliche Einwände gegen die staatskirchenrechtlichen Strukturen insgesamt, aber auch die Tatsache, dass das Finanzierungssystem die Bischöfe zu Bittstellern macht und dem Mittelbedarf auf diözesaner und schweizerischer Ebene zu wenig Rechnung trägt. Diese Bedenken haben die Bischofskonferenz und den Vatikan dazu bewegt, ein aggiornamento der Strukturen zu fordern, um die Vereinbarkeit mit dem Selbstverständnis der Kirche zu erhöhen.<sup>15</sup> Die Art und Weise

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu insbesondere die Publikationen des Churer Generalvikars Martin Griching, zuletzt: ders., Zur Reformbedürftigkeit des Schweizer Staatskirchenrechts, in: Jusletter 7. Juli 2014. Ähnlich v. Weber, F.X., Das staatskirchliche System als institutionalisierte Krise, in: SKZ 172 (2004) 903f.909-911.

<sup>15</sup> Eingeleitet wurde dieser Prozess mit einer grossen Tagung, die 2008 in Lugano stattfand. Die Tagungsakten sind publiziert in: Gerosa, L./Müller, L. (Hg.), Katholische Kirche und Staat in der Schweiz (Kirchenrechtliche Bibliothek 14), Wien 2010. Vgl. auch



des Vorgehens, die Tonalität des von der Bischofskonferenz veröffentlichten Grundlegendokuments und seine Instrumentalisierung durch jene, die de facto kein aggiornamento wünschen, sondern das System zu Grunde richten wollen, haben gerade bei den Kirchenfinanzierungsorganen für deutliche Kritik gesorgt.<sup>16</sup> Akzeptanzprobleme haben nicht das Kirchensteuersystem und die staatskirchenrechtlichen Strukturen, sondern jene Kräfte in der Bischofskonferenz und in den Bistumsleitungen, die behaupten es verbessern zu wollen, de facto aber seine Demontage betreiben. Nicht nur Betroffene, sondern auch externe Beobachter stellen fest, dass die Vorgänge etwas Selbstzerstörerisches haben: Man versucht, seine interne Position zu stärken, indem man am Ast sägt, der das gesamte System trägt.<sup>17</sup>

### 4.3 Rückhalt in der Politik

Was die Bestätigung bzw. Infragestellung des Systems in öffentlichen und politischen Debatten sowie in gesetzgeberischen Entscheidungsprozessen betrifft, muss als erstes festgestellt werden: Obwohl es in den letzten Jahren und Jahrzehnten zahlreiche Revisionen von kantonalen Verfassungen und Gesetzgebungen gab, welche die Basis für das jeweilige Kirchenfinanzierungssystem bilden, haben sich die legalen Rahmenbedingungen nicht zum Nachteil der anerkannten Kirchen verändert. Ihre Stellung und auch ihre Finanzierung blieb – trotz entsprechender Vorstösse und Debatten in den Parlamenten – weitgehend unangetastet. Veränderungen, die es gab, sorgten dafür, dass Unzeitgemässes modernisiert wurde, z.B. indem überholte konfessionelle Differenzen beseitigt wurden.<sup>18</sup> Auch parlamentarische Vorstösse oder Volksinitiativen blieben chancenlos. Um nur ein Beispiel zu nennen: Eine Volksinitiative zur Abschaffung der Kirchensteuern für Unternehmen im stark städtisch geprägten Kanton Zürich, wo rund 40% der Bevölkerung keiner der anerkannten Kirchen angehören, wurde von 73% der Stimmenden abgelehnt. Und das, obwohl diese Steuer juristisch seit Jahrzehnten umstritten ist und diskutiert wird. Das lässt darauf schliessen, dass die Akzeptanz für die Finanzierung der Kirchen mit Hilfe von gesetzlich verankerten

---

meinen Tagungsbericht: Katholische Kirche und Staat in der Schweiz – Rückblick auf die Tagung vom 3./4. November 2008 in Lugano, in: SJKR/ASDE 13 (2008) 209-221.

Im Gefolge der Tagung setzte die Schweizer Bischofskonferenz eine Fachkommission ein, deren 2013 veröffentlichtes «Vademecum» (zugänglich unter : <http://www.bischoefe.ch/dokumente/anordnungen/vademecum>) für erhebliches Aufsehen sorgte. Vgl. dazu «Vademecum für die Zusammenarbeit von katholischer Kirche und staatskirchenrechtlichen Körperschaften in der Schweiz» - Bericht und Beschlüsse der RKZ, verabschiedet an der Plenarversammlung der RKZ vom 29./30. November 2013, zugänglich unter: <http://www.rkz.ch/upload/20131204104327.pdf>.

2014 erschien der wissenschaftliche Bericht der Fachkommission: L. Gerosa (Hg.), Staatskirchenrechtliche Körperschaften im Dienst an der kirchlichen Sendung der Katholischen Kirche in der Schweiz (Kirchenrechtliche Bibliothek Band 15), Münster 2014.

<sup>16</sup> Vgl. dazu den Positionsbezug der RKZ: Katholische Kirche, staatskirchenrechtliche Körperschaften und Staat in der Schweiz, zugänglich unter: <http://www.rkz.ch/upload/20140701110148.pdf>.

<sup>17</sup> So Wehrli, C., in seinem Kommentar in der NZZ (27.8.2013) «Die Bischöfe und ihre Ast»: « Die fraglichen Strukturen sind heute in mehrfacher Hinsicht der Ast, auf dem die Kirche sitzt.

<sup>18</sup> Vgl. dazu die Entwicklungen in den Kantonen Zürich und Waadt. Dazu s. Notter, M., Staat, Kirchen und Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich, in: SKZ 180 (2012) 134-137; Gardaz, P., Le statut de l'Eglise catholique dans le canton de Vaud, in: Gerosa, L./Pahud de Mortanges, R., Eglise catholique et Etat en Suisse (FVRR 25), Zürich 2010, 241-252 ; Leuba, P. Etat, Eglises et communautés religieuses – Expériences et évolution du droit dans le Canton de Vaud, in: Katholische Kirche und demokratischer Rechtsstaat in pluralistischer Gesellschaft. Festschrift zum 40-jährigen Bestehen der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ) Gossau 2012, 35–41.

Steuern nicht nur weit über den Kreis der kirchlich Aktiven, sondern sogar über den Kreis der Kirchenmitglieder hinausgeht.<sup>19</sup>

Trotzdem darf nicht übersehen werden, dass es kritische Stimmen gibt und dass die gesamtgesellschaftliche Entwicklung die Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften tendenziell schwächt, was langfristig wohl auch die «distributive Religionspolitik»<sup>20</sup> beeinflussen wird. Zu erwähnen sind einerseits freidenkerische Kreise. Sie plädieren generell, nicht nur finanziell, für eine radikale Trennung von Staat und Kirche. Da die Freidenker ihre Religionsdistanz mit missionarischem Eifer vertreten und daraus selbst eine Art Religion machen, haben sie als Organisation kaum grosse Wachstums-Chancen. Aber religiös total Desinteressierte und Menschen, die keinerlei Erfahrungen mit Kirchen und Kirchenvertretern machen, könnten zu ähnlichen Schlussfolgerungen gelangen, insbesondere wenn sie den Eindruck gewinnen, wo Religion stark und prägend präsent werde, seien Konflikte und irrationales Verhalten oder gar Gewalt und Extremismus die Folge.<sup>21</sup>

## 5 Fazit: Demokratie und Subsidiarität schaffen gute Rahmenbedingungen

Nicht nur für die Plausibilität eines Kirchensteuersystems, sondern für die Plausibilität gesellschaftlich relevanter und staatlich anerkannter Kirchen und Religionsgemeinschaften überhaupt, sind Akzeptanz und Nähe zu Gläubigen und zum Alltagsleben der Menschen entscheidende Voraussetzungen. Das demokratische vom am Subsidiaritätsprinzip geprägte schweizerische Kirchenfinanzierungssystem, das entsprechende Rückkoppelungen gewährleistet, schafft diesbezüglich gute Rahmenbedingungen, auch wenn es – wie jedes System – seine Schwächen hat. Dass die pastoral Verantwortlichen, namentlich die Bischöfe, ihre pastoralen Visionen und Pläne nur umsetzen können, wenn sie die Kirchgemeinden und kantonalkirchlichen Organisationen, und damit engagierte Kirchenmitglieder dafür gewinnen, die nötigen Finanzen bereit zu stellen, ist für sie zwar eine grosse Herausforderung. Aber pastorale Entscheidungen und Konzepte, die sich nur deshalb umsetzen lassen, weil die kirchlichen Autoritäten über die notwendige Finanzmacht verfügen, sind einer Pastoral nicht würdig, die den Anspruch erhebt, auf den Spuren Jesu aus der «Freude des Evangeliums» zu leben diese Freude überall aufleuchten zu lassen, besonders dort, wo Menschen materielle oder seelische Not leiden.

Zürich, den 21. November 2014

Daniel Kosch

4720\_20141013\_Cadenabbia\_Manuskript.doc

---

<sup>19</sup> Vgl. dazu die Abstimmungsanalyse des kantonalen statistischen Amtes:

[http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/statistik/de/aktuell/mitteilungen/2014/analyse\\_abstimmungen\\_mai\\_2014.html](http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/aktuell/mitteilungen/2014/analyse_abstimmungen_mai_2014.html).

<sup>20</sup> Liedhegener (Anm. 4) 199.

<sup>21</sup> Vgl. dazu die einschlägigen Beiträge in Bochinger, C. (Hg.), Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt, Zürich 2012; Pahud de Mortanges, R., Das rechtliche Inkorporationsregime für Religionsgemeinschaften. Eine neue Betrachtungsweise des schweizerischen Religionsverfassungsrechts unter Einbezug des NFP 58, in: Arens, E. u.a., Integration durch Religion (Religion – Wirtschaft – Politik 10), Zürich 2014, 179-212; Kosch, D., Zukunftsperspektiven für das Religionsrecht in der Schweiz. Vor-juristische Überlegungen eines römisch-katholischen Theologen, in: Jusletter 7. Juli 2014.