

Die Kirchensteuer und ihre Verwendung

Eine Stellungnahme des
Arbeitskreises Evangelischer Unternehmer



Karlsruhe 1994

Herausgegeben vom Arbeitskreis Evangelischer Unternehmer in Deutschland e. V. (AEU) und der Evangelischen Studiengesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsethik e. V. (ESW), Klauprechtstraße 2, 76137 Karlsruhe, Telefon (0721) 81 28 35, Telefax (0721) 82 60 23.

Redaktion: Stephan Klinghardt.

Diese Stellungnahme wurde von einer gemeinsamen Kommission aus evangelischen Unternehmern und Theologen erarbeitet und vom Vorstand des AEU am 5. November 1994 verabschiedet.

Copyright by AEU 1994.

Inhalt

Einleitung	5
Die Kirchensteuer und ihre Bewertung	7
1. Historische Entwicklung	7
2. Rechtsgrundlagen	7
3. Grundsätzliche Bewertung der Kirchensteuer	8
4. Steuerhöhe und Hebesätze	9
5. Die Aufgaben der Kirche und ihre Finanzierung	10
6. Alternative Finanzierungsmöglichkeiten und ihre Bewertung	15
Forderungen für die Zukunft	17
Schlußbemerkung	21
Der Arbeitskreis Evangelischer Unternehmer	23

Einleitung

Die Kirchensteuer in ihrer gegenwärtigen Form wird in letzter Zeit zunehmend diskutiert. Das geschah und geschieht in besonderem Maße als Folge der Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland. In den neuen Bundesländern war die Kirchensteuer durch den Staat praktisch außer Kraft gesetzt. Die Mehrzahl der Bevölkerung gehörte und gehört keiner Kirche mehr an. Auch in Westdeutschland gibt es noch zu viele Menschen, die die Absicht haben, aus der Kirche auszutreten. Vielfach wird die Höhe der Kirchensteuer von denjenigen Kirchenmitgliedern als unangemessen empfunden, die am Leben und den Institutionen der Kirche wenig teilnehmen. Im Zuge des Zusammenrückens der europäischen Staaten fragt man sich, ob andere Finanzierungsmöglichkeiten, etwa eine Kultur- und Sozialsteuer, wie z. B. in Italien und Spanien, oder freiwillige Beiträge, Spenden und Kollekten, wie z. B. in Großbritannien, nicht die besseren Lösungen wären. Da die Abgabenlast in Deutschland allgemein als drückend und die Steuern als zu hoch empfunden werden, steht zu befürchten, daß mit der Einführung des Solidaritätszuschlages ab dem 1. Januar 1995 die Neigung wächst, sich dieser neuen Belastung durch Kirchenaustritt praktisch zu entziehen.

In dieser Situation möchte der Arbeitskreis Evangelischer Unternehmer in Deutschland e.V. (AEU) durch nachstehende Überlegungen einen Beitrag zu den anstehenden Fragen leisten und damit helfen, zu angemessenen und von der Mehrheit unseres Volkes akzeptierten Lösungen zu kommen. Angesichts der anhaltend hohen Austrittszahlen, die häufig auch mit der Höhe der Kirchensteuer in Verbindung gebracht werden, hat sich der AEU intensiv mit dem Finanzierungssystem der Evangelischen Kirche befaßt. Dabei ist uns deutlich geworden, wie sorgfältig die kirchlichen Haushalte auf allen Ebenen geführt werden. Den hauptamtlichen und ehrenamtlichen Mitarbeitern, die diese wichtigen Aufgaben für die Kirche wahrnehmen, möchten wir ausdrücklich unseren Dank aussprechen. Es hat sich aber auch gezeigt, daß die Transparenz und vor allem die Vergleichbarkeit der kirchlichen Haushalte zu wünschen lassen. Für Laien ist das Finanzwesen eben doch undurchsichtig geblieben. Für die Akzeptanz der Evangelischen Kirche in der Öffentlichkeit erscheint es uns zwingend zu sein, die Vergleichbarkeit der Haushalte auf allen Ebenen herzustellen, auch wenn dies nicht leicht zu erreichen sein wird.

Unsere Überlegungen zur Kirchensteuer und ihrer Verwendung sind eine Einladung zur Diskussion und Kritik.

Die Kirchensteuer und ihre Bewertung

1. Historische Entwicklung

Die Kirchensteuer ist die älteste nachweisbare Abgabenart der Menschheitsgeschichte. In frühesten Bibelzitatzen ist sie als "der Zehnte" wohl bekannt. Die enge Verbindung zwischen Staat und Kirche im Mittelalter hatte in den deutschen Staaten und Territorien zur finanziellen Verantwortung der Landesherren für die Tätigkeit der Kirchen geführt. Daneben sorgten Kirchenvermögen und Pfründen (Abgaben im System der Naturalwirtschaft) für die Besoldung von Pfarrern und kirchlichen Mitarbeitern. Aufgrund der Veränderungen durch die Französische Revolution und ihre Folgen sowie durch den Übergang in eine liberale Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung kam es 1803 erneut zu der staatlichen Einziehung kirchlicher Besitzungen durch den Reichsdeputationshauptschluß. Dadurch gingen den Kirchen wesentliche Einnahmequellen verloren. Die finanzielle Verantwortung des jeweiligen Landesherrn für die Kirchen nahm zu.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts machten sich die deutschen Staaten von dieser Pflicht weithin frei, indem sie diese Belastung durch die Einführung der Kirchensteuer auf die Kirchenmitglieder abwälzten. Diese Praxis wurde in der Weimarer Verfassung festgeschrieben. Art. 140 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 übernimmt die verfassungsrechtliche Grundlage der Weimarer Verfassung. Sie gilt somit auch noch heute. Diese Entwicklung zeigt, daß die gegenwärtige Rechtslage in bewußter und gewollter Zusammenarbeit zwischen Staat und Kirche unter Beachtung historischer Entwicklungen geschaffen wurde. Sie ist auch nach Zeiten gegenkirchlicher Tendenzen und Staatsführungen aus guten Gründen wieder etabliert worden. Das gemeinsame Interesse von Staat und Kirche hat im Westen Deutschlands zur Beibehaltung eines bewährten Systems geführt. Umgekehrt haben kirchenfeindliche Tendenzen im Dritten Reich sowie in der ehemaligen DDR zu einer vorübergehenden Außerkraftsetzung der Kirchensteuer geführt mit der beabsichtigten und eingetretenen Folge einer Schwächung der Kirche.

2. Rechtsgrundlagen

Die Kirchensteuer beruht auf parallelen staatlichen und kirchlichen Vorschriften. In Art. 140 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 ist die Übernahme der Art. 136 bis 139 und Art. 141 der Weimarer Verfassung vom

11. August 1919 bestimmt. Danach sind "die Religionsgemeinschaften, welche Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, berechtigt, auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben" (Art. 137 Abs. 6). Daneben existieren Staatskirchenverträge. Die landesrechtlichen Kirchensteuergesetze werden durch kirchliche Kirchensteuerordnungen und Kirchensteuerbeschlüsse ausgefüllt, in denen die Arten der Kirchensteuern, der Besteuerungsmaßstab und die anzuwendenden Hebesätze festgelegt sind.

Die Kirchensteuer hat Verfassungsrang. Das Kirchensteuersystem kann nur durch eine Änderung unserer Verfassung mit Zweidrittelmehrheit geändert werden. Diese Rechtslage gilt seit dem 1. Januar 1991 auch für die neuen Bundesländer, die im Rahmen des Einigungsvertrages durch das Gesetz zur Regelung des Kirchensteuerwesens vom 31. August 1990 das Landesrecht wiedergeschaffen haben, das inzwischen durch Kirchensteuerordnungen in Anlehnung an die Verhältnisse in den alten Bundesländern ausgefüllt worden ist.

3. Grundsätzliche Bewertung der Kirchensteuer

Die Kirchensteuer ist eine Mitgliedschaftssteuer, d. h. sie beruht auf einer freiwilligen Mitgliedschaft, die durch die Taufe begründet wird. Die Zugehörigkeit zur christlichen Gemeinschaft ist sowohl mit Rechten als auch mit Pflichten verbunden. Zu den Pflichten gehört im Rahmen finanzieller Mitverantwortung die Zahlung von Kirchensteuern. Die Anlehnung der Kirchensteuer an das staatliche Lohn- und Einkommensteuersystem als Bemessungsgrundlage ist

- gerecht und sozial angemessen,
- effizient und ökonomisch klug sowie
- demokratisch legitimiert.

Denn dieses Steuersystem berücksichtigt die Leistungsfähigkeit des einzelnen unter Beachtung seiner familiären, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse. Deshalb ist auch die Kirchensteuer unter den Gesichtspunkten der Leistungsfähigkeit und der Gerechtigkeit grundsätzlich angemessen. Die Berechnung und Einziehung der Kirchensteuer über die staatliche Finanzverwaltung vermeidet teure, das Kirchensteueraufkommen belastende Doppelstrukturen der Steuerfestsetzung und -erhebung. Da der Finanzverwaltung die individuellen Besteuerungsdaten des Steuerpflichtigen vorliegen, bedarf es keiner weiteren Datenerhebung durch die Kirchen, die, wie die Verhältnisse in der ehemaligen DDR gezeigt haben, häufig

unvollständig oder nur schwer durchführbar ist und damit leicht zu Ungechtigkeiten führt. Zudem ist der Verwaltungsaufwand wesentlich geringer, als wenn die Kirchen diese Aufgaben selbst wahrnehmen würden. Die Kirchen entgelten dem Staat diesen Verwaltungsaufwand, je nach Landesrecht, in Höhe von 2-4 % der erhobenen Kirchensteuern. Das waren im Jahr 1992 ca. 520 Mio. DM. Insgesamt ist damit das Erhebungssystem der Kirchensteuer effizient und ökonomisch. Diese Regelung ist schließlich, wie die Lohn- und Einkommensteuer, Ausdruck des demokratischen Konsenses der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und kann, wie das gesamte Steuersystem, veränderten Verhältnissen angepaßt werden.

Generell bleibt zu fragen, ob die Kirchensteuer durch ihre Anbindung an die Einkommensteuer steuerliche Förderungszwecke des Staates, die sich auf die Bemessungsgrundlage auswirken, uneingeschränkt übernehmen muß. Aus der Entwicklung der Struktur der Einkommensteuer ergibt sich, daß große Teile der Kirchenmitglieder nicht mehr zu einem Pflichtbeitrag herangezogen werden. Gründe hierfür sind Grundfreibeträge, der progressive Tarif sowie die Ertragswertbesteuerung bei Rentnern, um nur einige Punkte zu nennen. Dies führt dazu, daß z. B. in Nordelbien von 2,4 Millionen Kirchenmitgliedern nur etwa 35 % Steuerzahler sind. Davon wiederum zahlt nur ein kleiner Teil überproportional viel Kirchensteuern. 1989 verdienten z. B. in Hamburg nur 16 % der Bürger mehr als 75.000,- DM pro Jahr und zahlten fast 70 % der gesamten Einkommen-/Lohnsteuer. Diese Zahlen gelten entsprechend auch für die Kirchensteuern.

Gleichwohl ist die Kirchensteuer in ihrer gegenwärtigen Struktur beizubehalten. Sie dient der Finanzierung kirchlicher Aufgaben, ohne die unser Gemeinschaftsgefüge ein anderes Bild hätte.

4. Steuerhöhe und Hebesätze

Die Höhe der Kirchensteuer wird durch Steuerbeschlüsse der Kirchen festgelegt. Sie bedürfen zu ihrer Rechtswirksamkeit im staatlichen Bereich der Anerkennung durch die jeweiligen Länder. Die Höhe der Kirchensteuer richtet sich im einzelnen nach dem im kirchlichen Haushaltsplan ausgewiesenen Finanzbedarf. Dieser wird von den Aufgaben der Kirchen bestimmt. Der Hebesatz liegt, bezogen auf die Einkommensteuer, z. Z. bei 9 %. Nur in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Bremen beträgt der Hebesatz 8 %. Kirchenmitglieder, die keine Einkommen- oder Lohnsteuer zu zahlen haben, werden in der Regel nicht mit Kirchensteuern belastet. Das gilt für einen Großteil von etwa 65 % der Kirchenmitglieder.

Bei Kirchenmitgliedern mit besonders hohem Einkommen werden die Kirchensteuern gekappt mit der Folge, daß die Kirchensteuer je nach Landeskirche auf höchstens 3 bzw. 4 % des zu versteuernden Einkommens begrenzt wird. Im Ergebnis betrifft diese Regelung aber nur einen sehr kleinen Personenkreis. So beträgt z. B. in der Kirche von Westfalen das Einkommen hieraus 1,7 % der Gesamtkirchensteuer, da von 2,9 Mio. Gemeindemitgliedern nur 2.400 Mitglieder von der Kappungsregelung betroffen sind. Der Grund für die Kappung liegt darin, daß die Kirche, anders als der Staat, mit der Steuer keinen sozialpolitischen Ordnungsauftrag wahrzunehmen hat, wie dies etwa durch die Umverteilung von Einkommen durch die Steuerprogression zum Ausdruck kommt. Hier koppelt sich die Kirche von der Einkommen-/Lohnsteuer bewußt ab. Daß der genannte Personenkreis sowohl absolut als auch relativ mehr zur Finanzierung kirchlicher Aufgaben beiträgt, ergibt sich aus einem anhand der Bruttoeinkommen geführten Vergleich. Die Belastung eines durchschnittlich Verdienenden durch die Kirchensteuer liegt bei 2 %, die der o. g. Kirchenmitglieder bei 3-4 % ihres Bruttoeinkommens. Diese Regelung begegnet daher keinen Bedenken.

Grundsätzlich empfehlen wir eine Angleichung der Kirchensteuerhebesätze in den Landeskirchen, obwohl bei generell gleichen Aufgaben der Landeskirchen die Steuerkraft je nach der Zusammensetzung ihrer Gemeinden nicht selten unterschiedlich ist.

5. Die Aufgaben der Kirche und ihre Finanzierung

5.1 Allgemeine Bemerkungen

Eine Wertung der Einnahmen und Ausgaben der evangelischen Kirchen in Deutschland ist schon deshalb schwierig, weil es an einer aktuellen, allumfassenden Gesamtstatistik hierüber fehlt. Eine solche Statistik gab es zuletzt vor mittlerweile 10 Jahren in Gestalt der "Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben im Bereich der EKD im Rechnungsjahr 1984; Ergebnisse der EKD-Finanzstatistik 1984". Diese Zusammenstellung umfaßte die damals 17 Gliedkirchen in Westdeutschland sowie alle ihnen nachgeordneten Körperschaften (Kirchengemeinden und deren Verbände, Kirchenkreise, Dekanate und Propsteien) sowie die in ihrer Trägerschaft stehenden Einrichtungen. Sie umfaßte auch die drei gesamtkirchlichen Zusammenschlüsse Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), Vereinigte evangelisch-lutherische Kirche in Deutschland (VELKD) und Evangelische Kirche der Union (EKU). Diese Statistik aus dem Jahr 1984 war von bemerkenswert hoher Qualität. Seitdem ist kein Gesamtüberblick mehr erstellt worden. Aktuelle Zahlen gibt es nur nach Einzelhaushalten getrennt für

die EKD, die 24 Landeskirchen, die Kirchenkreise und die über 18.000 Gemeinden. Trotz einer schon vor längerer Zeit seitens der EKD empfohlenen einheitlichen Haushaltssystematik besteht eine solche bisher nicht. Die einzelnen Haushaltspositionen sind nicht vergleichbar. Eine Gesamtanalyse kann nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erstellt werden. Die Finanzzuweisungen an die Gemeinden sind den Haushalten der betreffenden Landeskirchen zwar zu entnehmen, sie geben jedoch keine Auskunft darüber, wie die Beträge letztlich bei den Gemeinden verwendet werden. Einer Auswertung einzelner aktueller Kirchen- und Gemeindehaushalte sind keine allgemeingültigen Tendenzaussagen zu entnehmen, weil die Strukturen innerhalb der über 18.000 Gemeinden sehr unterschiedlich sind. Deshalb müssen die nachstehenden Aussagen also, trotz des langen Zeitraumes seit der letzten Gesamtstatistik und der veränderten Umstände (z. B. infolge der Wiedervereinigung), anhand der Zahlen von 1984 gemacht werden. Hierbei wird versucht, diese Angaben durch die Heranziehung von Durchschnittsziffern aus fünf aktuellen Landeskirchenhaushalten (Baden, Braunschweig, Hessen-Nassau, Rheinland-Pfalz, Westfalen) jedenfalls in der Tendenz zu aktualisieren. Für 1992 lag das Gesamtaufkommen der Kirchensteuern sowohl bei der Evangelischen Kirche als auch bei der Katholische Kirche bei rund 8,4 Mrd. DM. Bis 1992 ist das Kirchensteueraufkommen über viele Jahre ständig gestiegen. Vergleicht man allerdings die Steigerungsraten der Kirchensteuer mit denen der staatlichen Lohn- und Einkommensteuer, so bleibt die Entwicklung des Kirchensteueraufkommens hinter dem Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer zurück. Die starke Abhängigkeit des Kirchensteueraufkommens von der wirtschaftlichen Entwicklung ist seit 1992 bereits im negativen Sinne deutlich geworden. 1992 sank die Steigerungsrate erheblich ab; im Jahr 1993 wurde sie mit 1,74 % negativ und 1994 wird sich diese Tendenz wohl noch verstärken.

5.2 Übersicht über die Gesamteinnahmen

Für das Jahr 1993 gibt es hinsichtlich der Gesamteinnahmen der evangelischen Kirchen folgende Zahlen:

- Kirchensteuern	8,4 Mrd. DM =	51,53 %
- Zuschüsse der öffentl. Hand	3,1 Mrd. DM =	19,02 %
- Einnahmen aus Vermögen	2,3 Mrd. DM =	14,11 %
- Spenden und Kollekten	1,5 Mrd. DM =	9,20 %
- Leistungsentgelte	0,8 Mrd. DM =	4,91 %
- Schuldenaufnahmen	<u>0,2 Mrd. DM</u> =	<u>1,23 %</u>
	16,3 Mrd. DM =	100,00 %

Die Anteile an Kirchensteuern (51,53 %) und an Zuwendungen seitens der öffentlichen Hand (19,02 %) zeigen in ihrer Summe (70,55 %) die hohe Abhängigkeit der Kirchen von diesen beiden Einnahmequellen. In der Statistik von 1984 lag die Kirchensteuerquote bei rund 54 %, die der Zuwendungen seitens der öffentlichen Hand bei 15,2 %, insgesamt also bei 69,2 %.

5.3 Die wesentlichen Ausgaben

Personal

Die Personalausgaben erscheinen in der Statistik von 1984 mit einem Anteil von 52,6 %. Eine aktuelle Tendenzangabe hierfür ist den herangezogenen Einzelhaushalten von 5 Landeskirchen nicht zu entnehmen, da die Personalausgaben unter verschiedenen Haushaltspositionen nur verdeckt ausgewiesen werden. Angesichts der allgemeinen Entwicklung kann aber wohl unterstellt werden, daß diese Quote nicht gesunken, sondern eher gestiegen ist. Ein Anteil von über 50 % der Ausgaben erscheint hoch. Im Gegensatz zur Wirtschaft, die einem überhöhten Personalbestand durch geeignete Maßnahmen zu begegnen vermag, ist ein hoher Personalbestand in den ortskirchlichen Strukturen unverzichtbar. Das gemeindliche kirchliche Leben ist ohne die Mitarbeiter vor Ort nicht denkbar. In übergeordneten Einrichtungen der Kirche bedürfen die Personalausgaben, wo es noch zu aufwendige Verwaltungen gibt, dringend der Anpassung.

Gebäude und Baumaßnahmen

Die Ausgabenquoten für Gebäude und Baumaßnahmen erscheinen in der Gesamtstatistik von 1984 mit 8,1 und 7,3 %. Wegen der zwangsläufig langfristigen Qualität dieses Ausgabensektors ist jedoch davon auszugehen, daß sich inzwischen wesentliche Änderungen nicht ergeben haben. Die Ausgaben zur Erhaltung bestehender Gebäude sowie für Neubau-Maßnahmen müssen sachlich und wirtschaftlich gerechtfertigt sein.

Allgemeine und besondere kirchliche Dienste

Die allgemeinen und besonderen kirchlichen Dienste haben einen besonders hohen Stellenwert. Sie stellen die "geistliche Grundversorgung" der Bevölkerung dar. Der Aufgabenbereich der Verkündigung ist und bleibt innerhalb der Triade "Verkündigung, Diakonie und Mission" das Lebens-element kirchlicher Tätigkeiten. Die Dotierung der allgemeinen und der besonderen kirchlichen Dienste ist in der Statistik von 1984 mit 37,8 und 4,9 %, zusammen also 42,7 % ausgewiesen. Eine Auswertung der aktuellen Quote bei den herangezogenen 5 Landeskirchen ergibt für diese beiden zusammengehörigen Bereiche einen Durchschnittsanteil von 32,8 %.

Real dürfte diese Quote für die Gesamtheit der Kirchen aber erheblich höher liegen, weil von den Finanzzuweisungen an die den Landeskirchen untergeordneten Bereiche, insbesondere an die Kirchengemeinden, der größte Anteil für diese Aufgaben verwendet wird.

Diakonie und Sozialarbeit

Die Ausgaben für Diakonie und Sozialarbeit werden in der Statistik von 1984 mit 21,8 % ausgewiesen. Diese Zahl läßt jedoch zwei Aspekte unberücksichtigt. Zum einen erscheint die kirchliche Sozialarbeit nicht nur in einem offen ausgewiesenen Haushaltstitel, sondern durchzieht nahezu sämtliche kirchliche Aufgabenbereiche. So entfallen in die Aufgabenbereiche Diakonie und Sozialarbeit Tätigkeiten, wie z. B. solche in Kindertagesstätten, Krankenhäusern und Altenheimen in kirchlicher Trägerschaft, bei denen beträchtliche Aufwendungen von dritter Seite, z. B. den Gemeinden, Eltern oder den Versicherungsträgern übernommen werden. Weiter sind z. B. in der Beschäftigung mit Problemgruppen (besondere Dienste) im kirchlichen Entwicklungsdienst (Ökumene, Mission), in seelsorgerlichen Gesprächen (allgemeine Dienste) Sozialaspekte enthalten, die sich nur schwer quantifizieren und einer statistischen Größe zuordnen lassen. Besonders ist hervorzuheben, daß die Kirche als Initiator, Risikoträger und durch Einbindung und Motivierung von ehrenamtlichen Helfern sowie durch menschliche Zuwendung überaus anerkanntswerte Leistungen für das Gemeinwohl erbringt. Eine durchaus wünschenswerte Quantifizierung dieser Leistungen würde den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen. Außerdem sind zuverlässige Quellen leider sehr unvollständig. Man stelle sich nur einmal vor, die Kirche zöge sich aus dieser Arbeit zurück!

Gesamtkirchliche Aufgaben

Bei den gesamtkirchlichen Aufgaben (Ökumene, Weltmission, Entwicklungshilfe) zeigt sich besonders deutlich der schwerpunktmäßige Unterschied zwischen dem landeskirchlichen Haushalten und dem Haushalt der EKD. Bewegt sich die Ausgabenquote der Landeskirchen etwa um 3,5 %, wird die Funktion der EKD durch einen Haushaltsanteil von über 69 % verdeutlicht. Zwar werden diese Mittel auch von den Landeskirchen im Umlageverfahren der EKD zur Verfügung gestellt, jedoch im landeskirchlichen Haushalt nicht unter diesem Haushaltstitel ausgewiesen. Im Bereich der Entwicklungshilfeprojekte, Auslandspfarrstellen, Mitfinanzierung ökumenischer und sonstiger multinationaler Einrichtungen, Teilnahme an Weltkonferenzen usw. ist zu prüfen, inwieweit die für "Mission" aufgebrauchten Mittel in den Ländern der Dritten Welt ankommen. Hier müssen Parallelstrukturen abgebaut und zu hohe Kosten eingespart werden, deren Umfang in keinem Verhältnis zu den Ergebnissen in

den Notgebieten steht (z. B. Reisekosten). Es ist nicht sinnvoll, wenn die kirchlichen Mitarbeiter in Deutschland von diesen Haushaltsmitteln mehr profitieren als unsere Schwesterkirchen in der Dritten Welt.

In dem Maße, in dem die finanzielle Basis innerhalb Deutschlands geschwächt wird, wird die Fähigkeit, ökumenische Institutionen und die Entwicklungsarbeit so nachhaltig zu unterstützen wie bisher, immer geringer. Gerade wenn man die internationalen Verpflichtungen der Evangelischen Kirche ernst nimmt, muß jedoch angesichts knapper Mittel eine sorgfältige Prüfung der wahrgenommenen Aufgaben erfolgen. Weiter muß dafür Sorge getragen werden, daß die Voraussetzungen für die Erbringung dieser Leistungen geschaffen werden können. So ist es zum Beispiel kurzfristig und langfristig kontraproduktiv, wenn der Bau einer zwingend notwendigen Kirche verschoben oder unterlassen wird, um das hierfür benötigte Geld direkt in Entwicklungsprojekten zu verwenden. Wenn sich keine Gemeinde mehr versammelt, die durch die Verkündigung auch zur Opferbereitschaft motiviert wird, werden sehr bald die Quellen versiegen, aus denen bisher Ökumene und Dritter Welt geholfen wurde.

Bildung und Wissenschaft

Die Ausgaben für Bildungswesen und Wissenschaft erscheinen nur dann sinnvoll, wenn die entsprechenden Einrichtungen und Institute einen gegenüber staatlichen Einrichtungen speziell evangelischen Beitrag leisten, der für den Auftrag der Kirche unverzichtbar ist. Hierzu könnte z. B. der Ausbau des kirchlichen Schulwesens gerechnet werden.

Leitung, Verwaltung und Rechtsetzung

Für Leitung, Verwaltung und Rechtsetzung der Kirchen liegt die Ausgabenquote etwa bei 7 %. Ebenso wie in der Verwaltung der öffentlichen Hand und der Wirtschaft gilt es, diese Quote durch geeignete organisatorische Maßnahmen, strikte Personalpolitik und Ausschöpfung von auch überregionalen Synergiepotentialen konsequent zu verringern. Die Bürokratie hatte und hat überall die Tendenz, sich auszuweiten. "Verwaltungskomfort" und Aufgabenvielfalt müssen, wenngleich oft schmerzhaft, abgebaut werden.

Öffentlichkeitsarbeit

Für die Aufwendungen der Kirchen für die Öffentlichkeitsarbeit erscheint die ausgewiesene Quote von ca. 0,5 % der landeskirchlichen Ausgaben moderat. Bei der EKD hingegen liegt sie bei 5,5 % des Haushaltes oder 28,3 Mio. DM. Der Erfolg der Öffentlichkeitsarbeit der Evangelischen Kirche steht in keinem guten Verhältnis zu dem materiellen Aufwand. Das

ist umso bedenklicher, als auch wir eine gute und effiziente Öffentlichkeitsarbeit für unverzichtbar halten. Das gilt umsomehr, als das Ansehen der Kirche in der Öffentlichkeit ihren positiven Leistungen nicht gerecht wird.

Hilfe für die evangelischen Kirchen in den neuen Bundesländern

Die westlichen Landeskirchen transferieren z. Z. jährlich 560 Mio. DM in die östlichen Landeskirchen, die bei einer geringen Mitgliederzahl einen hohen Mitarbeiterstand haben. Für das Jahr 1995 sind als Transferleistung 440 Mio. DM vorgesehen. Damit setzen die westlichen Landeskirchen eine schon zu DDR-Zeiten geübte Praxis der Unterstützung fort. Bis zur Wiederezusammenführung der evangelischen Kirchen sind diese Gelder jedoch nicht offen in den Haushalten ausgewiesen worden, sie wurden vielmehr den östlichen Landeskirchen in anderer Weise zur Verfügung gestellt.

6. Alternative Finanzierungsmöglichkeiten und ihre Bewertung

6.1 Kultur- oder Sozialsteuer

Befürworter einer Kultur- oder Sozialsteuer anstelle der bisherigen Kirchensteuer gehen davon aus, daß große Teile unserer Bevölkerung nicht oder nicht mehr einer Kirche angehören, gleichwohl aber deren soziale oder kulturelle Dienste (z. B. Krankenhauseinrichtungen, Kindergärten, Kirchenkonzerte) in Anspruch nehmen, ohne dafür einen generellen Beitrag zu leisten. Sie verweisen hierzu auf Italien und Spanien, wo die Steuerzahler entscheiden können, ob ein Teil der staatlichen Steuer von 0,8 % (Italien) oder 0,5 % (Spanien) der Lohn-/Einkommensteuer kirchlichen oder anderen sozialen oder kulturellen Zwecken zufließen soll. Hierdurch würden Nichtkirchenmitglieder angemessen an sozialen und kulturellen Aufgaben beteiligt. Durch eine allgemeine staatliche Kultur- oder Sozialsteuer würde Kirchenmitgliedern der Anreiz genommen, aus finanziellen Gründen aus der Kirche auszutreten. Es kann aber nicht Aufgabe der Kirche sein, die Neueinführung einer zusätzlichen staatlichen Steuer vorzuschlagen. Eine Gleichstellung von Kirche und Sozial- und Kultur-Engagement hieße den kirchlichen Auftrag verkennen. Kirchlicher Auftrag ist es, das Evangelium in Wort und Tat zu verkünden und zu bekennen. Die Erhaltung von Kulturdenkmälern und das soziale Engagement sind Folgen dieses Auftrages. Dies ist auch an den kirchlichen Haushalten abzulesen. Krankenhäuser und Altenheime werden über die Pflegesätze finanziert, und auch bei Kindergärten werden Kommunen und Eltern beteiligt. Problematisch könnte sich eine Kultur- oder Sozialsteuer auch insoweit entwickeln, als daß das Verhältnis Staat-Kirche in ein Abhängigkeits- bzw.

Konkurrenzverhältnis ableiten könnte. Ein Ersatz der Kirchensteuer durch eine staatliche Kultur- oder Sozialsteuer ist daher abzulehnen.

6.2 Freiwillige Beiträge, Spenden und Kollekten

Ein Ersatz der Kirchensteuer durch freiwillige Beiträge, wie sie Freikirchen praktizieren, würde, so wird argumentiert, die Verbundenheit der Mitglieder mit ihrer Kirche erhöhen und diejenigen, die sich weniger verbunden fühlen, entlasten. Natürlich ist zuzugeben, daß ein nicht unerheblicher Teil des Kirchensteueraufkommens von Kirchenmitgliedern aufgebracht wird, die am kirchlichen Leben nur wenig teilnehmen. Die Mitglieder der Kirchen unterstützen und fördern aber bewußt und freiwillig die Arbeit der Kirchen. Ein generelles Spendensystem würde, sobald es von einigem Gewicht wäre, die Gefahr einer Abhängigkeit von den Spendern oder die Kanalisierung sozialer Dienste auf "Lieblingvorhaben" zu Lasten anderer, nicht so populärer Dienste, mit sich bringen. Außerdem wäre die Höhe des Aufkommens schwankend und nicht vorauszusehen - mit sehr negativen Auswirkungen auf die Erfüllungsmöglichkeit kirchlicher Aufgaben. Planungssicherheit und Verlässlichkeit würden verloren gehen. Kirchengebäude würden nicht mehr angemessen erhalten und restauriert werden können (siehe Frankreich) und würden verfallen. Ein großer Verlust von geschichtlich gewachsenem Kultur- und Geistesleben wäre zu befürchten.

Auch der Ersatz der Kirchensteuer durch freiwillige Beiträge, Spenden oder Kollekten ist daher in einer Volkskirche unrealistisch.

Forderungen für die Zukunft

Für die Akzeptanz der Evangelischen Kirche ist ein transparentes und klares Finanzwesen von ausschlaggebender Bedeutung. Daraus ergeben sich in den Bereichen Haushaltsstruktur, Aufgabenschwerpunkte und Organisationsformen Forderungen nach durchgängiger Klarheit und Evidenz, Bildung von Schwerpunkten sowie Reorganisation. Dazu machen wir folgende Vorschläge:

1. Beibehaltung der Kirchensteuer

An dem effizienten und bewährten System der Kirchenmitgliedschaftssteuer, basierend auf der Lohn- und Einkommensteuer bzw. auf dem "zu versteuernden Einkommen" als Maßstab, ist festzuhalten.

2. Einbeziehung von nicht einkommensteuerpflichtigen, aber finanziell besser gestellten Kirchenmitgliedern

Komplementär sollte angestrebt werden, auch die Gruppen der Kirchenmitglieder, die nicht einkommensteuerpflichtig sind, im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit mit zur Finanzierung der kirchlichen Aufgaben heranzuziehen. Gedacht wird in diesem Zusammenhang an Rentner, die wegen der Ertragswertbesteuerung der Rente nicht einkommensteuerpflichtig sind sowie Unterhaltsberechtigte und sonstige nicht einkommensteuerpflichtige Kirchenmitglieder, die im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit einen Mindestbeitrag (Kirchgeld) entrichten sollten.

3. Harmonisierung der Struktur der Kirchenhaushalte

Die von der EKD vorgeschlagene Harmonisierung der Haushaltssystematik sollte so bald wie möglich verwirklicht werden. Der Anspruch der Öffentlichkeit auf klare Evidenz bei der Verwendung des Kirchensteueraufkommens und der hohen Zuwendungen aus allgemeinen Steuermitteln kann ohne eine solche Harmonisierung nicht erfüllt werden. Bei den staatlichen Kommunen ist man in dieser Frage erheblich weiter.

4. Transparenz und Einheitlichkeit der Haushaltssystematik

Um Schwachstellen, Aufblähungen und sonstige besondere Abweichungen in den kirchlichen Haushalten auf den Ebenen EKD - Gliedkirchen - Kirchenkreise - Kirchengemeinden - Dienste und Werke - erkennen und bewerten zu können, müssen diese Haushalte nach einheitlichen Kriterien möglichst EDV-gestützt erstellt werden. Erst dann ist die gewünschte Transparenz gewährleistet. Es ist notwendig, daß eine Gesamtstatistik wie 1984 für jedes Rechnungsjahr erstellt wird.

5. Reduzierung des Verwaltungsaufwandes sowie der Personalausgaben

Die relative Höhe des Verwaltungsaufwandes und der Personalausgaben ist ein Problem, das nicht nur in der Kirche, sondern allgemein in Erscheinung tritt. Hier hilft nur eine straffe Personalpolitik verbunden mit kostensparenden Organisationsmaßnahmen, die vor allem Doppelstrukturen vermeiden und Effizienz fördern. Sozialverträgliche Frühpensionierungen, leistungsgerechte Honorierungen in einem Positionssystem abgestufter Wertigkeiten sowie Nichtbesetzung einzelner freiwerdender Stellen sind hier die Stichworte. Im übrigen ist die Stellenpolitik mit Blick auf die Entwicklung der Mitgliederzahlen verantwortungsbewußt so zu gestalten, daß auf Schwankungen bzw. auf einen Rückgang der Einnahmen flexibel reagiert werden kann, d. h. sparsamer und verantwortlicher Einsatz von Beamtenstellen unter besonderer Berücksichtigung der Alterssicherung von Pastoren und Beamten.

Wichtig bei allen diesen Überlegungen ist, daß wir uns unserer Verantwortung für die Zukunft bewußt sind. D. h., daß wir die Probleme von heute jetzt angehen und sie nicht auf unsere Nachkommen abwälzen. Die Strukturen - insbesondere in der Stellenpolitik - müssen auch von den nachfolgenden Generationen mit eventuell weniger Kirchensteuermitteln bezahlbar sein. Die oben aufgeführten Vorhaben lassen sich kaum ohne Hinzuziehung erfahrener Unternehmensberater durchführen, die auch das Odium unpopulärer Maßnahmen weitgehend von der Kirchenleitung fernhalten können.

6. Subsidiarität, Dezentralisierung, Budgetierung

Der Grundsatz der Subsidiarität, Dezentralisierung und Budgetierung sollte bei allen Haushaltsstrukturüberlegungen absolute Priorität erhalten. Das bedeutet, die Leitungsgremien (Kirchenleitungen und Synoden) sollen

den Kirchenkreisen, Diensten und Werken und Einrichtungen, die, falls sie zu kleine Einheiten bilden, in Pools zusammengeschlossen werden, feste Budgets in Form von Prozentsätzen der Kirchensteuerverteilmasse zuweisen, mit denen diese Einheiten selbständig und eigenverantwortlich haushalten müssen. Im Rahmen der Grundsatzrichtlinien der Leitungsgremien, in denen letztendlich auch über die Existenz von Aufgabenfeldern und Einrichtungen bzw. über die "Politik" (Prioritätensetzung) entschieden wird, arbeitet die Basis eigenverantwortlich in voller Deckungsfähigkeit der Ausgabenblöcke und ohne den Zwang, etwa eingesparte Mittel an die Zentrale abführen zu müssen (Dezember-Effekt).

7. Überprüfung kirchlicher Strukturen

Zwischen der Urzelle des kirchlichen Organismus, der Gemeinde, dem Pastor und dem Gotteshaus und den im Zuge der Wohlstandsentwicklung gewachsenen Strukturen gibt es eine breite Palette von Aufgaben, die durch kirchenleitende Beschlüsse anhand eines Prioritätenkatalogs geprüft, umgebaut, verknüpft oder in andere Trägerschaft überführt werden können. Auch die Kirche muß ihre Mitglieder durch rationelle und effiziente Organisationsstrukturen überzeugen, daß sie ihre Mittel sorgsam und sparsam verwendet. Deshalb müssen Besetzung, Umfang und Effizienz aller kirchlichen Gremien ständig überprüft werden.

8. Verbesserung von Qualität und Wirksamkeit der Pastoren

Das Wirken der Pastoren in der Gemeinde ist von herausragender Bedeutung für das Bild, das die Menschen von der Kirche erhalten. Deshalb sind die Auswahl, die Ausbildung und die Fortbildung dieses Personenkreises von allerhöchster Wichtigkeit. Es muß an die hohe Verantwortung derer appelliert werden, die in diesem Bereich leitende Funktionen bekleiden. Bei der Auswahl, Ausbildung und Fortbildung sowie auch bei der Visitation ist darauf zu achten, daß Pastoren der Seelsorge und dem Besucherdienst in der Gemeinde den Vorrang geben. Je mehr Menschen sich direkt oder indirekt von dieser Leistung der Kirche angesprochen fühlen, desto mehr stehen auch finanziell zu ihrer Kirche. Auch die Bereitschaft zur ehrenamtlichen Mitarbeit ist in erster Linie auf diesem Weg zu verstärken.

Schlußbemerkung

Die Analyse der Gegenwart sowie die zukünftige Entwicklung der Kirche begreifen wir als Mitglieder unserer Kirche nicht als Bedrohung, sondern vielmehr als Herausforderung an unsere Kreativität und als Chance zum Neubeginn. Das sollte auch für alle Amtsträger in der Kirche gelten, von denen wir hoffen, daß sie bei ihren öffentlichen Äußerungen die gesamt-kirchlichen Aufgaben und Ziele stärker berücksichtigen.

Wir sind davon überzeugt, daß der wesentliche Auftrag der Kirche, die Verkündigung des Evangeliums in Wort und Tat, auch dann erfüllt werden kann, wenn die Einnahmen der Kirchen zurückgehen. Die Mindereinnahmen müssen dann jedoch konsequent durch Schwerpunktbildung sowie eine Verringerung der Ausgaben aufgefangen werden.

Mitglieder der Kommission:

Dr. Rolf Murmann (Leitung)

Hellmuth G. Essen, Dr. Christoph von der Decken, Dr. Arnold Rhein

Oberkirchenrat Wichard von Heyden, Oberkirchenrat i. R. Hermann E. J. Kalinna,
Oberkirchenrat Dr. Jens Petersen