

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG

STUDIEN



FRANZ SEGBERS

**NEUAUSRICHTUNG
DER FINANZIERUNG VON
RELIGIONSGEMEINSCHAFTEN
IM SÄKULAREN STAAT**



FRANZ SEGBERS

**NEUAUSRICHTUNG
DER FINANZIERUNG VON
RELIGIONSGEMEINSCHAFTEN
IM SÄKULAREN STAAT**

DR. THEOL. FRANZ SEGBERS war bis zu seiner Emeritierung Professor für Sozialethik am Fachbereich Evangelische Theologie, Universität Marburg, sowie zuletzt Referatsleiter für Sozialethik und Sozialpolitik im Diakonischen Werk in Hessen und Nassau. Er arbeitet seit Langem in religionspolitischen Arbeitszusammenhängen der Rosa-Luxemburg-Stiftung mit. Siehe dazu auch: www.franz-segbers.de.

Der ursprüngliche Titel der Studie lautete in der Ausschreibung «Neuausrichtung der Finanzierung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in Deutschland im Kontext ihres Rechtsstatus». Für die Publikation wurde er gekürzt.

IMPRESSUM

STUDIEN 11/2020

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Ulrike Hempel

Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2194-2242 · Redaktionsschluss: Oktober 2020

Illustration Titelseite: Frank Ramspott/iStockphoto

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

INHALT

Vorwort (C. Hildebrandt und F. Weis, Rosa-Luxemburg-Stiftung)	5
Zusammenfassende Thesen	8
1 Einleitung	11
2 Religionsfinanzierung im weltanschaulich neutralen Verfassungsstaat	14
2.1 Historische Ursprünge der Kirchensteuer	14
2.2 Verfassungsrechtliche Gestaltung der Religionsfinanzierung in der WRV	14
2.3 Rechtliche Gestaltung der Religionsfinanzierung in der WRV	15
2.3.1 Jüdische Kultussteuer	16
2.4 Förderung der Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat	16
2.4.1 Staatliche Förderung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften	17
2.4.2 Förderung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften	18
2.4.3 Finanzierung kirchlicher Wohlfahrtsverbände (Caritasverband e. V., Diakonisches Werk e. V.) im kooperierenden Sozialstaat	19
2.5 Verfassungsrechtliche Probleme	21
3 Problematik einer Moscheesteuer in Analogie zur Kirchensteuer	23
3.1 Die Forderung nach einer Moscheesteuer – Stellvertreterdebatte über die Rolle des Islam in Deutschland	23
3.2 Verfassungsrechtliche Hürde: Körperschaftsrecht	23
3.3 Muslimischer Dachverband als Religionsgemeinschaft	24
3.4 Spende oder Beitrag	25
4 Pluralismus und Religionsfreiheit: die italienische Mandatssteuer	26
4.1 Teilzweckbindung der Einkommensteuer im System «otto per mille»	26
4.2 Religionsverfassungspolitische Dimension	27
5 Systemvarianten staatlicher Religionsfinanzierung	28
6 Vergleichende Analyse der Finanzierungskonzepte	30
6.1 Kriterium: Verfassungsrechtsprinzip	30
6.2 Kriterium: Gerechtigkeitsprinzip	31
6.3 Kriterium: Finanzaufkommen	33
6.4 Kriterium: Akzeptanz	34
7 Finanzierung von Religionen, Weltanschauungsgemeinschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen als Gemeinwohlakteure	36
7.1 Von der Kirchensteuer zur Gemeinwohlfinanzierung	37
7.2 Die drei Säulen einer Religionsfinanzierung	37
7.2.1 Erste und zweite Säule: Kirchenfinanzierung ohne staatlichen Zwangseinzug	38
7.2.2 Die dritte Säule: Gemeinwohlfinanzierung durch steuerliche Bürgergutscheine	38
7.2.2.1 Das Finanzierungskonzept	39
7.2.2.2 Gemeinnützigkeit und Finanzierungsprobleme	40
7.2.2.3 Demokratietheoretische Dimension der Zivilgesellschaft	40
7.2.2.4 Verfassungsrechtliche Dimension der Zivilgesellschaft	41
8 Resümee: die Neuordnung der Religions- und Weltanschauungsfinanzierung und die Zivilgesellschaft	43
9 Kleine theologisch-politische Nachbemerkung	45
Abkürzungsverzeichnis	47
Literaturverzeichnis	48

VORWORT

Hat die politische Linke, hat die Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS) nichts Besseres zu tun, als sich um Religionsgemeinschaften und noch dazu die Frage ihres Rechtsstatus und ihrer Finanzierung zu kümmern? Ist das nicht ein eher abwegiges Thema? Können Linke zu religionspolitischen Fragen überhaupt substanzielle Beiträge leisten? So oder ähnlich mögen manche Reaktionen auf diese Studie ausfallen.

Wir meinen demgegenüber: Ja, Linke sollten sich *auch* mit Religionsfragen befassen, sofern diese das gesamte gesellschaftliche Zusammenleben und Rechtsgefüge betreffen. Das tut die RLS auch seit langer Zeit.

Die Arbeit der RLS zu Fragen des weltanschaulichen Dialogs begann zunächst mit der kritischen Aufarbeitung des christlich-marxistischen Dialogs vor 1989 – als Teil der selbstkritischen Aufarbeitung des Umgangs mit «Andersdenkenden». Folgerichtig gehört die Zusammenarbeit mit linken Christinnen und Christen und Vertreter*innen anderer Religionen bei der Suche nach Alternativen zum Kapitalismus zum Selbstverständnis der Stiftung. Die RLS präsentiert sich auf Kirchentagen, diskutiert befreiungstheologische Ansätze in heutiger Zeit und setzt sich mit religionspolitischen Fragen auseinander. So stand 2018 das erste Religionspolitische Kolloquium der RLS unter dem Titel: «Religion als Privatsache». Auf ihrem zweiten Kolloquium unter dem Titel «Neutralität – Macht – Vielfalt» wurde die Frage der «weltanschaulichen Neutralität des Staates» aufgeworfen und nach deren konkreter Gestaltung, zum Beispiel auch im Bildungsbereich, gefragt.

Organisiert wird diese Arbeit durch die maßgebliche Unterstützung von Ilsegrit Fink, langjähriges Vereins- und zeitweiliges Vorstandsmitglied der RLS, und den Mitgliedern des Gesprächskreises «Weltanschaulicher Dialog», der von Jürgen Klute koordiniert wird. Zu seinen wichtigsten Publikationen zählt «Die Linke und die Religion. Geschichte, Konflikte, Konturen», erschienen 2019 beim VSA-Verlag. Mit der Studie von Franz Segbers legt die RLS nunmehr eine vertiefende Ausarbeitung zur Finanzierung von Religionsgemeinschaften vor.

Nun ist die Frage der rechtlichen Verfasstheit von Religionen und ihre sich daraus – zumindest idealtypisch – ableitende Finanzierungsbasis sicherlich kein Massenthema und kein Gegenstand breiter öffentlicher Debatten. Allerdings, und das war für uns ein Grund, diese Studie auszuschreiben, gibt es immer wieder einzelne politische und mediale Diskussionen, die freilich außerhalb einer relativ kleinen Welt von Spezialist*innen und Religionsvertreter*innen oft oberflächlich und selten systematisch geführt werden. Als Stichworte seien hier die etwa Ende 2018 wieder aufgeflackerte Debatte um eine «Moscheesteuer» ebenso genannt wie langjährige juristische Auseinandersetzungen um die Finanzierung der sich ausdiffe-

renzierenden jüdischen Gemeinden, um den Status der Zeugen Jehovas oder um Staatsverträge auf der Ebene der Bundesländer mit muslimischen Verbänden.

Im März 2020 legten die Bundestagsfraktionen von FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen einen Antrag im Deutschen Bundestag vor,¹ der gemäß Artikel 140 des Grundgesetzes und Artikel 138 der Weimarer Reichsverfassung die Einlösung und damit auch abschließende Regelung eines seit 100 Jahren offenen Verfassungsauftrages vorschlägt. Auch wenn dies nicht den Schwerpunkt der vorliegenden Studie bildet, so macht dieser Antrag doch deutlich, wie komplex Fragen der Religionsfinanzierung und der rechtlichen Grundlagen von Religionsausübung sind.

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung, die vor genau 30 Jahren als «Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V.» auch deshalb gegründet wurde, um grundsätzliche gesellschaftliche Fragen jenseits tagespolitischer Kurzatmigkeit mit einem klaren linken politischen Profil und gleichzeitig differenziert und gründlich bearbeiten zu können, steht der Partei DIE LINKE nahe. Die große Mehrheit der Parteimitglieder (fast 80 Prozent) haben keine religiöse Bindung, eine Minderheit hingegen durchaus. Für jene, die aus der PDS kommen, gehörte die Aufarbeitung des Verhältnisses von Staat, Kirchen und Glaubensgemeinschaften sowie die Absage an jede Form eines Kampfes gegen Andersdenkende, zu denen ausdrücklich Menschen mit religiösen Bindungen zählen, bis heute zum Gründungskanon der Partei. Zu ihrem Selbstverständnis als (links-)plurale Partei gehört auch, dass es unterschiedliche Begründungen, Motive und Wege zu einer linken Politik für Gerechtigkeit und Frieden geben kann, darunter auch religiös begründete. Die Partei DIE LINKE versteht sich also keineswegs als antireligiös, sondern als offen für Konfessionslose ebenso wie für religiös orientierte Menschen und ihre Gemeinschaften. In ihrem Programm von 2011 verteidigt sie «das Recht aller Menschen auf ein Bekenntnis zu einer Weltanschauung oder Religion. Sie tritt ein für den Schutz weltanschaulicher und religiöser Minderheiten. Laizismus bedeutet für sie die notwendige institutionelle Trennung von Staat und Kirche und sie stellt sich ihrer historischen Verantwortung und den Lehren aus dem in der DDR begangenen Unrecht gegenüber Gläubigen.»²

Dieser programmatischen Positionsbestimmung stehen zugleich unterschiedliche Positionen in der konkreten Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat, Kirchen, Konfessionslosen und Weltanschauungs-

¹ Deutscher Bundestag (Hrsg.): Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen, Drucksache 19/19273, Berlin, 15.5.2020. ² DIE LINKE: Programm der Partei DIE LINKE, Beschluss des Parteitag der Partei DIE LINKE vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011, unter: www.die-linke.de/fileadmin/download/grundsatzdokumente/programm_format/programm_der_partei_die_linke_erfurt2011.pdf.

gemeinschaften gegenüber. In dem von der RLS herausgegebenen Band «Die Linke und die Religion»³ finden sich hierzu zahlreiche Belege – bis hin zur Frage der Kirchenfinanzierung, die dort jedoch nur eines der zahlreichen Themen ist. Aber gerade weil die Frage der Finanzierung auf besondere Weise das Staat-Kirchen-Verhältnis herausfordert, sollte dies in einer Studie unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Pluralität gründlicher bearbeitet werden, auch mit einem Seitenblick über Deutschland hinaus.

Die Finanzierung der christlichen Religionsgemeinschaften und teilweise auch anderer Konfessionen, so beschreibt es Franz Segbers in der vorliegenden Studie, variiert in den europäischen Ländern erheblich.⁴ Auch die Haltungen der politischen Linken zum Stellenwert von Religion und zu ihrer rechtlichen Stellung differieren erheblich – während in Frankreich eine jakobinisch-laizistische Tradition lange prägend war und vielfach noch ist, galt für die britische Arbeiterbewegung eher das Bonmot, der Sozialismus verdanke hier dem Methodismus mehr als dem Marxismus. Unterschiedliche Haltungen von linken Strömungen zu Religionsfragen zeigen sich heute in Europa oftmals vor allem im Umgang mit muslimischen Gemeinschaften.

Die vorliegende Arbeit des Theologen und Sozialethikers Franz Segbers will einen Beitrag zu einer sachlichen Debatte über den Platz von christlichen Kirchen, anderen Religions⁵- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie Konfessionslosen in einer demokratischen, pluralen und säkularen Gesellschaft leisten. Europa und Deutschland sind von größerer Diversität und Pluralität geprägt als noch vor einigen Jahrzehnten. Dazu gehören in Deutschland gerade auch die jüdischen Gemeinden, die sich nach der Nazi-Herrschaft und der Shoah wieder gebildet haben und seit 1990 erheblich gewachsen sind. Ihre Förderung ist vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen antisemitischen Politik, die in der Shoah schrecklich endete, aber bereits vor dem Massen- und Völkermord an den europäischen Jüdinnen und Juden die jüdischen Gemeinschaften in Deutschland entrechtete und drangsalierte, besonders geboten. Eine materielle Kompensation angesichts der Zerstörungen von Synagogen und Gemeindebesitz ist zwingend notwendig; eine «Wiedergutmachung» des Völkermordes konnte und kann es ohnehin nicht geben.

Neben den christlichen Kirchen, den jüdischen und muslimischen Gemeinden und Verbänden existieren zahlreiche weitere religiöse Gemeinschaften in Deutschland, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, die aber mitzudenken sind. Dieser Pluralität in einer säkularen Gesellschaft Rechnung zu tragen ist eine stete Herausforderung in Deutschland und Europa. Diese Entwicklungen für die Gestaltung des Verhältnisses von Staat und religiösen Gemeinschaften sowie Konfessionslosen zu bedenken heißt etwa auch, die Rolle der muslimischen Gemeinden hinsichtlich ihrer theologischen Grundlegungen und religiösen Praxen des Gemeinschaftslebens stärker zu be-

rücksichtigen. Der Islam in Deutschland wird deshalb in dieser Studie systematisch im Kontext der Gleichbehandlung der Religionen behandelt.

Franz Segbers diskutiert daher auch den Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts vor dem Hintergrund unterschiedlicher religionsinterner Organisationsformen. Anhand der Frage der Finanzierung von Religionsgemeinschaften leistet Segbers Studie auch einen wichtigen Beitrag zum Nachdenken über den künftigen Platz von Religionsgemeinschaften in einer pluralen Gesellschaft, denn, so der Autor: «Und jede Art der Religionsfinanzierung zeigt auch den Einfluss der Kirche in der Gesellschaft und ihre Rolle in ihr an.»⁶

Das im europäischen Vergleich ungewöhnliche Instrument des staatlichen Kirchensteuereinzugs, die Kritik daran sowie mögliche Weiterentwicklungen und Alternativen stehen im Zentrum der vorliegenden Arbeit, deren Gegenstand aber nicht konsequent von derjenigen des generellen Rechtsstatus von Religionsgemeinschaften zu trennen ist. Die Studie entwickelt die italienische Kultursteuer für eine säkulare und religionsplurale Gesellschaft weiter und schlägt vor, die Finanzierung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften mit der von gemeinnützigen Organisationen in der Zivilgesellschaft zu verbinden. Auf andere Fragen des Rechtsstatus von Religionsgemeinschaften, wie etwa solche des Religionsunterrichtes, der theologischen Ausbildung oder der Seelsorge in Krankenhäusern, Gefängnissen, der Bundeswehr usw., kann hier nicht eingegangen werden.

Neben Franz Segbers als Verfasser der Studie möchten wir vor allem auch Christine Buchholz, MdB, Mitglied der Rosa-Luxemburg-Stiftung und aktiv in unserem Gesprächskreis Weltanschaulicher Dialog, sowie Susanne Hennig-Wellsow, MdL, und Katja Mitteldorf, MdL, herzlich danken, mit denen wir über das Anliegen und die Fragestellungen einer Studie ausführlich beraten und diskutiert und von denen wir wichtige Hinweise aufgenommen haben.

Einen wesentlichen Impuls für die Ausschreibung einer solchen Studie verdanken wir dem Thüringer Ministerpräsidenten Bodo Ramelow, der als RLS-Mitglied und früheres Vorstandsmitglied unserer Stiftung Ende 2018 den Vorschlag machte, die Debatten um die Kirchensteuer, eine mögliche «Moscheesteuer» und das italienische «Kultursteuermodell» durch eine systematische Studie zu versachlichen.

Die vorliegende Studie von Franz Segbers hat uns in ihrer Differenzierung, in der Systematik, im europäischen Vergleich und mit den in ihr enthaltenen Vorschlägen für eine zeitgemäße und zukunftsbeste Neuausrichtung der Religionsfinanzierung angeregt und überzeugt. Die vorliegende Ausarbeitung einer Reform und gewissermaßen evolutionären Weiterentwicklung

³ Hildebrandt, Cornelia/Klute, Jürgen/Meves, Helge/Segbers, Franz (Hrsg.): Die Linke und die Religion. Geschichte, Konflikte, Konturen. Eine Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Hamburg 2019. ⁴ Siehe unten, S. 28 f. ⁵ Wie etwa Hindus, Buddhisten, Sikh und andere, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. ⁶ Siehe unten, S. 11.

und Veränderung der Kirchen- und Religionsfinanzierung erscheint uns als ein verfassungsrechtlich möglicher und gesellschaftlich sensibler Weg und in jedem Fall als eine gute Diskussionsgrundlage.

Gleichwohl ist die vorliegende Studie eine Positionsbestimmung des Autors, der die Rosa-Luxemburg-Stiftung, die sich als Bildungs- und Wissenschaftseinrichtung den Luxus erlauben kann, keine abschließende und geschlossene Position vertreten zu müssen, nicht

zwingend an jeder Stelle folgen muss. Wir sind davon überzeugt, mit dieser Ausarbeitung einen wichtigen Beitrag für eine ergebnisoffene Debatte leisten zu können. Wir freuen uns auf Rückmeldungen, auch kritische, und vor allem auf die Möglichkeit zum vertiefenden Gespräch mit dem Autor und unserer Stiftung.

Cornelia Hildebrandt und Florian Weis
Berlin, Oktober 2020

«Daß staatlich zwangsmäßiges Eintreiben der [Kirchen-]Steuern ein Mißstand ist, ist wohl unzweifelhaft.»

Dietrich Bonhoeffer: *Sanctorum Communio*. Eine dogmatische Untersuchung zur Soziologie der Kirche [1930], in: ders.: *Werke*. Erster Band, hrsg. von Joachim von Soosten, München 1986, S. 287, Anm. 385

«Der Bund der religiösen Sozialisten Deutschland, Landesverband Lippe, ersucht den Landtag, der lippischen Landeskirche oder andren Religionsgemeinschaften keinerlei Staatszuschüsse in irgendeiner Form zu bewilligen.»

Beschluss des Bundes der religiösen Sozialisten Deutschland, Landesverband Lippe, vom 24. März 1929

«Wenn man bei uns immer wieder von dem Recht der Kirche, von dem alten Besitz, den der Staat genommen hat, spricht, so meine ich, dass jeder geschichtlich denkende Mensch vor einer solchen Begründung erschrecken sollte! ...

Wir müssen den großen Beweis führen, dass wir eine Kirche sind, die allein auf ihrem Glauben steht, die auch allein leben und wirken kann; die die alten Stützen der Vergangenheit, das überkommene Recht und den überkommenen Besitz nicht nötig hat.»

Emil Fuchs: Redebeitrag auf der Außerordentlichen Tagung des zweiten Thüringer Landeskirchentages vom 15. bis 18. November 1929 zum Staatsvertrag über Staatsleistungen, Blatt 54. 57

ZUSAMMENFASSENDE THESEN

1 RELIGIONSFINANZIERUNG IM WELTANSCHAULICH NEUTRALEN VERFASSUNGSSTAAT

Diese Studie legt einen Reformvorschlag für eine Neuordnung der Finanzierung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften vor, der sich an den Grundelementen des Religionsverfassungsrechts des weltanschaulich-neutralen säkularen Verfassungsstaats ausrichtet und unterhalb der Schwelle einer Verfassungsänderung bleibt, den Rechtsstatus der Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften respektiert und der politisch umsetzbar ist.

Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) will in Art. 138 Abs. 1 WRV wie auch Art. 140 GG die finanzielle Verflechtung von Staat und Kirche beenden und forderte deshalb, die Staatsleistungen abzulösen. Eine direkte finanzielle Förderung von Religion oder von Religionsgemeinschaften ist dem säkularen Staat versagt. Verfassungsrechtlich ist sie im säkularen Kultur- und Sozialstaat nur dann gerechtfertigt, wenn sie rechtlich als Grundrechtsförderung legitimiert ist und paritätisch erfolgt. (BVerfGE 19, 206) Sie ist von den unmittelbaren Staatsleistungen zu unterscheiden, die nach Art. 140 GG i. Verb. mit Art. 138 Abs. 1 WRV abzulösen sind. Es fehlen jedoch eindeutige Kriterien der Zuschussvergabe, da die öffentlichen Zuschussgeber verschiedenen Körperschaften in Bund, Ländern, Landkreisen und Kommunen angehören. Diese Förderung ist von den Entgelten zu unterscheiden, welche kirchliche Träger wie alle Wohlfahrtsverbände für die Erfüllung staatlicher Aufgaben im öffentlichen Interesse erhalten (z. B. Kindergärten, Krankenhäuser, Privatschulen, Beratungsstellen etc.). Die Erfüllung staatlicher Aufgaben durch sogenannte freie Träger erfolgt im Rahmen der Subsidiarität. Obwohl Subsidiari-

tät als Strukturprinzip für den Sozialstaat im Grundgesetz (GG) nicht verankert ist, wurde die Vorrangstellung der freien Wohlfahrtspflege gegenüber der staatlichen Wohlfahrtspflege gesetzgeberisch gestärkt. Faktisch wurde das Verhältnis öffentlicher und freier Träger aber nicht als ein schlichtes Vorrang-Nachrang-Verhältnis gestaltet, sondern es wurde zu einem komplexen Kooperationszusammenhang, der durch gegenseitige Abhängigkeiten und Verflechtungen zusammengehalten wird. Ab den 1990er Jahren wurden privat-gewerbliche Träger, die mit der Erbringung von Pflegeleistungen Gewinne machen wollen, nicht nur zugelassen, sondern den freigemeinnützigen und kommunalen Non-Profit-Trägern gleichgestellt und der bisherige Vorrang der Letzteren wurde aufgehoben. (§ 11 Abs. 2 Satz 2 sowie § 72 Abs. 3 Satz 2 SGB XI) Die Leistungen, welche die karitativ-diakonischen Verbände erbringen, werden in gleicher Höhe wie die Leistungen der anderen Träger und Anbieter entgolten.

Die vom Staat eingezogene Kirchensteuer stellt die wichtigste Finanzierungsquelle der Kirchen dar. Die Bezeichnung «Kirchensteuer» ist irreführend, denn analog zur Kirchensteuer der christlichen Kirchen wird die jüdische Kultussteuer und die Steuer der freireligiösen Gemeinden nach dem Kirchensteuergesetz erhoben. Es gibt nur eine Kirchensteuer; sie wird in den einzelnen Bundesländern auf der Grundlage von staatlichen Landeskirchensteuergesetzen zugunsten der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften erhoben, die auf der Grundlage des Rechtsstatus der Körperschaft des öffentlichen Rechts steuerberechtigt sind. Das in vordemokratischer Zeit im Kaiserreich vor 1914 entwickelte und in der WRV verfassungsrechtlich gefestigte Kirchensteuerrecht hat bis heute Geltung, denn die staatskirchenrechtlichen Artikel der WRV

wurden 1949 in Art. 140 GG inkorporiert und existieren als vollgültiges Verfassungsrecht im GG weiter.

In der Kirchensteuer überschneiden sich staatliches und kirchliches Recht in besonderer Intensität. Die Kirchensteuer hat einen ihr eigentümlichen Doppelcharakter: Sie ist sowohl ein Element der Trennung als auch der Kooperation von Staat und Kirche. Sie gehört trotz der Trennung von Staat und Kirche sowie des Verbots der Staatskirche zu den in der Verfassung angelegten Kooperationsverhältnissen zwischen Staat und Kirche. (Art. 140 GG i. Verb. m. Art. 137 Abs. 1 WRV) Obwohl verfassungsrechtlich garantiert, ist sie ein Relikt aus der vordemokratischen Zeit einer Allianz von Thron und Altar.

2 PROBLEMATIK EINER MOSCHEESTEUER IN ANALOGIE ZUR KIRCHENSTEUER

Dem Vorschlag, analog zur Kirchensteuer eine Moscheesteuer einzuführen, stehen zahlreiche Hürden entgegen. Der Rechtsstatus einer Körperschaft des öffentlichen Rechts als Rechtsvoraussetzung für die Steuer ist bislang fast allen muslimischen Religionsgemeinschaften versagt worden. Eine Moscheesteuer wäre auch an weitere Voraussetzungen wie eine Mitgliedererfassung gebunden, die dem Islam und den Moscheegemeinden fremd sind. Eine der Kirchensteuer analog verfasste Moscheesteuer stößt neben religionsverfassungsrechtlichen Problemen auch auf theologische Bedenken der muslimischen Gemeinschaften.

3 PLURALISMUS UND RELIGIONSFREIHEIT: DIE ITALIENISCHE MANDATSSTEUER

Die italienische Mandatssteuer *otto per mille* stellt die derzeit jüngste Form der Kirchenfinanzierung in Europa dar, die in Varianten außer in Italien auch in Spanien, Ungarn und Island praktiziert wird. Der Steuerpflichtige kann im italienischen Konzept der Mandatssteuer mit einem Votum über die proportionale Verteilung des Anteils von 0,8 Prozent der Gesamteinnahmen der Einkommensteuer zugunsten einer der berechtigten Religionsgemeinschaft entscheiden. Als areligiöse Alternative kann der Staat für Ausgaben im Sozial- oder Kultursektor mandatiert werden. Die Mandatssteuer ist keine zusätzliche Steuer, sondern ein Steueranteil der ohnehin geschuldeten Steuer.

4 KONVERGENZTENDENZ ZU EINER KOOPERATION VON STAAT UND RELIGIONSGEMEINSCHAFTEN IN EUROPA

Die unterschiedlichen Modelle der Religionsfinanzierung in Europa lassen sich in drei Grundtypen einordnen: erstens in den Typus von Staatskirchen mit enger Verbindung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften (z. B. Großbritannien), zweitens in den laizistischen Typus einer strikten Trennung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften (z. B. Frankreich) und drittens in den dominierenden Typus eines Kooperationsverhältnisses von Staat und Religionsgemeinschaften

(z. B. Deutschland). Es zeichnet sich eine Tendenz zur Konvergenz der verschiedenen Modelle ab: Die Religionsgemeinschaften gewinnen an Selbstständigkeit gegenüber dem Staat und es entwickeln sich neue Kooperationsformen zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften. Die Kirchensteuer nach dem in Deutschland praktizierten Modell wird sich kaum als europäischer Mittelweg herausbilden. Religionsverfassungsrechtlich besitzt die Mandatssteuer nach italienischem Vorbild Vorzüge und kann deshalb ein Modell für die Religionsfinanzierung im Europa der Zukunft sein.

5 VERGLEICHENDE ANALYSE DER FINANZIERUNGSKONZEPTE

Finanzierungssysteme müssen drei Zwecke erfüllen: Sie müssen erstens ein ausreichendes Aufkommen erbringen, zweitens den jeweiligen gegebenen Beziehungen zwischen Kirchen oder Religionsgemeinschaften zu Staat und Gesellschaft Rechnung tragen sowie drittens dem theologischen Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften entsprechen. Eine Analyse braucht Kriterien, die anzeigen, wie eine bestimmte Form der Religionsfinanzierung ihre Zwecke erreichen kann. Solche bewertenden Kriterien sind: die Vereinbarkeit mit den Rechtsgrundlagen des säkularen und religionsneutralen Verfassungsstaates, die Gewährleistung einer gerechten Beitragsbelastung sowie die Kriterien der Ertragseignung und der Akzeptanz. Der vergleichende Blick zeigt mit dem italienischen Modell eine religionsverfassungsrechtlich überlegene Form der Finanzierung von Religionsgemeinschaften, das die Privilegien und den Sonderstatus des Kirchensteuerrechtssystems überwindet. Der Übertragung ins deutsche Rechtssystem stehen erhebliche steuer- und verfassungsrechtliche Hürden entgegen, denn die Mandatssteuer wäre verfassungsrechtlich eine nicht zulässige Finanzierung von Religionsgemeinschaften. Gegenstand der Studie ist es zu zeigen, dass die Defizite sich jedoch in einem Gesamtkonzept überwinden lassen.

6 VON DER KIRCHENFINANZIERUNG ZU EINER GEMEINWOHLFINANZIERUNG

Der Dietrich-Bonhoeffer-Verein hat ein Konzept für eine Religionsfinanzierung erarbeitet. Es entwickelt das italienische Mandatskonzept weiter und wendet es auf die Rechtsverhältnisse in Deutschland an. Es verbindet die Reform der Religionsfinanzierung mit einer Reform der Finanzierung der Zivilgesellschaft, deren Teil die Kirchen sind. Mit dieser Einbindung der Religionsfinanzierung kann es der religionspluralen und säkularen Landschaft in Deutschland gerecht werden.

Die vorliegende Studie schlägt in Anlehnung an das Modell des Dietrich-Bonhoeffer-Vereins ein umfassendes Konzept vor, das aus zwei Elementen besteht: Zum Ersten beenden die Kirchen den Zwangseinzug der Kirchensteuern durch das Finanzamt und richten wie in Bayern eigene Kirchensteuerämter ein. Die Trennung

von Staat und Kirche würde vollzogen und die Kooperation zwischen Staat und Kirche auf die verfassungsrechtliche Vorgabe der WRV beschränkt. Das andere Element besteht darin, dass der Staat das in kommunalen Haushalten bereits vielfach praktizierte Modell eines Bürgerhaushalts auf Bundesebene einführt. Dazu müsste er einen Anteil des Bundeshaushalts als Bürgerhaushalt reservieren, über dessen Verausgabung alle wahlberechtigten Bürger*innen mittels Gutscheinen (wie bei Spenden) bestimmen können. Sie haben die Wahl, religiöse, weltanschauliche oder säkulare gemeinnützige Organisationen als Teil der Zivilgesellschaft mit Bürgergutscheinen aus einem Anteil des Bundeshaushalts zu finanzieren. Der Einführung eines Bürgerhaushalts wäre unterhalb einer Verfassungsänderung möglich, da das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in mehreren Fällen die Zweckbindungen bestimmter Einnahmen des Steueraufkommens für verfassungsrechtlich zulässig erachtet hat. Eine Erweiterung des Einkommensteuergesetzes EStG und erforderlichenfalls der Haushaltsordnung des Bundes würde genügen.

Die vorgeschlagene Neuausrichtung der Finanzierung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften garantiert die weltanschauliche Neutralität des säkularen Verfassungsstaats. Der Vorschlag fördert die Toleranz und den religiösen Pluralismus, ach-

tet die negative Religionsfreiheit der Bürger*innen und stärkt die Demokratie durch die Unterstützung der Vielfalt zivilgesellschaftlicher Organisationen, die eine finanzielle Unterstützung durch die Wahl der Bürger*innen erhalten.

7 KLEINE THEOLOGISCH-POLITISCHE NACHBEMERKUNG

Ein Plädoyer für die Kirchensteuer kann der Frage nicht ausweichen, ob sie noch zeitgemäß ist und in die religionsplurale und säkulare Landschaft passt, auch wenn die sie garantierende Rechtsordnung noch intakt erscheint. Obwohl die materiellen Grundlagen der Kirchen eine wichtige Bedeutung für ihre Handlungsmöglichkeiten haben, werden sie dennoch nur äußerst selten theologisch reflektiert. Die Kirchen haben die Behandlung der Kirchensteuerproblematik weitgehend den Fachjuristen überlassen. Auch progressive Theolog*innen unterschätzen weithin die theologische und politische Problematik einer staatsgestützten Kirchenfinanzierung. Was Juristen mit der «Annexsteuerfalle» (Giloy) kritisieren, in die eine Kirche gerät, wenn sie sich von den Vorgaben der staatlichen Steuergesetzgebung abhängig macht, ist theologisch eine «babylonische Gefangenschaft der Kirche» (Huber). Diese Abhängigkeit gefährdet die Freiheit der Kirchen gegenüber dem Staat.

1 EINLEITUNG

Als die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) sich im August 2020 anschickte, ein Schiff zur Rettung von Flüchtlingen im Mittelmeer anzuheuern, erfuhr sie harsche Kritik, aber auch Zustimmung. Der EKD-Präsident Landesbischof Heinrich Bedford-Strohm kommentierte die Reaktion: «Viele Menschen haben ihr Kirchenbild plötzlich korrigieren müssen – vor allem viele junge. [...] Mich haben neulich zwei Mütter angesprochen, die sagten, wegen des Schiffs treten unsere Söhne nicht aus.»¹ Man müsse, so Bedford-Strohm, auch mit Menschen in der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, die nicht zum Kernbereich der Kirche gehören. Das Schiff sei aber kein Werbeträger gegen Kirchenaustritte und sinkende Kirchensteuereinnahmen. Der Vorgang, dass die Kirche mit Organisationen der Zivilgesellschaft als Widerspruchsmacht gegen eine staatliche Flüchtlingspolitik auftritt, ist einerseits ein Indiz dafür, dass ihr Verhältnis zum Staat und ihr Ort in der Gesellschaft in Veränderung begriffen sind. Andererseits ist die Finanzierungsgrundlage der Kirche in Gestalt der Kirchensteuer ein Relikt aus einer Zeit ist, in der Staat und Kirche eine Allianz bildeten.

Dort werden alle Stichworte genannt, die in der folgenden Studie über die Neuausrichtung der Religionsfinanzierung auch von Bedeutung sind: das Verhältnis von Staat und Kirche bzw. Religion, Kirchensteuer als staatsgestützte Finanzierungsform oder Kirche und Religionsgemeinschaften als Teil der säkularen Zivilgesellschaft.

Die Art und Weise der Religionsfinanzierung ist – so Hans-Joachim Kiderlen, der frühere Vertreter der EKD im Verbindungsbüro der Europäischen Union in Brüssel – die «deutlichste Konkretion» (Kiderlen 1996b: 37) des Staat-Kirche-Verhältnisses. Und jede Art der Religionsfinanzierung zeigt auch den Einfluss der Kirche in der Gesellschaft und ihre Rolle in ihr an. Wohl auch deshalb ist die Religionsfinanzierung ein heftig umkämpftes Feld. Denn die Art und Weise, wie und ob Religion öffentlich finanziert wird, entscheidet auch darüber, welchen Platz Religion in einer Gesellschaft einnimmt oder einnehmen soll. So wird ein Staatsverständnis, das der Religion wie beispielsweise in Frankreich keinen öffentlichen Platz zuerkennen will und sie als Privatsache versteht, zu einer anderen Beurteilung einer öffentlichen Religionsfinanzierung gelangen als ein Staatsverständnis, das den Religionsgemeinschaften als Teil der Zivilgesellschaft einen breiten Raum in der Öffentlichkeit zubilligt. (Segbers 2016) Für die gesellschaftliche Akzeptanz der Religionsförderung ist es nicht unerheblich, dass die religionsverfassungsrechtlichen Gewährleistungen des Grundgesetzes sich in den westlichen Bundesländern auf eine Situation beziehen, in der die Mehrheit immer noch einer christlichen Kirche angehört, in den östlichen Bundesländern hingegen dieselben Rechtsbestimmungen auf eine Minderheitensituation treffen. (Hense 2014: 309) Des-

halb ist das Ob und auch das Wie einer öffentlichen Finanzierung der Religionsgemeinschaften gleichermaßen Gegenstand gesellschaftlicher Kontroversen. Da es wohl keinen Rechtsbereich gibt, in dem Staat und Religionsgemeinschaften sich so intensiv überschneiden wie im Kirchensteuerrecht, ist gerade die Kirchensteuer Gegenstand der Kritik, da der Staat als bezahlter Dienstleister für das Einziehen der Mitgliedsbeiträge der Kirchen und einiger Weltanschauungsgemeinschaften wie der freireligiösen Gemeinden auftritt.

Als nach der Wiedervereinigung das westdeutsche System der Kirchenfinanzierung auf die so völlig andere religionspolitische Landschaft der DDR und der Kirchen in ihr mit ihrer anderen Positionierung zum Staat übertragen wurde, flammte eine heftige inner- und außenkirchliche Debatte auf. (Bald/Martin 1997; Droege 2004: 49 ff.) Das westdeutsche Modell der Kirchensteuer wurde nämlich den ehemaligen DDR-Kirchen gegen deren Willen übergestülpt. Der Bürgerrechtler Walter Romberg nannte es ein «politisch-taktisches Meisterstück» (Romberg 2002: 55), wie das westdeutsche Kirchensteuerrecht in der DDR eingeführt wurde. Denn bereits drei Tage vor dem Ende der DDR trat es mit dem Einigungsgesetz in Kraft. Seitdem aber schwelt ein Unbehagen, das allerdings für eine breite öffentliche Kontroverse nicht ausreicht. Vor über 30 Jahren – noch vor der Wende – hatte die Evangelische Studiengemeinschaft 1989 ein voluminöses Grundlagenwerk zu den «Finanzen der Kirche» (Lienemann 1989) veröffentlicht. Doch seitdem findet, außer von kirchenkritischen Gruppierungen und laizistischen Kreisen, keine systematische Auseinandersetzung über die Finanzierungsgrundlagen der Kirchen mehr statt. Die verfassten Kirchen überlassen den Staatsrechtler*innen und Kirchenjurist*innen weit hin das Feld.² (Hense 2010; Heinig/Munsinius 2012; Uhle 2013, 2014, 2015 u. 2016)

Das gegenwärtige System der Religionsfinanzierung durch eine staatsgestützte Kirchensteuer steckt schon seit Längerem in einer Krise und in der Kritik. (Droege 2004: 49 f.; Martin 2002; Denecke 2017; Czermak/Hilgendorf 2018: 145 f.) Skepsis und Ablehnung bestehen innerhalb der Kirchen selbst – leise zwar, doch vernehmlich immer wieder geäußert. «Rettet die Kirche. Schafft die Kirchensteuer ab.» Mit dieser Forderung kritisiert Pfarrer Jochen Teuffel (2014: 19) das Kirchensteuersystem: Die verfasste Kirche sichere ihre Pfründe ab und entfremde sich von ihren Mitgliedern. Solche theologisch-kirchlich kritischen Positionen sind nicht Gegenstand dieser Studie.³ Zwar kritisieren auch

¹ Interview mit Heinrich Bedford-Strohm in: Süddeutsche Zeitung, 6.8.2020, S. 6. ² Siehe die Kirchenvolksbewegung (www.kirchensteuern.de), den Dietrich-Bonhoeffer-Verein (www.dietrich-bonhoeffer-verein.de/dietrich-bonhoeffer-verein/arbeitsgruppen/ag-kirche) sowie die Giordano-Bruno-Stiftung mit ihrem Institut für Weltanschauungsrecht (www.giordano-bruno-stiftung.de). ³ Die theologischen Perspektiven zur Kirchensteuer stehen bei der vorliegenden Studie nicht im Zentrum, vgl. dazu vor allem Huber 1985: 219 ff.; Lienemann 1989; Martin 2002; Denecke 2017: 214 ff.; Teuffel 2014.

laizistische und säkular-humanistische Kreise die Kirchensteuer wegen ihrer unzulässigen und rechts- wie verfassungspolitisch unerträglichen Nähe von Staat und Kirche heftig und immer wieder auch in zahlreichen Publikationen, doch sie dringen mit ihrer Kritik genauso wenig in die Öffentlichkeit wie die laizistischen Forderungen der beiden mitgliederstärksten Landesverbände der LINKEN in Nordrhein-Westfalen und Sachsen, die Kirchensteuern abzuschaffen und die Staatsleistungen an die Kirchen zu beenden. (Czermak 2006; Czermak/Hilgendorf 2018: 143f. u. 209ff.)

In der Politik ist für eine Änderung der bestehenden institutionellen Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche keine Mehrheit absehbar. Es gibt jedoch einen inneren, fortschreitenden Erosionsprozess, der die Legitimationsgrundlagen des bestehenden Arrangements schwinden lässt. Vieles spricht dafür, dass sich an der Kirchensteuer und den Debatten über ihre Berechtigung die veränderte gesellschaftliche Stimmungslage ablesen lässt. Der Verweis auf die finanzwirtschaftlich hohe Effizienz der Kirchensteuer reicht in dieser Lage ebenso wenig zu ihrer gesellschaftlichen Legitimierung wie der Hinweis auf die sozial-karitativen oder kulturellen Aufgaben der Kirchen.⁴

Das Recht der Kirchen auf Erhebung von Kirchensteuern ist außergewöhnlich breit abgesichert: In Art. 137 Abs. 6 WRV und Art. 140 GG, im Schlussprotokoll zu Artikel 13 RK, in zahlreichen Länderkonkordaten wie beispielsweise in Art. 10 § 5 Bayerisches Konkordat von 1924, in Länderverfassungen wie etwa in Brandenburg in Art. 36, Abs. 4 von 1992 sowie in zahlreichen Landesverträgen zwischen Staat und Kirche. Der Staatsrechtler Sebastian Müller-Franken meint deshalb sagen zu können: «Die Kirchensteuer ruht auf einem gediegenen Fundament, auf dem die Kirchen ihren Kritikern mit Selbstbewusstsein und Gelassenheit entgegentreten können.» (Müller-Franken 2007: 39) Doch diese Sicherheit ist trügerisch. Auch wenn die Kirchensteuer für die begünstigten Religionsgemeinschaften ein äußerst effektives und ertragreiches, aber auch verfassungsrechtlich abgesichertes Finanzierungsinstrument darstellt, steht sie nach Meinung ihrer Kritiker trotzdem «auf tönernen Füßen» (Czermak 2006: 418). Was hier über die problematische Rechtsordnung ausgesagt wird, zeigt sich in der quantitativen Verteilung der Herkunft der Kirchensteuer. Wenn im Jahr 2017 lediglich 5 Prozent der reichsten Kirchensteuerzahler insgesamt 52 Prozent des Steueraufkommens erbringen, dann hängt die Effizienz des gesamten Systems an einer insgesamt doch ziemlich kleinen Anzahl von Kirchensteuerzahlern.⁵ Der Frage nach der Zukunft der Kirchensteuer kann nicht ausgewichen werden, auch wenn die sie garantierende Rechtsordnung selbst noch intakt erscheint. Rechtsverbürgungen haben nämlich aus sich heraus nicht die Kraft, die Voraussetzung ihrer rechtlichen Geltung zu gewährleisten.

Die Kirchensteuer ist keineswegs das einzige Finanzierungsinstrument im System der Religionsfinanzierung.⁶ Den

Kirchen stehen drei Grundtypen von Einnahmen zur Verfügung:

1. *Einkünfte ohne direkte Hilfestellung des Staats:*

- a) Kollekten, Spenden, Sammlungen, Stiftungen
- b) Kirchgeld
- c) Gebühren
- d) Grund-, Immobilien- und Vermögenserträge.

2. *Zuwendungen aus dem Staatshaushalt:*

- a) Staatsleistungen aufgrund historischer Rechtstitel
- b) sogenannte negative Staatsleistungen (d. h. indirekte Zuwendungen in Form von Steuer- und Gebührenbefreiungen)
- c) zweckgebundene Subventionen (z. B. Baulasten)
- d) staatliche Finanzierung kirchlicher Aufgaben (Religionsunterricht, Ausbildung der Pfarrer*innen an staatlichen Universitäten, Militär- und Anstaltsseelsorge).

3. *Zuwendungen der Kirchenmitglieder aufgrund rechtlicher Ermächtigung und organisatorischer Hilfestellung durch den Staat – die Kirchensteuer:*

- a) als Zuschlagsteuer zur Einkommen- und Lohnsteuer
- b) als Kirchensteuer vom Grundbesitz (außer in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen sowie Bremen)
- c) auf Kapitalertragssteuer.

Neben den Kirchensteuern gehören die Staatsleistungen an die Kirchen, die auf historischen Rechtstiteln beruhen, zu den umstrittensten Finanzierungsinstrumenten.⁷ (Droege 2004; Droege 2014; Czermak/Hilgendorf 2018: 143f. u. 209ff.; Deutscher Bundestag WD 2009; Deutscher Bundestag WD 2016; Hohenlohe 2017) Diese abzulösen ist ein bislang unerledigter Verfassungsauftrag seit der Weimar Reichsverfassung in Art. 138 Abs. 1 WRV.

Das «Evangelische Staatslexikon» definiert die Kirchensteuer als eine «nichtselbständige öffentlich-rechtliche Zwangsabgabe in Geld, die von Religionsgesellschaften mit öffentlich-rechtlicher Korporationsqualität zur Finanzierung kirchlicher Aufgaben kraft eines kirchenrechtlichen Anspruchs i.d.R. nur von ihren Mitgliedern ohne Gegenleistung erhoben» wird (Link 1987: 1695). Rechtsgrundlage für das Besteuerungsrecht ist der Rechtsstatus einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Kirchensteuerpflicht und Kirchenmitgliedschaft sind rechtlich verknüpft. Diese Verknüpfung nötigt dazu, die Mitgliedschaft und ihre Beendigung staatlich zu ordnen. Der Steueraspekt macht aus

⁴ Vgl. unten, S. 17–21. ⁵ Nähere Ausführungen unten, S. 51. ⁶ Es ist außerordentlich schwierig und aufwendig, das Kirchenvermögen zu beziffern, denn die kirchliche Finanzwirtschaft ist hochgradig dezentralisiert und zersplittert. Deshalb sind die Recherchen in Frek (2004) und Frek (2010) zwar bemüht, aber wegen gravierender methodischer Fehler nur begrenzt auskunftsfähig, teilweise sogar falsch. (Vgl. Droege 2004: 90) Die Darstellung von Frek zu Finanzen und Vermögen der Großkirchen sind in Ermangelung statistisch belastbarer Daten Schätzungen, sie sind «weder nachvollziehbar noch widerlegbar» (Deutscher Bundestag – WD 2009: 6ff.). Es sind «publizistische Luftnummern» (Emunds/Goertz2020: 13), denn zur Höhe des Kirchenvermögens gibt es weder verlässliche Daten noch konsolidierte Bilanzen. «Manche Verantwortliche in der Kirche mögen ein Interesse daran haben, den wahren Umfang kirchlichen Vermögens vor einer in dieser Frage sensibilisierten Öffentlichkeit zu verbergen. Ein anderer, mindestens ebenso wichtiger Grund für diese Intransparenz ist jedoch der Umstand, dass die katholische Kirche selbst ein kaum durchschaubares Konglomerat verschiedenster Rechtspersonen ist.» (Ebd.). ⁷ Vgl. unten, S. 17f.

der Kirchensteuer eine unausweichliche Zwangsabgabe, für die der Staat seine Zwangsgewalt der Kirche zur Verfügung stellt. In der Kirchensteuer kommen staatliches und kirchliches Recht in besonderer Intensität zusammen und bestimmen den ihr eigentümlichen Doppelcharakter, gleichzeitig Ausdruck von Staatsabhängigkeit und von Eigenständigkeit der Kirche zu sein. (Ebd.: 1697)

Strittig ist, ob die Kirchensteuer ein Modell sein könnte für eine Religionsfinanzierung der muslimischen Minderheit in Form einer Moscheesteuer. Mit der Einführung einer Moscheesteuer ist die Erwartung verbunden, Reformationen des Islams erzwingen oder Finanzquellen aus dem Ausland unterbinden zu können.⁸ Eigenartig wäre es jedenfalls, das gesellschaftlich umstrittene Modell der Kirchensteuer auf die Minderheit der muslimischen Gemeinschaften als Moscheesteuer ausdehnen zu wollen.

Gleichwohl ist die bloße Forderung, die Kirchensteuer abzuschaffen, nicht zureichend. Vielmehr müsste es darum gehen, Reformalternativen für die Neuausrichtung der Finanzierung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu entwickeln. Zu den religionsrechtlich interessantesten Alternativmodellen gehört die sogenannte Kultursteuer nach italienischem Vorbild, bei der Bürger*innen über die Verteilung eines Teils der staatlichen Gesamteinnahmen bei der Einkommensteuer zugunsten von Religionsgemeinschaften oder für soziale Aufgaben des Staates entscheiden können.⁹ Diese neue Art der Religionsfinanzierung wurde in den letzten Jahrzehnten in Spanien, Italien, Ungarn und Island eingeführt. Hans-Joachim Kiderlen nannte sie ein «wichtiges Modell für die zukünftige Praxis der Kirchenfinanzierung in Europa» (Kiderlen 1996b: 52, ähnlich Weber 2002: 1454; Droege 2004: 47). Da dieses religionsverfassungsrechtlich interessante Modell im Grunde jedoch sehr von einer kirchlich-religiös geprägten Gesellschaft bestimmt ist, hat der Dietrich-Bonhoeffer-Verein die Konzeption der italienische Mandatssteuer aufgegriffen und in einem «Reformmodell für die Gemeinwohlfinanzierung in einer multikulturellen und multireligiösen Gesellschaft» (Martin 2002; Pfeiffer 2010; Denecke 2017; Pfeiffer

2019) weiterentwickelt.¹⁰ Auch wenn dabei Kirchenreformaspekte leitend sind, ist es bislang das einzige alternative Modell einer Religionsfinanzierung, das gut begründet und ausgearbeitet vorliegt. Dieses Modell hat den Vorteil, dass es nicht theoretisch von einer Einzelperson konzipiert worden ist, sondern seit über 20 Jahren von einer Gruppierung ausgearbeitet, 2010 auf dem Ökumenischen Kirchentag öffentlich diskutiert und seitdem weiterentwickelt wurde. Es verdient es daher, als eine gute Grundlage für ein Zukunftsmodell diskutiert zu werden, das langfristig sowohl den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften als auch den säkularen Organisationen der Zivilgesellschaft eine Finanzgrundlage bereitstellen kann.

Die vorliegende Studie will einen Beitrag zur Neuausrichtung der Religionsfinanzierung im Kontext ihres Rechtsstatus unterhalb einer Verfassungsänderung leisten. Da Veränderungen immer nur im Modus einer «flexiblen Kontinuität» (Hense 1997) möglich waren, wird im Folgenden ein Alternativkonzept für eine Religionsfinanzierung sowohl im Rahmen des bestehenden Verfassungsrechts als auch im Kontext des Rechtsstatus der Religionsgemeinschaften entworfen. Das Besondere an dem hier vorgestellten Modell liegt darin, dass es das Konzept einer Finanzierung über die Religionsgemeinschaften hinaus erweitert. Es stellt eine integrale Finanzierung von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Debatte. Die Studie behandelt cursorisch die Kirchensteuer, die zwar verfassungs- und rechtspolitisch ungefährdet scheint, deren gesellschaftliche Basis jedoch in einer religionspluralen und säkularen Gesellschaft schwindet. Auf mittlere Sicht wird das derzeitige Kirchensteuersystem zwar noch tragfähig sein, doch sollte es uns nicht davon abhalten, langfristige Reformalternativen gedanklich vorzubereiten. Dass auch die Kirchen über Alternativen nachdenken, zeigt Thies Gundlach, Vizepräsident des Kirchenamts der EKD mit seiner Vision einer Kirche im Jahr 2060: Es ist eine Kirche ohne Privilegien; die Staatsleistungen sind längst gütlich und geräuschlos abgelöst. Und: «Die Kirchensteuer ist zur Kultursteuer geworden.» (Gundlach 2020: 28)

⁸ Vgl. unten, S. 23–25. ⁹ Vgl. unten, S. 26f. ¹⁰ Vgl. unten, S. 36–42. – An dieser Stelle danke ich Herbert Pfeiffer vom Dietrich-Bonhoeffer-Verein herzlich für die Unterstützung.

2 RELIGIONSFINANZIERUNG IM WELTANSCHAULICH NEUTRALEN VERFASSUNGSSTAAT

2.1 HISTORISCHE URSPRÜNGE DER KIRCHENSTEUER

Die Kirchensteuern bilden heute die ergiebigste und wichtigste Finanzquelle der Kirchen. So erhält die Evangelische Kirche in Hessen und Nassau aus der Kirchensteuer beispielsweise 82 Prozent, also mehr als vier Fünftel ihrer Mittel.¹¹ Trotz sinkender Mitgliederzahlen erreichten die Kirchensteuereinnahmen der beiden großen Kirchen in Deutschland im Jahr 2019 mit 12,7 Milliarden Euro ein Rekordhoch.

Das Rechtsinstitut der deutschen Kirchensteuer ist fast ein «finanzverfassungsrechtliches Unikat» (Hense 2012: 242) weltweit, das in dieser Gestalt nur noch in einigen Kantonen der Schweiz, in Dänemark und Finnland existiert. (Link 1987: 1697; Marré 1995: 1110f.; kritisch Czermak/Hilgendorf 2018: 145f.) Trotz ihrer großen finanziellen Bedeutung ist die Kirchensteuer erst jüngeren Datums. Ihre Ursprünge reichen ins 19. Jahrhundert, in die vordemokratische Zeit der Staatshoheit über die Kirchen zurück, als die Regierungen begannen, sich ihrer bisherigen Finanzverantwortung für die Kirchen zu entziehen, und sie mittels einer Kirchensteuer auf die Kirchenmitglieder abwälzten.¹² (Huber 1989: 130 ff.; Hammer 2002: 40–77; Droegge 2012: 24f.) Diese Finanzübertragung kam Anfang des 20. Jahrhunderts zu einem vorläufigen Abschluss. 1903 und 1905 wurden zwei Gesetze verabschiedet, die die Errichtung von Gemeindeverbänden zur Erhebung von Kirchensteuern für die Ortskirchengemeinden ermöglichten. In der Kirchensteuer überschneiden sich staatliches und kirchliches Recht besonders stark.

Die historische Entwicklung und die Rechtskonstruktion der Kirchensteuer verdeutlichen ihren eigentümlichen Doppelcharakter: Die Kirchensteuer besteht aus einem Element der Trennung von Staat und Kirche und einem Element der Abhängigkeit der Kirche vom Staat. (Link 1987: 1697) Das Element der Trennung zeigt sich in der Herausbildung der Kirchensteuer zu einer eigenständigen Finanzierungsquelle für die Kirchen, das der Staatsabhängigkeit der Kirche drückt sich vor allem in vier rechtlichen Bedingungen aus: Die Erhebung der Kirchensteuer erfolgt nach einem staatlichen Kirchensteuerrecht und ist eine Zusatzsteuer zum staatlichen Steuersatz; ihre Erhebung ist von staatlicher Genehmigung abhängig; die Mitwirkung des Staats ist verpflichtend und die Kirche kann beim Eintreiben der Kirchensteuer die staatlichen Verwaltungsmittel und Zwangsmittel in Anspruch nehmen.

2.2 VERFASSUNGSRECHTLICHE GESTALTUNG DER RELIGIONSFINANZIERUNG IN DER WRV

Nach dem Ende des Staatskirchentums und dem Schock, den das laizistische Religionsprogramm der Revolution von 1918/19 in den Kirchen ausgelöst hat-

te, machte der Preußische Oberkirchenrat in einer Eingabe an die Nationalversammlung vier «wirtschaftliche Grundrechte» geltend, die allesamt in die Weimarer Verfassung aufgenommen wurden: die Anerkennung der Kirche als öffentlich-rechtlich Einrichtung, das Recht der Kirchen zur Erhebung von Kirchensteuern, die Garantie der kirchlichen Vermögenstitel und die auf legitimen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen. (Huber 1989: 147 f.; vgl. auch Campenhausen/de Wall 2006: 228)

Bis zum Ersten Weltkrieg wurde der kirchliche Finanzbedarf je zu einem Drittel aus eigenen Einnahmen, aus Kirchensteuern und aus direkten Staatsleistungen gedeckt. (Huber 1985: 221) Die zuerst eher subsidiäre Ortskirchensteuer entwickelte sich immer mehr zu einer Haupteinnahmequelle der Kirchen und die bisherige Haupteinnahme mittels Staatsleistungen sollte durch Art. 138 Abs. 1 WRV abgelöst werden. Die Staatsleistungen wurden verstetigt, die Kirchensteuer wurde zur wichtigsten Finanzierungsquelle und mit dem Ausbau des Sozialstaats nach 1945 erhielten die Kirchen zudem als Träger der freien Wohlfahrtspflege finanzielle Zuwendungen als Entgelt für sozialstaatlich erbrachte Leistungen.

In der beratenden Verfassungsversammlung in Weimar wurden gegen die Verankerung eines religionsgemeinschaftlichen Besteuerungsrechts kaum grundsätzliche Bedenken vorgebracht. (Hammer 2002: 47) Man sicherte ein eingespieltes und bestehendes Besteuerungsrecht der Kirchen ab, indem man es in einem Verfassungsartikel gewährleistete. (Campenhausen 1983: 164) Max Quark, SPD-Vertreter der parlamentarischen Linken im Verfassungsausschuss, votierte mit Hinweis auf amerikanischen Verhältnisse für eine verfassungsrechtliche Verankerung des Besteuerungsrechts: «Für die Forderung steuerlicher Vorrechte habe ich praktisches Verständnis. Das amerikanische Vorbild der Unterhaltung von Kirchen durch einzelne Großkapitalisten mit entsprechendem Einfluss des Großkapitals auf das kirchliche Leben ist nicht nachahmenswert und auch nicht im Sinne des Sozialismus.» (Zit. nach: Cavuldak 2015: 214)

Der Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i. Verb. m. Art. 137 Abs. 5 WRV ist ein «etwas rätselhafter Ehrentitel» (Smend 1951: 9), mit dem auch nach dem Ende der staatskirchlichen Epoche den Kirchen bestimmte Hoheitsrechte erhalten werden sollten. Im Hintergrund stand «das bestimmt-unbestimmte Gefühl einer besonderen Anerkennungswürdigkeit religiöser und kirchlicher Belange» (Cavuldak 2015: 215). Der Körper-

¹¹ Vgl. www.ekhn.de/ueber-uns/kirche-und-geld/einnahmen.html. ¹² Einführung der Kirchensteuer: Lippe (1827), Oldenburg (1831), preußische Provinzen Rheinland und Westfalen (1835), Sachsen-Anhalt (1837), Königreich Sachsen (1838), Großherzogtum Hessen (1875), Königreich Württemberg (1887), Königreich Baden (1888), Königreich Bayern (1892) und Preußen (1905/06).

schaftsstatus ist «Ausdruck des landesherrlichen Kirchenregiments» (Heimann 2016: 140) und damit eine Rechtsform, die einer Zeit der «qualifizierten» Staatsaufsicht» (Nell-Breuning 1970: 72) über die Kirchen entstammt. Der Körperschaftsstatus hat deshalb immer einen Aspekt der staatlichen Kontrolle und ist Ausdruck der spezifischen historischen Entwicklung sowie des Kompromisscharakters des Religionsverfassungsrechts.

Man wollte in der Verfassungsgebenden Versammlung weder die Fortführung des bisherigen Staatskirchenmodells noch eine laizistische Trennung. Mehrheitsfähig war ein religionsfreundliches Trennungsmodell, das der Körperschaftsstatus verdichtet zum Ausdruck bringt. Hinnerk Wißmann nennt die Debatte um den Körperschaftsstatus eine «symbolische Debatte» (Wißmann 2018: 190) Es sei «frühmodern, eindimensional und nur scheinbar religionsfreundlich, die Offenheit des Religionsverfassungsrechts durch die Aufdrängung des Körperschaftsstatus beweisen zu wollen» (ebd.). Weil die Körperschaft des öffentlichen Rechts (KdöR) zudem inhaltlich auf die christlichen Kirchen zugeschnitten ist, ergeben sich Probleme, wenn sie der verfassungsrechtliche Maßstab für einen Körperschaftsstatus aller religiösen Vereinigungen ist. (Heimann 2016: 140 u. 148) Verfassungsrechtlich bietet der Körperschaftsstatus eine mögliche Rechtsform der Religionsfreiheit. Auch der säkularisierte Staat, der die Religionsfreiheit gewährleistet, muss in vielfältiger Weise mit den Religionsgemeinschaften in Kooperationsbeziehungen treten. «Diese Kooperation aber ist auf rechtlich gestützte Organisationsformen angewiesen, und zwar, wie zu unterstreichen ist, um der Religionsfreiheit – und nicht etwas um des Staates willen.» (Reuter 2019: 197)

Zu den Rechten einer KdöR zählt insbesondere das Recht zum Steuereinzug der Mitglieder von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften nach Art. 137 Abs. 6 WRV.¹³ Von den kleineren Religionsgemeinschaften haben nur wenige von dem Besteuerungsrecht Gebrauch gemacht. Das in vordemokratischer Zeit im Kaiserreich entwickelte und in der WRV erstmals verfassungsrechtlich gefestigte Kirchensteuerrecht hat bis heute Geltung; denn die staatskirchenrechtlichen Artikel der WRV von 1919 wurden 1949 in Art. 140 GG inkorporiert und existieren als vollgültiges Verfassungsrecht im GG weiter. Andere Beitragssysteme, wie das im Kirchenkampf von der Bekennenden Kirche entwickelte, fanden nach 1945 ebenso wenig eine Fortsetzung wie die alternative Finanzierungspraxis der Kirchen in der Zeit der DDR.¹⁴ Wie der bedeutende katholische Sozialethiker Oswald von Nell-Breuning kritisiert hat, transportiert das Kirchensteuerrecht typische Elemente aus einer Zeit des «Übergang[s] vom Staatskirchentum zur Staatskirchenhoheit» (Nell-Breuning 1970: 74), aus einer vordemokratischen Zeit der Allianz von Thron und Altar über die Kaiserzeit und das NS-Regime in den weltanschaulich neutralen Verfassungsstaat des Grundgesetzes.

2.3 RECHTLICHE GESTALTUNG DER RELIGIONSFINANZIERUNG IN DER WRV

Die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften sind berechtigt, «auf der Grundlage der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben» (Art. 137 Abs. 6 WRV). Der Hinweis auf die «bürgerlichen Steuerlisten», die schon lange nicht mehr geführt werden, bindet die neue verfassungsrechtliche Bestimmung an eine vorgängige Rechtspraxis. Der verfassungsrechtliche Gewährleistungsgehalt ist relativ schmal. (Droege 2012: 31) Weder die Anbindung an den staatlichen Steuertarif noch der Einzug der Kirchensteuer durch die Finanzverwaltung des Staats oder die Mitwirkung der Arbeitgeber sind im Weimarer Verfassungsartikel abgesichert. Obwohl das Bundesverfassungsgericht konzediert, dass «staatliche Hilfe für die Verwaltung der Kirchensteuer in Anspruch zu nehmen, über den Gewährleistungsanspruch des Art. 137 Abs. 6 WRV hinausgeht» (BVerfGE 2 BvR 443/01, Rn 83), hat es keine Konsequenzen aus dieser Feststellung gezogen. (Droege 2004: 87; Nell-Breuning 1970: 66 ff.; Czermak/Hilgendorf 2018: 147) Dennoch gab es nach 1945 drei zentrale Neuerungen gegenüber der Weimarer Reichsverfassung: erstens die Kirchensteuererhebung durch die Finanzämter, zweitens das Abführen der Kirchensteuer durch die Arbeitgeber an das zuständige Finanzamt und schließlich drittens das Einbehalten und Abführen der Kirchensteuer auf Kapitalerträge durch die Banken. (Haupt 2015: 133 ff.)

Zur ersten Neuerung: Das Kirchensteuersystem wandelte sich seit 1950 von einer Ortskirchensteuer in ein Landeskirchensteuersystem mit entsprechenden Befugnissen der Synoden oder Diözesankirchensteuerräte. Die Kirchensteuererhebung erfolgt heute – mit Ausnahme Bayerns¹⁵ – durch die staatlichen Finanzämter. Kirchensteuern gelten rechtlich als echte staatliche Steuer i. S. v. § 3, Abs. 1 AO (1977), auch wenn sie der Sache nach Mitgliedsbeiträge der Kirchenmitglieder sind. Art. 140 GG i. Verb. m. Art. 137 Abs. 6 WRV enthält keine Einzelgewährleistung zur Ausgestaltung des Kirchensteuerrechts (Weber 2002: 1445), sondern bildet mit staatlichen Kirchensteuererge-

¹³ Folgende Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften nutzen die Möglichkeit des Kirchensteuereinzugs durch staatliche Organe: die Gliedkirchen der EKD, die Bistümer der römisch-katholischen Kirche, das katholische Bistum der Alt-Katholiken, die Freireligiösen Gemeinden, die Unitarische Religionsgemeinschaft der Freien Protestanten und die jüdischen Gemeinden. Folgende kirchensteuerberechtigten KdöR ziehen ihre Kirchensteuern selbst ein: die Evangelisch-reformierte Kirche in Hamburg, die Dänische Seemannskirche in Hamburg, die Mennonitengemeinde zu Hamburg und Altona, die französisch-reformierte Hugenottengemeinde zu Berlin. In Bayern übernehmen den Kirchensteuereinzug von der Einkommensteuer die kircheneigenen Steuerämter der Evangelisch-lutherischen Landeskirche und der römisch-katholischen Bistümer. Auch Weltanschauungsgemeinschaften wie der Humanistische Verband haben in Berlin und Baden-Württemberg den Körperschaftsstatus; vgl. www.personenstandsrecht.de/Webs/PERS/DE/informationen/religionsgemeinschaften/religionsgemeinschaften-node.html. ¹⁴ Auch in der DDR war in der Verfassung von 1949 zunächst noch gem. Art. 43 Abs. 4 Verf. DDR das Besteuerungsrecht der Kirchen garantiert worden; vgl. Link 1987: 1703; Hammer 2002: 74–76; Marré 1991: 16 f. Seit dem Runderlass von 1956 bestand keine Möglichkeit der Zwangseintreibung mehr. Die Verfassung von 1968 enthält in ihrem Religionsartikel kein Besteuerungsrecht; vgl. Marré 1995: 1103 f. ¹⁵ In Bayern werden die Kircheneinkommensteuern und die Kirchenkapitalertragssteuer (nicht Kirchenlohnsteuern) von allen Kirchen durch eigene Kirchensteuerämter eingezogen; vgl. Art. 17 I BayKirchStG; vgl. Böttcher 1996: 103 f.; Marré 1995: 1136.

setzen einen Rechtsrahmen, der durch die kirchlichen Steuerordnungen «nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen» (Art. 137 Abs. 6 WRV) ausgefüllt wird. (Campenhausen 1983: 163) Die Kirchensteuer wird den Kirchenmitgliedern gemäß Art. 51a EStG als Annexsteuer in Höhe von 8 Prozent in Bayern und Baden-Württemberg bzw. 9 Prozent in den übrigen Bundesländern zur Lohn-, Einkommens- und Kapitalertragssteuer aufgeschlagen. Die staatliche Finanzverwaltung erhält für den Kirchensteuereinzug eine Entschädigung in Höhe von 2,5 bis 4 Prozent des Kirchensteueraufkommens, etwa 300 Millionen Euro. (Hartmann/ Holtkamp 2015: 34)¹⁶

Zur zweiten Neuerung: Die WRV kannte noch nicht die Beteiligung der Arbeitgeber am Kirchensteuereinzugsverfahren. (Haupt 2015: 133 f.) Erst seit der Erzberg'schen Finanzreform wird seit 1922 die Einkommensteuer direkt vom Lohn abgezogen und an das Finanzamt abgeführt. Diese Regelung galt damals nicht für die Kirchensteuer. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte eine Entwicklung ein, die Kirchensteuer über die Finanzämter in das Lohnabzugsverfahren einzubeziehen. Dafür sind die Arbeitgeber erforderlich, die nach dem Bundesverfassungsgericht bei dem Verfahren als «ein Hilfsorgan der staatlichen Finanzverwaltung» (BVerfGE vom 17.2.1977 – 1 BvR 33/76) ohne Kostenersatz fungieren. (Kritisch dazu Haupt 2015: 136)¹⁷

Die Beteiligung der Banken ist eine dritte Neuerung gegenüber der WRV. Die Finanzinstitute, die das Kapitalvermögen der Kirchensteuerpflichtigen verwalten, müssen seit 2008 Kirchensteuer auf Kapitalerlöse abführen, sofern kein eigener Sperrvermerk über die Konfessionszugehörigkeit vorliegt. (Ebd.: 134 ff.; Czermak/Hilgendorf 2018: 147)

2.3.1 Jüdische Kultussteuer

Die Bezeichnung «Kirchensteuer» ist irreführend, denn die jüdische Kultussteuer und die Steuer der freireligiösen Gemeinden werden nach dem «Kirchensteuergesetz» analog zur Kirchensteuer der christlichen Kirchen erhoben. (Vgl. Art. 2 BayKirchStG; § 16 HKiStG)¹⁸ Es gibt nur eine Kirchensteuer, die in den einzelnen Bundesländern auf der Grundlage von Landeskirchensteuergesetzen zugunsten aller Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, die steuerberechtigt sind, erhoben wird. Für den Steuereinzug muss die Mitgliedschaft zu einer Religionsgemeinschaft rechtlich bestimmt werden. Wie bei den christlichen Kirchen reicht auch das Recht auf Besteuerung der Mitglieder der jüdischen Gemeinden weit zurück. So eröffnete beispielsweise die hamburgische Gesetzgebung sowohl den beiden christlichen Kirchen als auch den beiden jüdischen Gemeinden im Jahr 1914 die Möglichkeit, eine Gemeindesteuer durch staatliche Behörden veranlagten und erheben zu lassen. (Lorenz/Berkemann 2016: 58 ff.) Ab 1924 wurde die jüdische Gemeindesteuer durch die zuständigen Finanzbehörden veranlagt und erhoben. Als der Gemeinde der öffentlich-rechtliche Status 1938 entzogen wurde, verlor sie auch das Be-

steuerungsrecht. Nach dem Ende des NS-Regime wurden die alten Rechte wiederhergestellt.

Die Mitgliedschaft, die sich nach dem Recht der Religionsgemeinschaft richtet, ist Voraussetzung für die Kirchensteuerpflicht. Bei der Bestimmung dieser Voraussetzung dürfen die Religionsgemeinschaften aber nicht gegen die verfassungsrechtlich geschützte Entscheidungsfreiheit eines Mitglieds der Religionsgemeinschaft über seine Mitgliedschaft oder Nichtmitgliedschaft verstoßen. Im Gegensatz zu den christlichen Kirchen, in denen das Mitgliedsmerkmal die Taufe ist, ist die Mitgliedschaft in jüdischen Gemeinden komplizierter. Viele Gemeinden haben unklare Mitgliedschaftsbestimmungen, die teilweise historisch überkommen sind. Die meisten jüdischen Gemeinden in Deutschland sind autonome Körperschaften mit jeweils eigenen Satzungen. Um Gemeindevorstand werden zu können, muss nach einem Zuzug bei einigen Gemeinden ein Mitgliedsantrag gestellt werden, in anderen erfolgt die Mitgliedschaft bei Zuzug automatisch. Gleichzeitig prüfen die Gemeinden, ob ein beim Einwohnermeldeamt oder Finanzamt als jüdisch registriertes Gemeindevorstand auch tatsächlich nach dem jüdischen Religionsgesetz (*halacha*) ein Jude ist.

Die jüdischen Gemeinden in Deutschland sind Einheitsgemeinden für verschiedene Konfessionen innerhalb des Judentums, haben jedoch kein einheitliches Kürzel für die Zugehörigkeit zum Judentum auf der Lohnsteuerkarte.¹⁹ Seit einigen Jahren zeichnet sich eine Tendenz zur Pluralisierung und Rekonfessionalisierung des Judentums ab, die durch den Vermerk auf der Lohnsteuerkarte steuerrechtlich nicht zum Ausdruck kommt. Deshalb musste in einem Rechtsstreit höchstrichterlich beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschieden werden, dass der Begriff «mosaisch» die Religionszugehörigkeit ausdrückt, aber nicht den Willen, ausschließlich einer bestimmten Richtung des Judentums anzugehören. (BVerfGE 2 BvR 278/11) Der Staat bestimmt keinesfalls, wer Jude ist. Das ist Sache der Religionsgemeinschaft und ihrer Religionsgesetze. Für den weltanschaulich neutralen Staat gilt: «Der Staat muss auf die Grundsätze der Religionsgemeinschaften Rücksicht nehmen, da er keinen eigenen Standpunkt in der Sache einzunehmen hat.» (Rn 64; vgl. dazu Lehner 2016)

2.4 FÖRDERUNG DER RELIGIONSGEMEINSCHAFTEN IM SÄKULAREN KULTUR- UND SOZIALSTAAT

In der öffentlichen Debatte über die Finanzierung von Religionsgemeinschaften spielen Leistungen des Staates an Kirchen und kirchliche Organisationen eine er-

¹⁶ Schätzungen gehen dahin, dass der Aufwand für ein eigenes Kirchensteuereinzugssystem 20 bis 30 Prozent der Kirchensteuern betragen würde; vgl. Weber 2002: 1446. Doch diese Schätzungen sind vage und ohne empirische Basis. ¹⁷ Die Konfessionsangabe auf der Lohnsteuerkarte ist nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) europarechtlich unbedenklich. (EGMR, Entsch. v. 17.2.2011). ¹⁸ Der Landesverband der Israelitischen Kultusgemeinschaft in Bayern beschloss 2001 die Umbenennung der Kirchensteuer resp. Kultussteuer in Bekenntnissteuer. ¹⁹ So gibt es z. B. die Kürzel «is», «isr», «jd», «js», «ib», «iw» oder «il».

hebliche Rolle. Dabei entstehen oftmals Konfusionen, weil die unterschiedliche Finanzierung der verfassten Kirchen gegenüber den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden, soweit diese für erbrachte Leistungen Leistungsentgelte erhalten, nicht beachtet, sondern vermischt wird. Es existiert eine strukturelle Unübersichtlichkeit bei der Finanzierung der großen Anzahl kirchlicher Träger und Einrichtungen, deren Organisationsstruktur so kleinteilig, vielfältig und verschachtelt ist, dass selbst Fachleute keinen detaillierten Überblick gewinnen können.

2.4.1 Staatliche Förderung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

Art. 138 Abs. 1 WRV i. Verb. m. Art. 140 GG bestimmt, dass die historischen Staatsleistungen abzulösen sind. Dieser Verfassungsauftrag ist noch während der Weimarer Zeit in sein Gegenteil verkehrt worden. Statt die Staatsleistungen abzulösen, wurden sie in Staatsverträgen und Konkordaten (Art. 10 BayK, Art. VI BadK, Art. 18 RK) auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt. Gleiches geschah nach 1945, angefangen mit dem Loccumer Vertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers. Die in diesem Vertrag vereinbarte Dynamisierung der Staatsleistungen analog zur Beamtensbesoldung wurde zum Muster für weitere Staatskirchenverträge, auch nach 1990 auf dem Gebiet der ehemaligen DDR. Diese Einzelverträge führten zu Staatsleistungen von höchst unterschiedlichem Zuschnitt. Im Jahr 2020 beliefen sich die dem historischen staatskirchlichen System entstammenden Staatsleistungen i. S. Art. 138 Abs. 1 WRV auf eine Summe von 569 Millionen Euro.²⁰ In einigen Bundesländern werden aus Gleichbehandlungsgründen auch von den historischen Staatsleistungen zu unterscheidende Zuschüsse an weitere Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften geleistet. Deshalb belief sich die Gesamtsumme nach den Haushaltsplänen der Bundesländer im Jahr 2019 auf insgesamt 629 Millionen Euro.²¹ Dabei gibt es ein Ost-West-Gefälle: Während das Bundesland Sachsen-Anhalt mit einem Christenanteil von nur 15 Prozent Staatsleistungen in Höhe von etwa 15 Euro pro Einwohner zahlt, betragen diese in Nordrhein-Westfalen mit über 60 Prozent Christen nur gut ein Euro. (Fleischmann 2020: 116 f.) Das gleiche Gefälle bildet sich auch in den kirchlichen Haushalten ab: Der Anteil der Staatsleistungen an den gesamten Einnahmen des Erzbistums Köln beträgt lediglich 0,33 Prozent, die Zahlungen im Bistum Magdeburg machen dagegen 15,11 Prozent aus. Noch stärkeren Nutzen haben die evangelischen Landeskirchen von Sachsen-Anhalt (18,92 Prozent) und Mitteldeutschland (20,26 Prozent).

Bei der Kirchenfinanzierung hob die Weimarer Reichsverfassung mit dem Ablösebefehl die Finanzverpflichtung des Staates für die Kirchen auf und sicherte im Gegenzug die finanziellen Grundlagen der Kirchen ab, indem sie die bisherige Praxis der Kirchensteuer in

Art. 137 Abs. 6 WRV verfassungsrechtlich absicherte. Trotz des verfassungsrechtlichen Ablösegebots wirkte die Bindung an das Reichsgrundsätzegesetz, das durch den Reichstag zu verabschieden sei, faktisch wie eine «Bestandsgarantie» (Huber 1989: 148). In der Weimarer Republik gab es 1924 einen ersten Referentenentwurf, der aber nie zu einem Gesetz wurde. Staat und Kirche verständigten sich in Landesgesetzen über weitere Staatsleistungen.²² Die Weigerung des Gesetzgebers, der dem Verfassungsauftrag nach 100 Jahren immer noch nicht nachgekommen ist, ist nicht hinzunehmen, denn Art. 138 Abs. 1 WRV ist eine verbindliche Institutsliquidation. (Droege 2014: 23) Die Staatsdotationen dienen dem Zweck, Staat und Kirchen finanziell zu entflechten, und zwar so, dass der Kirche durch die Ablösung kein wirtschaftlicher Schaden entsteht. (Hohenlohe 2017: 188)

Erstmals wurde von der Fraktion DIE LINKE im Jahr 2012 im Deutschen Bundestag ein – dann abgelehnter – Gesetzentwurf für ein Grundsätzegesetz (Drucksache 17/8791) und im Jahr 2015 ein – abermals abgelehnter – Antrag zur «Einrichtung einer Kommission zur Evaluierung der Staatsleistungen seit 1803» (Drucksache 18/4842) eingebracht. Im Jahr 2020 haben FDP, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE einen gemeinsamen Gesetzentwurf zum «Grundsätzegesetz zur Ablösung der Staatsleistungen» vorgelegt, dessen Beratungen und Lesungen noch nicht abgeschlossen sind.²³ (Fleischmann 2020) Bis zur vollständigen Ablösung sollen die Staatsleistungen weitergezahlt werden. Der Leiter des staatskirchenrechtlichen Instituts der EKD, Hans Michael Heinig, wertet diesen insgesamt eher kirchenfreundlichen Gesetzentwurf als «die erste ernstzunehmende parlamentarische Initiative für eine verfassungsgemäße Beendigung der Staatsleistungen» (Heinig 2020). Höchst umstritten ist die Ablösesumme. Ablösung meint juristisch: «Aufhebung des Leistungsgrundes gegen Entschädigung» (Hohenlohe 2017: 187).

«[K]eine Stütze für eine leistungsäquivalente Ablösung» (Droege 2003: 219) lässt sich in den Verhandlungen der Nationalversammlung in Weimar finden. Art. 18 RK spricht von einem «angemessenen Ausgleich». Für den Staatsrechtler Michael Droege erfordert das Ablösegebot der WRV «eine angemessene Entschädigung der bisherigen Staatsleistungsempfänger» (Droege 2004: 219), doch der Gesetzgeber habe einen «weiten Gestaltungsspielraum [...] zwischen den Subsistenzinteressen der bisherigen Staatsleistungsempfänger und den berücksichtigungsfähigen öffentlichen Interessen» (ebd.: 220). Die Rechtswissenschaft-

²⁰ Angaben nach: <https://de.wikipedia.org/wiki/Staatsleistungen>. ²¹ Der Gesamtumfang der gewährten Staatsleistungen ist «nur schwer zu beziffern» (Hohenlohe 2017: 183; vgl. auch Droege 2004: 90; Huber 1989: 148). ²² Die DDR-Verfassung von 1949 adaptierte fast alle Kirchenartikel der WRV und setzte die Staatsleistungen an die Kirchen fort; vgl. Marré 1995: 1053 f. Die Staatsleistungen an die Kirchen beliefen sich jährlich auf durchschnittlich 15,4 Millionen Mark der DDR, in: www.staatsleistungen.de/wp-content/uploads/2011/04/DDR-1949_bis_1989.pdf. ²³ Seit dem ersten Gesetzentwurf der Partei DIE LINKE im Jahr 2012 sind rund 3,5 Milliarden Euro Staatsleistungen geflossen.

lerin Diana zu Hohenlohe bezieht sich auf Art. 15 GG, der mit der Sozialisierung von Eigentum eine vergleichbare Konstellation regelt. «Art. 15 Satz 2 GG verweist für die Entschädigung auf Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG, der anordnet, dass diese unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen zu bestimmen ist. Insofern liegt nahe, für die Ablösung der Staatsleistungen denselben Maßstab zugrunde zu legen.» (Hohenlohe 2017: 189) Droege hält aber auch einen niedrigeren Faktor des Zehnfachen des Jahreswertes nicht a priori für verfassungswidrig, da verfassungsrechtlich kein voller Wertersatz gefordert sei. (Droege 2014: 22) Czermak und Hilgendorf vertreten die rechtswissenschaftliche Außenseitermeinung, dass «alle Staatsleistungen als obsolet» anzusehen sind, da sie durch Zahlungen in den letzten 100 Jahren bereits abgelöst seien: «Sie sind finanziell längst abgelöst und daher auch anrühlich.» (Czermak/Hilgendorf 2018: 214) In der Tat profitierten die Kirchen von der andauernden Untätigkeit des Parlaments. Doch eine entschädigungslose Aufhebung ist keine Ablösung im Sinne der Verfassungsbestimmung.

Der Gesetzentwurf von FDP, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE orientiert sich bei der Ablöseformel mit dem Faktor 18,6 an der steuerlichen Bewertung von Vermögen, das heißt am Äquivalenzprinzip.²⁴ Die Kirchen würden mit einem Betrag von rund 10,6 Milliarden Euro entschädigt. Der im Nachgang zu der Gesetzesinitiative eingebrachte Gesetzentwurf der AfD fordert die ersatzlose Streichung der Zahlungen spätestens ab dem Jahr 2027.²⁵ Am Gesetzentwurf von FDP, DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen wird kritisiert, dass er von der «kirchlichen Fiktion einer großen Vermögens-Enteignung» (Fleischmann 2020: 118) ausgeht, die auszugleichen sei. Historisch ist der Reichsdeputationshauptschluss von 1803 jedoch nicht die Rechtsgrundlage für die Staatsleistungen, sondern vielmehr ein «Anlass dafür, weitere gesetzliche, vertragliche oder gewohnheitsrechtliche Anspruchsgarantien für Staatsleistungen an die Kirchen zu schaffen» (Penßel 2012: 190). Solche finanziellen Verpflichtungen, die die Zuschüsse für Kirchenleitung und Pfarrbesoldung regelten, wollte die WRV ablösen, nicht aber Vermögensverluste entschädigen. (Fleischmann 2020: 120) Die Staatsleistungen können deshalb keineswegs als Ersatz für entgangene Pachterlöse angesehen werden, die die Kirchen nicht mehr erzielen konnten.

Der Zweck der Ablösung besteht in der Erhaltung einer Substanz, mit der weiterhin Erlöse in Höhe der – abgelösten – Staatsleistungen erzielt werden könnten. Die Staatsleistungen sind ein finanzielles Überbleibsel einer in Weimar überwundenen Epoche des Staatskirchentums, das mit dem Ablösegebot der WRV institutionell liquidiert werden sollte.

Bei Kirchensteuereinnahmen in einem Umfang von 12,7 Milliarden Euro (2019) machen die direkten Staatsleistungen nur etwa 4,5 Prozent der Kirchensteuereinnahmen aus und spielen vom Umfang her

eine «nur untergeordnete Rolle» (Körting 2018: 61). Dennoch sind sie ein einseitiges Privileg der Kirchen, das die WRV institutionell liquidieren wollte und das aus Verfassungs- und Paritätsgründen im säkularen Verfassungsstaat nicht mehr legitimierbar ist. Der Kirchenrechtler Axel von Campenhausen sagt deshalb zu Recht: «Die Beseitigung der Emotionen provozierenden historischen Staatsleistungen würde die in einem religiös-weltanschaulich neutralen Staat selbstverständliche Einbeziehung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in den Kreis der Empfänger grundrechtsaktivierender Staatsleistungen problemärmer und «kulturstaatsaktivierende Lösungen» leichter werden lassen.» (Campenhausen 1983: 198)

2.4.2 Förderung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

Die Ablösung der Staatsleistungen bedeutet keineswegs das Ende der Zuwendung öffentlicher Mittel an die Religionsgemeinschaften. Denn verfassungsrechtlich sind mit der ««allgemeinen Kulturfunktion» der Kirchen» weiterhin «staatliche Leistungen an sie in verschiedener Form zu rechtfertigen» (BVerfGE 19, 206). Die nach dem Inkrafttreten der WRV 1919 eingeführten staatlichen Leistungsverhältnisse an Religionsgemeinschaften sind nicht vom Ablösegebot des Art. 138 Abs. 1 WRV erfasst, denn der Verfassungstext verweist ausdrücklich auf die «bisherigen» Staatsleistungen. Eine Förderung der Religionsgemeinschaften durch dauerhafte rechtsbegründete Leistungen ist verfassungsrechtlich nicht verwehrt, «wenn diese Gegenleistung für die Wahrnehmung auch staatlicher Aufgaben durch die Religionsgemeinschaften im gesellschaftlichen und sozialen Bereich sind» (Droege 2004: 248).²⁶

Es gibt aus der Geschichte gute rechtspolitische Gründe, den jüdischen Gemeinden eine Sonderstellung in der staatlichen Förderung auch des Gemeindelebens einzuräumen. In einer Entscheidung des BVerfG zur staatlichen Förderung zweier jüdischer Verbände hat das Gericht den Zweck der Regelung, den Wiederaufbau der Gemeinden zu fördern, nicht beanstandet und für die förderungswürdig erscheinenden jüdischen Religionsgemeinschaften den Grundsatz der Parität festgestellt. (2 BvR 890/06) Seit 2003 gibt es einen Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutsch-

²⁴ Der Gesetzentwurf unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/192/1919273.pdf>. ²⁵ Der Gesetzentwurf unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/196/1919649.pdf>. «Kirchen, die dafür kämpfen, dass Moscheen gebaut werden, verdienen keine Unterstützung mehr», so der AfD-Abgeordnete Hans-Thomas Tillschneider (www.katholisch.de/artikel/22791-afd-kirchen-die-moscheebau-billigen-verdienen-keine-unterstuetzung). ²⁶ Aus Paritätsgründen werden im Freistaat Bayern christliche Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, entsprechend der Mitgliederzahl gefördert: Das betrifft die Alt-Katholische Kirche, den Bund für Geistesfreiheit in Bayern, die Griechisch-Orthodoxe Metropolie, die Russisch-Orthodoxe Kirche in Bayern, den Bund Evangelisch-Freikirchlicher Gemeinden in Deutschland, Vereinigung Bayern, die Evangelisch-Methodistische Kirche in Bayern, die Rumänisch-Orthodoxe Kirche in Bayern, den Humanistischen Verband Deutschlands-Bayern und seit 2019 den Bund für Geistesfreiheit Augsburg (aufgrund der Trennung vom Bund für Geistesfreiheit Bayern) – wie er an die römisch-katholischen Diözesen in Bayern und an die Evangelisch-Lutherische Kirche in Bayern gewährt wird. – In NRW erhalten neben den jüdischen Gemeinden und der römisch-katholischen, der evangelischen und der alt-katholischen Kirche keine anderen als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften Staatszuschüsse.

land und dem Zentralrat der Juden in Deutschland über eine Staatsleistung.²⁷ Diese soll «zur Erhaltung und Pflege des deutsch-jüdischen Kulturerbes, zum Aufbau einer jüdischen Gemeinschaft und zu den integrationspolitischen und sozialen Aufgaben des Zentralrats in Deutschland beitragen. Dazu wird sie [die Bundesrepublik; F. S.] den Zentralrat der Juden in Deutschland bei der Erfüllung seiner überregionalen Aufgaben sowie den Kosten seiner Verwaltung finanziell unterstützen.» (Art. 1) An den Zentralrat der Juden wurden 2018 auf dieser Rechtsgrundlage 13 Millionen Euro Fördermittel gezahlt, zu denen auch liberale Gemeinden Zugang haben.

In allen Bundesländern, mit Ausnahme von Bremen und Hamburg, gibt es zudem Staatsverträge mit den jüdischen Landesverbänden. Der Vertrag zwischen dem Freistaat Bayern und dem Landesverband der Israelitischen Kultusgemeinden in Bayern aus dem Jahr 1997 begründet die Staatsleistung und regelt einen Pauschalzuschuss zur Erhaltung und Pflege des gemeinsamen deutsch-jüdischen Kulturerbes und zur Aufrechterhaltung jüdischen Gemeindelebens. Seit 2015 berücksichtigen die Leistungen die Vielfalt jüdischer Gemeinden und gehen deshalb an den Landesverband der Israelitischen Kultusgemeinde in Bayern, und zwar sowohl an die Israelitische Kultusgemeinde München und Oberbayern als auch an die Liberale Jüdische Gemeinde München Beth Shalom und die Jüdische Orthodoxe Religionsgemeinde Nürnberg «Kehal Adat Jeschurun» e. V. Die auf Länderebene gezahlten Staatsleistungen sind nicht einheitlich. So erhielten im Jahr 2019 die jüdischen Gemeinden in Bayern 11,7 Millionen Euro, in Nordrhein-Westfalen 17,3 Millionen Euro, in Hessen über 6 Millionen Euro und in der Stadt Berlin 12,7 Millionen Euro.²⁸

Im Unterschied zu den unspezifischen Globalzuweisungen bei den historischen Staatsleistungen ist die Förderung der Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat verfassungsrechtlich nur dann gerechtfertigt, wenn den staatlichen Fördergeldern bestimmte Leistungen, beispielsweise in Form von Projekten, entsprechen. Denn dem säkularen Staat ist die Förderung der Religion als solche verwehrt, fördern kann er nur bestimmte, von ihm definierte Zwecke. Die nach 1919 neu eingeführten Staatsleistungen müssen dem Grundsatz der Gleichbehandlung entsprechen und stehen unter dem Vorbehalt ihrer Legitimation durch verfassungsgemäße Zwecksetzungen der staatlichen Kultur- und Grundrechtsförderung. Sie sind ein «Lenkungs- und Steuerungsinstrument» (Droege 2004: 538) des Staats. Sie setzen vielfach Eigenmittel der Träger voraus, sodass diese insgesamt zu einer Entlastung des staatlichen Finanzaufwands beitragen. Die Eigenmittel der Kirchen lassen sich angesichts der Vielzahl von Trägern und Einrichtungen sowie Projekten und Diensten kaum quantifizieren. Im Jahr 2018 verwendete beispielsweise die Erzdiözese Köln 9,1 Prozent ihres Kirchensteueraufkommens (57 Mio. Euro) für karitative Aufgaben. Der kirchliche Eigenbeitrag für

Kindertagesstätten betrug rund 41 Millionen Euro, etwa 6,7 Prozent des Kirchensteueraufkommens.²⁹ Die Evangelische Kirche in Hessen und Nassau (EKHN) leistet einen Eigenbeitrag von 11,8 Prozent (45 Mio. Euro) für die Kindertagesstätten von ihrem Kirchensteueraufkommen in Höhe von 530 Millionen Euro.³⁰ Die Finanzstatistik der EKD weist für 2014 allein bei den Kindertagesstätten einen finanziellen Eigenanteil der Kirche in der Höhe von 3,0 Milliarden Euro aus. «Davon waren 155 Mio. Euro zur Unterhaltung und Pflege der Gebäude der Kindertagesstätten bestimmt. An Elternbeiträgen haben die Kirchen 481 Mio. Euro erhalten, während die öffentlichen Kassen 2,2 Mrd. Euro im Sinne des Subsidiaritätsprinzips erstattet haben. Der rein finanzielle kirchliche Eigenanteil liegt damit bei durchschnittlich 10 Prozent der Kosten, also 302 Mio. Euro. Für jede der etwa 6.500 Kindertagesstätten in Trägerschaft kirchlicher Körperschaften werden im Jahr damit rechnerisch 46.000 Euro aus kirchlichen Mitteln getragen. Dieses entspricht bei heutigen Durchschnittsgehältern von Erzieherinnen und Erziehern im Kindergarten etwa 1,4 Vollzeitstellen.» Nach der Finanzstatistik der EKD betrug im Jahr 2014 der Anteil der Fördermittel und Zuschüsse der öffentlichen Hand für Leistungen der evangelischen Kirche zugunsten der Allgemeinheit 3,225 Milliarden Euro (ca. 26 Prozent) der Gesamtausgaben.³¹

2.4.3 Finanzierung kirchlicher Wohlfahrtsverbände (Caritasverband e. V., Diakonisches Werk e. V.) im kooperierenden Sozialstaat

Caritas und Diakonie verfügen über keine einheitliche Organisationsstruktur. Mit rund 25.000 Diensten und Einrichtungen, die mehr als eine Millionen Plätze und Betten zur Verfügung stellen, ist die Caritas der größte Wohlfahrtsverband in Deutschland. Im Diakonischen Werk sind über 31.000 Einrichtungen vorwiegend in der Rechtsform des Vereins, der gGmbH oder einer Stiftung selbstständig organisiert. Anders als Wirtschaftsbetriebe arbeiten diese in ihrer Vielfalt kaum überschaubaren Körperschaften ohne kapitalmäßige Verflechtungen, Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge. Bundesweit gibt es bei Caritas und Diakonie über 30 eigenständige Arbeitsrechtliche Kommissionen zum Aushandeln der Entgelttarife, die sich auch von denen der verfassten Kirchen unterscheiden können. Der Caritasverband und das Diakonische Werk sind den Kirchen zugeordnete Wohlfahrtsverbände. Sie gehören zusammen mit den Kirchen nach dem Staat zu den größten Arbeitgebern und stellen im Bereich der sozialen Dienstleistungen den Großteil der Berufstätigen.

²⁷ Der Dachverband repräsentiert 105 jüdische Gemeinden mit rund 99.000 Mitgliedern in Deutschland. ²⁸ Statistische Daten nach: <https://de.wikipedia.org/wiki/Staatsleistungen>. ²⁹ Vgl. www.erzbistum-koeln.de/erzbistum/finanzen/finanzbericht2018/jahresabschluss/bilanz/ ³⁰ www.ekhn.de/fileadmin/content/ekhn.de/download/ekhn_jahresbericht/2018_2019/ekhn_jahresbericht_2018_2019_web.pdf, S. 7. ³¹ Vgl. www.ekd.de/ekd_de/ds_doc/Werte_mit_Wirkung_Finanzstatistik_der_ev_Kirche.pdf, S. 13.

Beschäftigtenzahl in Kirchen, Caritas und Diakonie

EKD	241.000 (2018)	
Diakonisches Werk e. V.	600.000 (2019)	
gesamt		841.000
Katholische Kirche	180.000 (2018/19)	
Caritasverband e. V.	660.000 (2018/19)	
gesamt		840.000
Gesamtzahl Mitarbeitende im Caritasverband, im Diakonischen Werk, ev. Kirche und kath. Kirche		1.681.000

Quelle: eigene Berechnung

Bei der immensen Vielfalt von Trägern und Einrichtungen sowie der enormen Zahl von Kleinsträgern mit nur sehr wenigen Beschäftigten als selbständige Rechtskörper würde eine umfassende und detaillierte Darlegung der Finanzverhältnisse den Rahmen dieser Arbeit übersteigen. Deshalb soll die Finanzierung der karitativ-diakonischen und der kirchlichen Arbeit in ihren Strukturen skizziert werden.

Die Arbeit von Caritas und Diakonie wird durch drei unterschiedliche Quellen finanziert:

– Kostenerstattung durch die Sozialversicherung

Der Staat überträgt die Erbringung sozialer Dienstleistungen an freie Träger und regelt die Entgelte für diese Leistungen aus der Sozialversicherung nach dem Subsidiaritätsprinzip.³² Die Leistungen, die in Krankenhäusern, Sozialstationen, Behindertenwerkstätten, Pflegeheimen oder in der Altenpflege erbracht werden, werden durch sozialgesetzlich geregelte Entgelte für alle Träger in gleichem Umfang finanziert. Kirchliche Träger nehmen dabei keine rechtliche oder finanzielle Sonderstellung ein. Die Entgelte der öffentlichen Hand sind keine «Zuwendungen aus Steuergeldern zugunsten der Kirchen» (Frerk 2010: 259), sondern Entgelte für eine erbrachte Leistung und Erstattungsanspruch eines Hilfeempfängers gegenüber Kostenträgern, den alle Leistungsträger in gleicher Höhe erhalten. (So auch Deutscher Bundestag – WD 2009: 7) Diese sozialen Dienstleistungen können auch von anderen Trägern oder von Moscheegemeinden oder islamischen Verbänden erbracht werden, die Entgelte in gleichem Umfang erhalten. Seit den 1990er Jahren wurde das bisher geltende Selbstkostendeckungsprinzip aufgegeben. Subsidiarität und Gemeinnützigkeit, die bisherigen Konstruktionsmerkmale wohlfahrtspflegerischer Aktivitäten, wurden im Laufe der Zeit ausgehöhlt und einem Wettbewerbsregime unterstellt.

– Öffentliche Förderung und Zuschüsse

Für die regelfinanzierten Leistungen wie bei der Pflege erhalten die Träger der freien Wohlfahrtspflege und mit ihnen die kirchlichen Träger eine entsprechende Erstattung. Kindertagesstätten, Altenheime, Sozialstationen und Wohnheime für Menschen mit Behinderung oder die Beratung für Menschen mit Suchtproblemen etc. werden durch einen Mix aus

Zuschüssen der öffentlichen Hand, Eigenmitteln der Träger (Kirchensteuern) und einem Eigenbeitrag finanziert.³³ Die Höhe der Zuschüsse von Bund, Ländern und Kommunen sind regional unterschiedlich, da sie teilweise zwischen den öffentlichen Stellen und den Anbietern ausgehandelt werden. Fördermittel werden in den allermeisten Fällen nur ergänzend zu Eigenmitteln gewährt. Soweit keine sozialrechtliche Leistung vorliegt, ist die Förderung eine freiwillige Leistung der Sozialversicherungsträger, des Staates oder der Kommunen, die je Haushaltsjahr neu entscheiden.³⁴

– Eigenmittel der Träger

Eigenmittel zur Finanzierung der Arbeit von Diakonie und Caritas setzen sich aus Kirchensteuern, Gewinnen, Spenden, Bußgeldern aus gerichtlichen Bescheiden oder Erbschaften zusammen. Eigenmittel dürfen jedoch nur unter Beachtung des EU-Wettbewerbsrechts eingesetzt und verwendet werden. Armutslindernde Hilfen wie Tafelläden, Diakonieläden, Vesperkirchen oder individuelle Hilfen in akuten Notlagen wie in der Flüchtlingsarbeit werden ausschließlich oder zum größten Teil durch Spendengelder und Kirchensteuern erbracht.

Die Staatsleistungen sind von den Fördermaßnahmen der Religionsgemeinschaften durch Leistungen abzugrenzen, die die Kirchen und Religionsgesellschaften wie auch die Weltanschauungsgemeinschaften und die Träger der Freien Wohlfahrtspflege für die Erfüllung staatlicher Aufgaben im öffentlichen Interesse erhalten (z. B. Kindergärten, Krankenhäuser, Privatschulen, Beratungsstellen etc.). Soweit kirchliche Träger – wie andere gemeinnützige Träger auch – den Staat im Sinne des Subsidiaritätsprinzips von Aufgaben entlasten, haben sie Anspruch auf Erstattung ihrer Aufwendungen in gleichem Umfang. Auch muslimische oder humanistische Kindertagesstätten haben unter dem Gesichtspunkt der Parität einen Rechtsanspruch auf die gleiche Förderung wie Träger oder Einrichtungen der Kirchen. Umstritten ist die finanzielle Förderung der Kirchen bei dem in der Verfassung verankerten Religionsunterricht an öffentlichen Schulen, den theologischen Fakultäten an den Hochschulen sowie der Ge-

³² Bereits in der Weimarer Republik wurde eine prioritäre Stellung von Wohlfahrtsverbänden im System der sozialen Sicherung begründet. Mit dem Ausbau des Sozialstaats Ende der 1960er Jahre wurden sie verstärkt und prioritär in die Erbringung öffentlicher Aufgaben einbezogen. Mit der neoliberalen Wende wurde das korporatistische Arrangement grundlegend geändert, zunächst als Folge des 1993 implementierten EU-Binnenmarkts, der eine Feizügigkeit von Dienstleistungen enthält – also auch von sozialen Dienstleistungen. ³³ In Bundesländern wie Rheinland-Pfalz gibt es keinen Eigenbeitrag bei Kindertagesstätten. ³⁴ Europarechtlich ist die Förderung der kirchlichen Wohlfahrtspflege «der neuralgische Konfliktpunkt im Verhältnis von staatlicher Religionsförderung und Europarecht» (Müller-Franken 2014: 203). Caritas und Diakonie begeben sich nämlich auf ein Gebiet, auf dem auch Akteure mit wirtschaftlichem Interesse zu finden sind. Unionsrechtlich wird ihre Tätigkeit deshalb unter dem weit verstandenen Begriff des Unternehmens gefasst. Gemeinschaftsrechtlich unerheblich ist die kirchliche Arbeit, die unentgeltlich geleistet wird (Suppenküchen, Kleiderhilfe etc.). Das Europaische Beihilferecht mit seinen wettbewerbsrechtlichen Implikationen stellt die Ordnungsstruktur Freier Wohlfahrtspflege – und damit auch die diakonisch-karitativ Akteure – vor nicht zu unterschätzende Herausforderungen, solange eine rein ökonomische Betrachtungsweise vorherrschend ist. Müller-Franken registriert im Unionsrecht eine größere Rücksichtnahme auf das Wirken der Kirchen als Ausdruck ihres spezifischen Auftrags; zur Gesamtproblematik vgl. Müller-Franken 2014: 203–214.

fängnisseelsorge. Das Grundrecht der Religionsfreiheit nach Art. 4 GG ist gemäß Artikel 104 GG auch für den Strafvollzug garantiert und muss geschützt werden. Im Rahmen des Gleichheitsgebots sollte deshalb auch muslimische Seelsorge in den Justizvollzugsanstalten ermöglicht und finanziell ausgestattet werden.³⁵ Die gegenwärtige Form der Finanzierung der Militärseelsorge und ihre strukturelle Einbindung in die Bundeswehr sind umstritten und keineswegs alternativlos, um das Recht auf Religionsfreiheit zu garantieren. (Vgl. Bürger 2019: 215–220)

Höchst schwierig ist es, eine Balance zwischen der grundrechtlich legitimen Förderung von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften einerseits und einer verfassungsrechtlich untersagten Religionsfinanzierung und Bevorzugung einzelner Religionsgemeinschaften andererseits zu finden. Für den säkularen Verfassungsstaat gilt ein striktes Neutralitätskriterium: Wenn eine neutralitätsgerechte Verteilung von Förderleistungen nicht möglich ist, ist sie unzulässig. (Droege 2004: 286, Anm. 891) Es fehlen jedoch Kriterien der Zuschussvergabe, da die öffentlichen Zuschussgeber verschiedenen Körperschaften in Bund, Ländern, Landkreisen und Kommunen angehören. «Wie sich da bei den unterschiedlichen Zuschussnehmern, Einrichtungen und Veranstaltungen (teils lokaler, teils überörtlicher, von kurz- oder längerfristiger Bedeutung) Kriterien für eine Gleichbehandlung entwickeln lassen, die einer korrekten Handhabung des Art. 3 GG standhalten, hat noch niemand beantwortet.» (Czermak/Hilgendorf 2018: 221 f.) Das Problem ist nicht die öffentliche Förderung von kirchlichen Sozialeinrichtungen für erbrachte Leistungen, sondern die Religionsförderung. Diese ist «die große Schwachstelle des tatsächlichen Systems» (ebd.: 222). Denn die Gefahr besteht, dass die Zuschussempfänger nach Wohlverhalten bedacht werden könnten.

Wenn Carsten Frerk in seiner Studie zu den kirchlichen Finanzstrukturen eine «vorsätzlich falsche Darstellung» (Frerk 2010: 29) ausmacht, dann übergeht er die rechtlichen Besonderheiten des Sozialsektors. Denn anders als im Bereich der gewerblichen Wirtschaft sind die Träger der Freien Wohlfahrtspflege, zu der auch die kirchlich-diakonischen Träger gehören, gesetzlich nicht zu einer öffentlichen Rechenschaftslegung verpflichtet. Die Diakonie veröffentlicht seit einigen Jahren ihre Gewinn- und Verlustrechnung und beachtet mit der Caritas gemeinsame Transparenzstandards. Frerk zählt zu den staatlichen Zuwendungen den Einnahmeverzicht durch die Absetzbarkeit der Kirchensteuer und der Spenden für kirchliche Zwecke als Sonderausgaben. (ebd.: 40 u. 115 f.) Das Recht, die Kirchensteuern in voller Höhe als Sonderausgabe abzusetzen zu können, stellt jedoch keine Subvention der Kirchen dar, denn sie gilt auch für andere gemeinnützige Institutionen. (Uhle 2016: 210 gegen Czermak/Hilgendorf 2018: 151 u. 215; Frerk 2010: 40 f.) Zudem sind die Nutznießer der steuerlichen Abzugsfähigkeit nicht die Kirchen, die dadurch subventioniert würden, son-

dern die Kirchensteuerzahler, deren Steuerschuld sich mindert. (§ 10 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 4b Satz 3 EStG 2003) Auch die Förderung von Zivil- oder Freiwilligendiensten privilegieren die Kirchen nicht, denn andere Träger erhalten das Fördergeld in gleicher Höhe. Die Berechnungen Frerks (2010: 241), dass den Kirchensteuereinnahmen (11 Mrd. Euro) Staatsleistungen (19 Mrd. Euro) plus Zuschüsse für Caritas und Diakonie (45 Mrd. Euro) gegenüberstehen, die Kirchen also das Sechsfache an Staatszuschüssen zusätzlich zu ihren eigenen Einkünften erhalten, sind methodisch unhaltbar, rechnerisch grundfalsch und deshalb unseriös.

Die Rechtsvoraussetzungen für die Zuschüsse und die Förderung sozialer Dienstleistungen von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sind weitgehend an die Anerkennung der Gemeinnützigkeit, keineswegs aber immer an den Besitz des Körperschaftsstatus gebunden. Leider haben die Moscheegemeinden und Verbände bisher die Fördermaßnahmen und Entgelte, die die Freien Wohlfahrtsverbände und die Kirchen für ihre sozialen Dienstleistungen erhalten, bisher zu wenig in Anspruch genommen. Eine Ausnahme bildet der islamische Wohlfahrtsverband An-Nusrat e. V. der islamischen Religionsgemeinschaft der Ahmaddiya.³⁶ Wenn auch nicht rechtlich, so sind muslimische Verbände jedoch de facto in diesen Bereichen diskriminiert. Allerdings könnten die Finanzprobleme der muslimischen Gemeinden selbst dann nicht einmal ansatzweise gelöst werden, wenn die Moscheegemeinden und islamischen Verbände eine ihrer Mitgliedsstärke entsprechende Förderung erhalten würden, die jedoch aus Verfassungsgründen dem weltanschaulich-neutralen Staat verwehrt sei. (Körting 2018: 61) Deshalb, so Körting, sei die Finanzierung von seelsorglicher Arbeit der Imame oder von Moscheebauten Aufgabe der islamischen Gemeinschaften, diese entweder über Spenden oder über eine Moscheesteuer sicherzustellen, der jedoch zahlreiche Hürden im Wege stehen.

2.5 VERFASSUNGSRECHTLICHE PROBLEME

In der Hauptsache erkennt die Kritik in der Kirchensteuer «Züge eines Staatskirchentums» (Vachek 2000: 330) oder ein «Musterbeispiel einer staatskirchenrechtlichen Rechtsform» (Czermak 2006: 422). Die Kirchensteuer gehört zu den mannigfachsten Kooperationsverhältnissen zwischen Staat und Kirche, die trotz des Verbots der Staatskirche³⁷ (Art. 140 GG i. Verb. m. Art. 137 Abs. 1 WRV) in der Verfassung so angelegt sind. (Weber 2002: 1446; Müller-Franken 2007: 37; Campenhausen 1983: 177 f.; Hammer 2002: 73) Das Besteuerungsrecht der Kirchen gilt deshalb trotz

³⁵ Vgl. <https://gefaengnisseelsorge.net/rechtliche-grundlagen>. ³⁶ Vgl. www.an-nusrat.de/. ³⁷ Art. 137 Abs. 1 WRV enthält nur ein Verbot der Staatskirche und nach seinem Wortlaut kein striktes Trennungsgesetz; so Droege 2004: 254 f.; Hammer 2002: 44 mit Verweisen, gegen Czermak/Hilgendorf 2018: 82. Das BVerfG spricht von einer «fördernde[n] und wohlwollende[n] Neutralität» (BVerfGE v. 27.1.2015, 1 BvR 471/10); vgl. Segbers 2016.

der intensiven Rechtsverbindung zwischen Staat und den steuernden Religionsgemeinschaften als eine gewollte Durchbrechung des Trennungsbefehls der Verfassung, denn es kann «kein ‹verfassungswidriges Verfassungsrecht›» (Heimann 2016: 32; auch Weber 2002: 1445f.) geben.

Das Kirchensteuerrecht steht exemplarisch für die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche: Es gab «weder 1848 noch 1918 oder zuletzt 1949 (gar nicht zu schweigen von 1990) eine grundsätzliche Neuregelung» (Cavuldak 2015: 196). Während in den USA und Frankreich, aus theoretischen Überlegungen heraus, prinzipiengeleitete Modelle des Verhältnisses von Staat und Kirche geschaffen wurden, hat der Weima-

rer Kirchenkompromiss auf der Basis lange zurückliegender Grundentscheidungen zwischen dem gerade abgelösten Staatskirchentum des Kaiserreichs und der seit 1905 bestehenden französischen *Laïcité* ein drittes religionsverfassungsrechtliches Modell geformt, das Staat und Religion zwar in der Wurzel trennt (Art. 137 Abs. 1 WRV), gleichzeitig aber, wie im Fall der Kirchensteuer, frühere organisatorische Verflechtungen bestehen lässt. (Campenhausen/de Wall 2006: 228) Damit ist das Trennungsprinzip im deutschen Verfassungsrecht nicht «in der Tendenz feindlicher Trennung, sondern wechselseitiger Zugewandtheit und Kooperation» (BVerfGE 42, 312 [339]; ähnlich BVerfGE 108, 282) zu sehen.

3 PROBLEMATIK EINER MOSCHEESTEUEER IN ANALOGIE ZUR KIRCHENSTEUER

3.1 DIE FORDERUNG NACH EINER MOSCHEESTEUEER – STELLVERTRETER-DEBATTE ÜBER DIE ROLLE DES ISLAM IN DEUTSCHLAND

Der Vorschlag von Parteienvertretern, ähnlich der Kirchensteuer eine Moscheesteuer einzuführen, ist politisch heikel, denn er steht im Kontext der kontrovers geführten Debatte über die Art und Weise der – politisch unerwünschten – Auslandsfinanzierung muslimischer Verbände. (Deutscher Bundestag – WD 2018 Hentzschel 2019; Deutscher Bundestag 2019; Hoff 2019) Auch wenn nicht alle muslimischen Verbände oder Moscheegemeinden mit ausländischen Mitteln finanziert werden, ist beispielsweise die Tätigkeit von Imamen, die von der türkischen DIYANET-Religionsbehörde bezahlt und entsandt werden, immer wieder Gegenstand der Kritik. (Alboğa 2018: 34–39) Bemerkenswert ist, dass Muslime die Forderung nach einer Moscheesteuer nicht erheben, denn viele Gemeinden finanzieren sich über Spenden und Kollekten.³⁸ Um die Debatte zu versachlichen, hatte Bodo Ramelow, Ministerpräsident von Thüringen, Ende 2018 einen umfassenderen Vorschlag eingebracht, nämlich die deutsche Kirchensteuer nach italienischem Modell zu reformieren: Sie solle zu einer «Kultur- oder Mandatssteuer» erweitert werden, bei der die Wahlfreiheit besteht, einer Moscheegemeinde, dem Humanistischen Verband, den verfassten Kirchen, den Freikirchen, Synagogengemeinden oder Freidenkern einen Teil der Einkommensteuer zukommen zu lassen.

Die Auseinandersetzung über die Moscheesteuer reicht über bloße Finanzierungsfragen hinaus; sie ist ein Synonym für die Verständigung über das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Islam und darüber, wie dieser religionsverfassungsrechtlich und rechtspolitisch gestaltet werden kann. Die Bundesregierung hält eine Moscheesteuer für «prinzipiell möglich», soweit die Rechtsvoraussetzung erfüllt sei, das heißt wenn der Rechtsstatus einer Körperschaft des öffentlichen Rechts als Voraussetzung für das Recht auf Steuererhebung gegeben sei. (Gutknecht 2014: 22; Heimann 2016: 140–148; Deutscher Bundestag 2019: 3)

3.2 VERFASSUNGSRECHTLICHE HÜRDE: KÖRPERSCHAFTSRECHT

Islamische Gemeinschaften haben sich schon früh um die Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts bemüht, meist erfolglos. (Lechner 2019: 223 ff.) Ausnahmen bildeten muslimische Reformbewegungen, wie die Bahá'í-Gemeinde (2013), die Ahmadiyya Muslim Jama'at (2013) sowie die Alevitische Gemeinde Deutschland e. V., die zwar eine Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangten, aber aus theologischen Gründen auf ihr Recht eines Einzugs von steuerlichen Mitgliedsbeiträgen durch den Staat

verzichteten. Der Körperschaftsstatus ist der Rechtsrahmen für die verfassungsrechtliche Gleichwertigkeit der Religionsgemeinschaften, der zugleich Autonomie und die Einbindung in öffentliche Aufgabenbereiche regelt. Muslime beklagen deshalb auch zu Recht, dass die Politik zwar die Existenz ihrer Religion als Bestandteil der deutschen Gesellschaft öffentlich anerkenne, aber ihr den Rechtsstatus einer Körperschaft bislang weitgehend versage. (Khallouk 2018: 429)

Eine Moscheesteuer, die analog zur christlichen Kirchensteuer verfasst wäre, würde auf Rechtsvoraussetzungen einer KdöR basieren, die religionsrechtlich für die christlichen Kirchen entwickelt wurden. Da der Körperschaftsstatus in Art. 140 GG i. Verb. m. Art. 137 Abs. 7 WRV für weitere Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften geöffnet wurde, steht er prinzipiell auch muslimischen Religionsgemeinschaften offen, soweit sie deren Voraussetzungen erfüllen.³⁹ Für Muslime ist die Anerkennung der Islamverbände als Körperschaft öffentlichen Rechts «ein weiterer, wenngleich entscheidender Schritt zur Gleichbehandlung des Islams in Deutschland» (ebd.: 435). Neben den bisherigen Kriterien – Dauer der Tätigkeit, Finanzausstattung und Organisationsstruktur – ist zusätzlich das Kriterium der bislang ungeschriebenen Voraussetzung der Rechtstreue getreten. (Vgl. Lechner 2019: 222) Das BVerfG hat in seiner Entscheidung über den Antrag der Zeugen Jehovas auf Verleihung der Körperschaftsstatus erklärt, dass es dem religionsneutralen säkularen Staat verwehrt sei, Glaube und Lehre einer Religionsgemeinschaft als solche zu bewerten. Der Status einer Körperschaft könne nicht an Inhalte des Glaubens, sondern nur an das Verhalten einer Religionsgemeinschaft geknüpft sein. Es sei daher eine besondere Staatsloyalität gefordert. (Rn 89) Der Rechtsstatus der KdöR verschafft den Religionsgemeinschaften das «öffentlich-rechtliche Kleid», das ihnen «in der Wahrnehmung der Gesellschaft eine besondere Stellung» (Rn 72) gibt. Eine Loyalität, die über die Rechtstreue hinausgeht, könne von Religionsgemeinschaften allerdings nicht gefordert werden. Eine Religionsgemeinschaft, die den Körperschaftsstatus anstrebe, müsse die Gewähr dafür bieten, dass «die in Art. 79 Abs. 3 GG umschriebenen Verfassungsprinzipien, die dem staatlichen Schutz anvertrauten Grundrechte Dritter sowie die Grundprinzipien des freiheitli-

³⁸ Während der Corona-Krise mussten die Moscheen schließen. Die traditionellen Kollekten bei den Freitagsgebeten fielen weg. Dies hat besonders kleinere Moscheen, die über keine Rücklagen verfügen, in ihrer Existenz gefährdet. Der Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland (IR) hat Bund und Länder am 31. März 2020 aufgerufen, die Moscheen finanziell zu unterstützen. Die Schura Hamburg startete die Spendenkampagne «Moscheen in Not» (www.migazin.de/2020/03/31/muslimemahnen-staatliche-unterstuetzung-fuer-moscheen-an/). ³⁹ Mehrere Landesverbände, u. a. der Humanistische Freidenker-Verband Ostwürttemberg, der Landesverband Berlin-Brandenburg des Humanistischen Verbandes Deutschlands (HVD) oder der Bund für Geistesfreiheit Bayern, haben den Rechtsstatus einer KdöR.

chen Religions- und Staatskirchenrechts» (Rn 83) nicht durch sie gefährdet werden. Der von der Verfassung angebotene Körperschaftsstatus sei «ein Mittel zur Entfaltung der Religionsfreiheit» (Rn 70). Da bisherige Anträge auf Verleihung der Körperschaftsrechte durch muslimische Gemeinschaften – mit den genannten Ausnahmen – abschlägig beschieden wurden, kommt dem Urteil des BVerfG zum Antrag der Zeugen Jehovas eine wichtige Rolle zu. Gutknecht resümiert in seiner Detailstudie, dass die Rechtstreue bei der ganz überwiegenden Zahl muslimischer Gemeinschaften in Deutschland unstrittig sei. Sie sehen sich innerhalb der rechtlichen und politischen Ordnung und veröffentlichen in ihren Satzungen teilweise ein Bekenntnis zur deutschen Rechtsordnung. (Gutknecht 2014: 22)⁴⁰

Das muslimische Selbstverständnis unterscheidet sich allerdings grundlegend von dem christlichen: Dem Islam ist eine Mitgliedschaft in einer muslimischen Moscheegemeinde, wie sie in den christlichen Kirchen bekannt ist, aus theologischen Gründen fremd. Der Islam kennt im Grunde keine besonderen Strukturen und Organisationsformen, sondern versteht sich in erster Linie als die alle Gläubigen umfassende islamische Gemeinschaft (arabisch: أمة), die alle Muslime im gemeinsamen Bekenntnis und der Ausübung der religiösen Pflichten eint. (Krämer 2007: 178 ff.) Da das Körperschaftsrecht jedoch mit der Anforderung verbunden ist, eine feste Mitgliederorganisation aufweisen zu können, gibt es hier für Muslime eine religionsverfassungsrechtliche Hürde. (Deutscher Bundestag – WD 2008: 11 f., kritisch dazu Khallouk 2018: 431 ff.)

Eine Moscheesteuer setzt nicht nur die Anerkennung des Körperrechtsstatus voraus, sondern auch eine umfassende Erfassung und Registrierung aller Muslime. Weil die Moscheegemeinden keinen Modus kennen, Muslime zu registrieren, fragt der islamische Publizist Cemil Şahinöz: «Wie sollte man dann die Muslime, die Steuern zahlen sollen, erfassen?» (Şahinöz 2019) Wenn eine muslimische Religionsgemeinschaft den Rechtscharakter einer KdöR innehätte, stünde einer Vereinbarung über die Steuererhebung zwischen einem Bundesland und einer muslimischen Gemeinschaft rechtlich nichts entgegen. Doch für eine Steuererhebung ist entscheidend, dass es eine klare Mitgliederstruktur gibt und der betreffende Steuerpflichtige Mitglied der steuererhebenden Körperschaft ist. Landesrechtlich wäre die Erhebung der Steuern für eine islamische Körperschaft durch ein Kirchensteuergesetz zu erfassen, das auch auf andere Religionsgemeinschaften als auf die Kirchen anwendbar ist.

Da religionsverfassungsrechtlich der Status einer KdöR unumgänglich ist, stellt sich hier in aller Schärfe das Problem, ob von muslimischen Vereinen und Verbänden erwartet werden kann, ihre Organisationsform den historisch gewachsenen und im Grunde auch christlich geprägten religionsrechtlichen Strukturen in Deutschland anzupassen. Befinden sich muslimische Gemeinden in einer «zumutbaren Bringschuld der Selbstorganisation» (Gutknecht 2015: 32)? Oder

muss umgekehrt in einer religionspluralen Gesellschaft das Religionsverfassungsrecht der neuen religionspolitischen Realität angepasst werden, statt die Realität in historisch gewachsene Strukturen zu zwingen? Ein Religionsverfassungsrecht muss so gestaltet sein, dass es die Rechte der Minderheiten schützt und ihnen einen gleichberechtigten Zugang zur Wahrnehmung ihrer Rechte sicherstellt.

3.3 MUSLIMISCHER DACHVERBAND ALS RELIGIONSGEMEINSCHAFT

Neben dem religionsverfassungsrechtlichen Problem mangelnder mitgliedschaftlicher Struktur stellt sich die religionsrechtliche Frage, ob Dachverbänden der Charakter einer Religionsgemeinschaft zukommt. (Hentzschel 2019: 193) Nach einem Urteil des BVerfG vom 23. Februar 2005 können Dachverbände eine Religionsgemeinschaft darstellen, wenn es für die über sie organisierten Mitgliedsvereine eine Rückbindung an natürliche Personen gibt und die Dachverbände sich nicht nur auf die Koordination der Mitgliedsvereine oder deren Interessenvertretung nach außen verstehen. (BVerfG 6 C 2.04)

Verfassungsrechtlich kann eine Auslandsfinanzierung muslimischer Religionsgemeinschaften nicht per se unterbunden werden (Muckel/Hentzschel 2019: 26), denn Religionsgemeinschaften sind Träger des Selbstbestimmungsrechts aus Art. 137 Abs. 3 WRV. Es bleibt ihrer verfassungsrechtlich geschützten Entscheidung überlassen, ob sie ihre Finanzmittel aus dem In- oder Ausland beziehen. Die meisten Moscheen in Deutschland werden hauptsächlich durch Spenden und Mitgliedsbeiträge aus dem Inland finanziert. Ein Verbot der Auslandsfinanzierung, wie es § 6 Abs. 2 des Österreichischen Islamgesetzes vorsieht, ist in Deutschland verfassungsrechtlich problematisch. (Ebd. 2019: 25; auch Deutscher Bundestag – WD 2018: 16; Deutscher Bundestag 2019: 4) Ein spezifisch nur den Islam betreffendes Regelwerk wäre verfassungsrechtlich nicht haltbar. Es widerspräche in vielfacher Hinsicht dem grundgesetzlich garantierten Selbstbestimmungsrecht der Religionsgesellschaften in Art. 140 GG i. Verb. m. Art. 137 Abs. 3 WRV. «Ob sie ihre Finanzmittel aus dem In- oder Ausland beziehen, ist ihrer somit verfassungsrechtlich geschützten Entscheidung überlassen.» (Muckel/Hentzschel 2019: 26)

⁴⁰ Der größte Moscheeverband in Deutschland ist die DİTİB, die 900 Moscheevereine repräsentiert und unter Aufsicht der türkischen staatlichen Religionsbehörde DIYANET steht. Wegen dieser Staatsnähe wird dem Moscheeverband immer wieder fehlende Rechtstreue vorgeworfen; vgl. Deutscher Bundestag – WD 2018: 16; Alboğa 2018. Hier ist nicht der Ort, die rechtsstaatliche Verfassungstreue der DİTİB darzustellen. Verwiesen sei auf das Rechtsgutachten des Rechts- und Islamwissenschaftlers Mathias Rohe: «Für die vergangenen Jahre und gegenwärtig ergeben sich keine konkreten Anhaltspunkte für eine politische Beeinflussung von DİTİB Hessen seitens Behörden bzw. Vertretern der Republik Türkei. Deshalb besteht auch kein Anlass für dahingehendes Misstrauen gegenüber den Akteuren auf Landes- oder Bundesebene. Eine abschließende Bewertung all dieser Vorgänge verbietet sich vor dem Abschluss der Ermittlungen durch die Bundesanwaltschaft.» (Rohe 2017: 96)

3.4 SPENDE ODER BEITRAG

Zu einer der Kirchensteuer analogen Erhebung von Mitgliedsbeiträgen im Wege des Steuereinzugsverfahrens gibt es in den muslimischen Verbänden noch keine klare Positionierung. Derzeit besteht jedoch kaum ein Interesse daran, weil damit das Prinzip der vom Koran geforderten Spende, der *zakat*⁴¹, kompromittiert würde. (Spielhaus/Herzog 2015: 30) Da die muslimische Sozialsteuer *zakat* in Höhe von 2,5 Prozent des Einkommens eine Spende für Bedürftige ist, ist theologisch strittig, ob sie auch an Institutionen entrichtet werden kann. Sie ist kein Beitrag, um einen Imam zu finanzieren. Die Ahmadiyya Muslim Jama'at hat als KdÖR verfassungsrechtlich ein Steuerhebungsrecht darauf, verzichtet jedoch darauf, es wahrzunehmen. Faizan Ijaz, Vorstandsvorsitzender des Islamischen Wohlfahrtsverbandes An-Nusrat der Ahmadiyya Muslim Jama'at, begründet den Verzicht, «weil der Kerngedanke der finanziellen Spende im Islam nicht in der Förderung der Institution, sondern in der spirituellen Opferbereitschaft des einzelnen Muslimen liegt. [...] Der gläubige Mensch soll durch seine bewusste

Handlung eine Spende leisten und bei der Spendengabe Gott gedenken und ihm für die Wohltaten danken. Durch eine Kirchensteuer, bei der die Spendenbeträge automatisiert eingezogen werden, fehlt dieser geistige Bezug. Des Weiteren fehlt bei der Kirchensteuer auch ein Ausdruck von Eigenengagement und persönlichem Beteiligungswillen. Dies ist ebenfalls wichtig in der islamischen Spende. [...] Und dass dieses System funktioniert, zeigt die Ahmadiyya mit ihren knapp 50.000 Mitgliedern in Deutschland.»⁴²

In der *Islamischen Zeitung* kommt der türkische Soziologe Cemil Şahinöz zu der abschließenden Einschätzung, dass eine der Kirchensteuer analoge Moscheesteuer «weder juristisch noch theologisch möglich» ist und die gegenwärtigen Diskussionen «nur in eine Sackgasse» führen. (Şahinöz 2019)⁴³

Es ist also religionsverfassungsrechtlich nach Alternativen zu suchen, die in der Lage sind, allen Religionsgemeinschaften die gleichen Rechte zu gewährleisten und eine Religionsfinanzierung sicherzustellen, die nicht einzelne Religionen, im eigentlichen die christlichen Kirchen, mit Privilegien und Sonderrechten ausstattet.

⁴¹ Die *zakāt* (arabisch: زكاة) ist eine der fünf Säulen des Islams. ⁴² Faizan Ijaz in einem Schreiben vom 18.3.2020 an den Verfasser. ⁴³ Auch christliche Freikirchen, die den Rechtstatus einer KdÖR besitzen, verzichten auf das Kirchensteuerprivileg. Peter Jörgensen, Beauftragter der Vereinigung der Evangelischen Freikirchen am Sitz der Bundesregierung, hat den Muslimen zu einem Finanzierungsmodell ohne Kirchensteuer geraten; Buschow 2019.

4 PLURALISMUS UND RELIGIONSFREIHEIT: DIE ITALIENISCHE MANDATSSTEUER

4.1 TEILZWECKBINDUNG DER EINKOMMENSTEUER IM SYSTEM «OTTO PER MILLE»

Die italienische Mandatssteuer *otto per mille* stellt die derzeit jüngste Form der Kirchenfinanzierung in Europa dar, die mit kleinen Varianten neben Italien auch in Spanien, Ungarn und Island praktiziert wird. (Michaeller 2000; Bouchard 2002: 45–40; Hammer 2002: 113–117; Stragenegg/Weinberger 2007: 153–210; Maruschke 2010; Droege 2012: 44–47; Mitterhofer 2014: 121–148; Schanda 2014: 239–245; Graulich 2016: 165–178; Mellert 2016; Uhle 2016: 204–207; Masarié 2019; Maruschke 2020)⁴⁴ In Spanien wie auch in Italien löste die Mandatssteuer die vorherige staatliche Kirchenfinanzierung eines teilweise jahrhundertealten Systems von Subventionen oder Benefizien ab. An ihre Stelle trat in Italien mit dem Gesetz Nr. 47 vom 20. Mai 1985 ein neues Zweisäulenmodell: Neben einem steuermindernden Spendenabzug existiert die zweite Säule einer Teilzweckbindung der staatlichen Einkommensteuer in Höhe von 0,8 Prozent – deshalb auch die italienische Bezeichnung *otto per mille*. (Graulich 2016: 169)⁴⁵ Seit dem 1. Januar 1990 können Steuerpflichtige per Steuererklärung über die Verteilung von acht Tausendstel der jährlichen Einkommenssteuereinnahmen des Staats an Religionsgemeinschaften oder an staatliche humanitäre Projekten entscheiden.⁴⁶ Als religiöse Alternative kann der Staat mandatiert werden, den gesetzlichen Anteil «für außerordentliche Maßnahmen für den Hunger in der Welt, Naturkatastrophen, Unterstützung von Flüchtlingen und die Erhaltung von Kulturgütern» zu verwenden.⁴⁷ Die Teilzweckbindung der Einkommensteuer bezieht sich nicht auf die persönliche Einkommenschuld, sondern ist ein Votum, mit dem jeder Steuerpflichtige über die proportionale Verteilung dieses Anteils entscheiden kann, den der Staat für das Verfahren reserviert hat. Damit hat das Mandatsmodell einen egalitären Charakter, denn das Votum eines jeden Bürgers, einer jeden Bürgerin zählt gleich viel, und zwar unabhängig von der Höhe der Einkommensteuer.

Obwohl ursprünglich nur für die römisch-katholische Kirche als Ablösung der bisherigen Staatsfinanzierung vorgesehen, wurde das Konzept auf weitere Religionsgemeinschaften ausgedehnt. Beteiligt sind derzeit folgende Religionen und Konfessionen: die römisch-katholische Kirche, Adventisten, Pfingstkirchler, Waldenser, Lutheraner, jüdische Gemeinden, Baptisten, die Orthodoxe Erzdiözese, die Apostolische Kirche, Buddhisten und Hindus. Muslime sind noch nicht in die Empfängerliste aufgenommen worden. Erst nach einem langwierigen Prozess stimmte die Waldenserkirche dem *otto per mille*-Gesetz zu, jedoch nur unter Bedingungen: keine Finanzierung rein innerkirchlicher Aufgaben und die Verwendung eines angemessenen

Anteils der Einnahmen für sozialdiakonische Aufgaben, besonders für den Kampf gegen Armut im globalen Süden. (Bouchard 2002; Maruschke 2010) Gerade für die kleinen Religionsgemeinschaften bedeutet die Mandatssteuer, erstmals überhaupt gesellschaftlich in Erscheinung treten zu können.

Da die Einkommensteuererklärung rückwirkend erfolgt, findet auch die Verteilung entsprechend zeitlich verzögert statt. Im Steuerjahr 2007 haben 43,41 Prozent, 2018 41,20 Prozent der Steuerzahler*innen ein Mandat erteilt, also jeweils weniger als die Hälfte.⁴⁸ Für diejenigen, die kein Mandat erteilt haben, werden die gewählten Präferenzen auf alle beteiligten Institutionen prozentual aufgeteilt. Für das Steuerjahr 2018, dessen Erträge 2023 ausgeschüttet werden, optierten 6,83 Prozent für eine staatliche Zweckbindung.

Dass die Zweckbindung von den Bürger*innen offensichtlich sehr bewusst wahrgenommen wird, zeigt sich an der Mandatierung der eher kleinen, aber diakonisch sehr engagierten Waldenserkirche. Obwohl der Anteil der evangelischen Bevölkerung in Italien nur 0,7 Prozent ausmacht, erhält die Waldenserkirche einen proportional größeren Anteil von 3,34 Prozent (2018) des *otto per mille*.⁴⁹ Auch die jüdische Gemeinde erhält einen proportional größeren Anteil von 0,35 Prozent (2018), wohl eine Antwort auf die historische Mitschuld an der Shoah. (So Bouchard 2002: 49f.)

Die italienische Mandatssteuer ist religionsverfassungsrechtlich ein interessantes Modell. Sie hat den Vorzug, eine religionsplurale ebenso wie eine säkulare Gesellschaft abbilden zu können, und bringt die Wertschätzung von Pluralität und Religionsfreiheit zum Ausdruck. (Masarié 2019) Sie ist keine zusätzlich gezahlte Steuer, sondern Teil einer ohnehin geschuldeten Steuer. Sie koppelt zwar das Finanzaufkommen für die Religionsgemeinschaft von der Mitgliedschaft und der Mitgliederentwicklung ab, hat aber immer auch den Aspekt, dass die gewählte Religionsgemeinschaft ge-

⁴⁴ Die italienische Form der Mandatssteuer *otto per mille* wird im Deutschen oftmals «Kultussteuer» genannt; vgl. Kiderlen: 1996a; Kiderlen 1996b; Vachek 2000; Weber 2002; Hense 2012: 248. Diese Bezeichnung ist irreführend, denn der Begriff bezieht sich auf die der Kirchensteuer analoge Steuer für die nichtchristlichen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften; vgl. § 16 HKiStG. ⁴⁵ In Spanien betrug der Anteil 0,5 Prozent, und zwar nur für die römisch-katholische Kirche; vgl. Vachek 2000: 338. Jeder ungarische Steuerzahler kann 1 Prozent der zu entrichtenden Einkommensteuer einer Religionsgemeinschaft oder gemeinnützigen Organisation zuweisen; vgl. ebd.: 342; Schanda 2014: 239–245. ⁴⁶ Von den Rechtsvorgaben her können auch agnostische, atheistische und weltanschauliche Gruppierungen in das Verfahren einbezogen werden. (Stragenegg/Weinberger 2007: 166) ⁴⁷ Falsch ist die Annahme, dass säkulare Hilfsorganisationen steuerlich bedacht werden können. Deshalb sollte die Mandatssteuer besser als «Kultussteuer» oder «Religionssteuer» bezeichnet werden. ⁴⁸ Vgl. www1.finanze.gov.it/finanze3/stat_8xMilleSerie/index.php?req_block_column=1&req_classe=01. ⁴⁹ 2017 z. B. entfielen nach dieser Verteilung auf die Katholische Kirche 78,51 Prozent des Gesamtaufkommens, auf den Staat 15,65 Prozent, auf Waldenser 3,13, auf Buddhisten 1,33, auf Juden 0,34, auf Pfingstkirchen 0,29, auf Orthodoxe 0,22, auf Lutheraner 0,17 und je 0,13 Prozent auf Adventisten und Hindus; vgl. www1.finanze.gov.it/finanze3/stat_8xMilleSerie/index.php?req_classe=01.

sellschaftlich und öffentlich honoriert wird. Finanzielle Anreize, aus Gründen des Kirchensteuerbeitrags aus einer Kirche auszutreten, entfallen. Die am Verfahren beteiligten Konfessionen und Religionsgemeinschaften müssen mit gezielten Werbemaßnahmen an die Öffentlichkeit treten und zeigen, wie und wofür sie die Gelder verwenden.⁵⁰ Die Kirchen und Religionsgemeinschaften erhalten nicht wie in Deutschland im Zuge eines «lautlosen Staatsinkassos» (Marré 1991: 52) ihre Finanzmittel, sondern sind gefordert, für sich und ihre Arbeit zu werben. Auch wenn die Finanzierung mittels des *otto per mille* keine direkte Mitgliederfinanzierung ist, wäre es zu sehr vereinfacht, sie als «eine verdeckte Form der staatlichen Kirchensubventionierung» (Uhle 2016: 207) zu begreifen; das Votum der Steuerzahler*innen lässt sich als Ausdruck eines mittelbaren Mitgliederbezugs begreifen.

4.2 RELIGIONSVERFASSUNGS- POLITISCHE DIMENSION

Mit der Einführung der Mandatssteuer *otto per mille* ist es dem italienischen Staat gelungen, ein System der Religionsfinanzierung zu schaffen, das große religionsverfassungsrechtliche Vorzüge aufweist, denn es entspricht einerseits den geschichtlichen Bedingungen des Verhältnisses von Staat und Kirche in Italien und wird andererseits den Erfordernissen der Religionsfreiheit dadurch gerecht, dass sie allen Religionsgemeinschaften offensteht und auch säkulare Optionen für soziale Zwecke bietet. (Graulich 2016: 171 f.)

Da die Gelder nicht direkt von den Mitgliedern stammen, sondern vom Staat auf der Basis eines ausdrücklichen Mandats verteilt werden, sind die Religionsgemeinschaften dem Staat gegenüber rechenschaftspflichtig. Diese Forderung ist nicht als staatliche Kontrolle zu verstehen, sondern als Prüfung mit dem Ziel, Transparenz zu schaffen. Anders als immer wieder behauptet, unterliegt die italienische Mandatssteuer auch nicht der Abhängigkeit vom Staat, der über die Erhebung und Höhe der Steuer bestimmen würde (so Uhle 2016: 205), da per Gesetz eine paritätisch besetzte Kommission alle drei Jahre das Verfahren einer Revision unterzieht. (Marré 1991: 29) Der Befürchtung, dass die Mandatssteuer die Religionsgemeinschaften in Abhängigkeit vom Staat bringe, wird mit entsprechenden Staatsreligionsverträgen begegnet, die die Unabhängigkeit regeln.

Die Einführung der Mandatssteuer diente der Ablösung und der Ergänzung früherer Alimentationsverpflichtungen. Sie ist das Ergebnis eines Tausches: Der Staat verzichtet auf acht Promille seiner Einkommensteuer und die römisch-katholische Kirche büßt ihr bisheriges staatskirchenrechtliches Privileg ein. Doch für alle Religionen und Konfessionen ist eine neue Finanzierungsquelle erschlossen worden. Sie können einen Vertrag mit dem Staat abschließen, der sie am Verfahren des *otto per mille* teilhaben lässt. Sie erhalten somit ein Angebot des Staats, in neuer Form und gemeinsam mit anderen Religionsgemeinschaften eine öffentliche

Rolle als Akteur der Zivilgesellschaft in einer pluralen Gesellschaft wahrzunehmen.

Gegen diese Vorzüge werden in der Fachliteratur erhebliche Einwände erhoben – zumeist mit Argumenten, die sich auf das bestehende deutsche Arrangement der Kirchenfinanzierung beziehen. (Hammer 2002: 115 ff.) Für Wolfgang Huber stellt das italienische Modell «deshalb keine Lösung des Problems dar, weil damit eine staatliche Steuer an die Stelle einer kircheneigenen Steuer träte» (Huber 1998: 252 f.). Arnd Uhle sieht durch sie die Kirchen «zumindest in die Gefahr einer freiheitsschmälernden Abhängigkeit vom Staat» (Uhle 2016: 205) geraten. Markus Graulich kritisiert an der Mandatssteuer, dass sie keine Mitgliedssteuer ist, sondern eine «vom Steuerzahler mit beeinflusste Staatszahlung an die katholische Kirche und andere Religionsgemeinschaften» (Graulich 2016: 172).

Anders die italienischen Religionsgemeinschaften selbst, die sich zustimmend äußern. Der Kirchenrechtler und Leiter des kirchlichen Verwaltungsamts der Diözese Brixen, Michael Mitterhofer, erkennt an, dass der Staat sich aus der direkten Finanzierung von religiösen oder kirchlichen Gemeinschaften «im Sinne einer gesunden Laizität» zurücknimmt und zugleich gewährleistet, dass sie durch eine Wahl der Steuerzahler*innen unterstützt werden können. (Mitterhofer 2016: 146 f.) Der Lebensunterhalt der Priester sei gewährleistet und für sozial-karitative Aufgaben, für die es zuvor kaum staatliche Zuschüsse gegeben habe, habe sich das neue Wahlsystem «als ein probates Instrument» erwiesen. «Dieses Modell der Finanzierung der Kirche und anderer Religionsgemeinschaften» – so der Südtiroler Kirchenrechtler Josef Michaeler – «achtet die Trennung von Staat und Kirche und die Religionsfreiheit der Bürger. Gleichzeitig ist damit ein Weg gefunden, der den Willen der Staatsbürger respektiert, aber auch die Zusammenarbeit zwischen Staat und Kirche und anderen Religionsgemeinschaften in beiderseitigem Interesse regelt.» (Michaeler 2000: 392) Für die Waldenserkirche ist aus verfassungsrechtlicher und demokratietheoretischer Perspektive die Option des Bürgers «[g]anz im Sinne der Verfassung, die seine humanitären oder religiösen Interessen als Entfaltung seiner Persönlichkeit fördern will» (Kleemann 2002: 39). Im Rückblick auf den komplizierten Annäherungsprozess der Waldenser an das italienische Mandatsmodell meint Maruschke, die Waldenser seien «stolz auf das, was sie damit für die italienische Gesellschaft und für die eigene Kirche tun konnten» (Maruschke 2010: 94).

⁵⁰ Wie viel für Werbemaßnahmen ausgegeben wird, lässt sich nicht immer feststellen: Die römisch-katholische Kirche macht keine Angaben, bei den Waldensern waren es 3,9 Prozent im Jahr 2018 (www.ottopermillevaldese.org/), bei den Adventisten 10 Prozent (<https://ottopermilleavventisti.it/>). Die Lutheraner geben laut eigenen Angaben kein Geld ihrer Steuereinnahmen für Werbung aus (www.ottopermilleluterana.org/de/), wohl aber für ökumenische Projekte (<https://de.lutheranworld.org/de/content/steuergerechtigkeit-zachaus-kampagne-gestartet-21>).

5 SYSTEMVARIANTEN STAATLICHER RELIGIONSFINANZIERUNG

In Europa hat sich eine Fülle von Modellen der Kirchenfinanzierung ausgeformt, die sich in drei Typen fassen lassen: Erstens sind die Staaten mit einer engen Verbindung zwischen Staat und Kirche in Gestalt einer Staatskirche (z. B. Dänemark, England, Griechenland) zu nennen, zweitens der laizistische Typus einer strikten Trennung zwischen Staat und Kirche (z. B. Frankreich, Irland, Slowenien, USA) und drittens der am weitesten verbreitete Typus eines Kooperationsverhältnisses von Staat und Kirche (z. B. Finnland, Italien, Österreich, Deutschland, Belgien). Diese idealtypische Unterscheidung erfasst zwar nicht die ganze rechtliche und soziale Wirklichkeit, ist aber hilfreich für ein Verständnis der verschiedenen Finanzierungsmodelle. (Kiderlen 1996b: 36 ff.; Vachek 2000: 334 ff.; Hammer 2002: 91 ff.; Rees 2007: 582 ff.; Höfer 2014)

Auf der einen Seite stehen die Varianten des Volks- und Staatskirchentyps, in dem sich der Staat mit einer Konfessionskirche nicht nur ideell, sondern auch rechtlich identifiziert und diese teils aus Staatsmitteln finanziert. (Rees 2007: 265 ff.; 345 ff.) Obwohl Staatskirche, beschränkt sich die staatliche Finanzierung der Church of England auf Zuschüsse zu Kirchenbauten. Es gibt weder staatliche Gehälter noch Pensionen. Die Kirche finanziert sich aus Erträgen ihres beträchtlichen Vermögens, das noch aus der Feudalzeit stammt. In Dänemark gibt es eine Kirchensteuer, die Teil der Kommunalsteuer ist. Seit die Schwedische Kirche keine Staatskirche mehr ist, erhält sie auch keine Kirchensteuer mehr. Kirchenmitglieder leisten einen regionalen Kirchenbeitrag in Höhe von 1 Prozent ihres Einkommens. Der Kirchenbeitrag unterliegt der Verwaltung der Finanzbehörde. Dieser Staatskirchentyp befindet sich trotz der inneren Varianten durchweg in einem Prozess der allmählichen rechtlichen Trennung von Staat und Kirche, so in der Church of England in Großbritannien, in der orthodoxen Kirche in Griechenland und in den skandinavischen Staatskirchen. (Kiderlen 1996b: 42 f.)

Auf der anderen Seite steht der zweite Typus einer Religionsverfassungs- und Rechtsordnung mit einer strikt durchgeführten Trennung von Staat und Kirche, in der die Religionsgemeinschaften auf eine weitgehende Selbstfinanzierung angewiesen sind. (Vachek 2000: 33; Droege 2003: 33 ff.; Leb 2007: 211–249; Lindner 2019) Prominentestes Beispiel ist die französische *Laïcité*, die Religion nach dem Gesetz von 1905 privatisiert.⁵¹ Sie beendete die von Napoleon eingeführte Mischfinanzierung aus öffentlichen und privaten Mitteln. Die Religionsgemeinschaften verfügen in Frankreich über zwei Finanzierungsmöglichkeiten: private Spenden und staatliche Hilfe, die jedoch keine finanzielle Subvention der Religionsausübung ist. Auch im laizistischen Trennungssystem wird Religionsausübung in der Militär- und Anstaltsseelsorge sowie in Privat-

schulen finanziert. Der Staat trägt die Unterhaltskosten für die katholischen Sakralbauten. Etwa drei Viertel der finanziellen Mittel stammen aus Spenden, der Rest wird über den *denier du culte* abgedeckt, einen freiwilligen Beitrag der Kirchenmitglieder, der teilweise von der Steuer absetzbar ist.

Zwischen erstem und zweitem liegt ein dritter Typus: ein Kooperationsmodell von Staat und Kirche, wie es beispielsweise in Österreich, Deutschland, Belgien, Spanien und Italien existiert. Staat und Kirche sind in diesen Ländern zwar institutionell getrennt, aber über vielfältige Kooperationsformen bei den Finanzsystemen verbunden. Das Kooperationsmodell kennt Staaten, in denen die Kirchen unmittelbar mit Haushaltsmitteln des Staates finanziert werden. (Rees 2007: 90 ff. u. 365 ff.)⁵² In anderen Fällen erfolgt die Finanzierung der Kirchen durch eine mittelbare staatliche Unterstützung (so in Deutschland, Finnland, Österreich). Legitimiert werden die Kirchensteuern in Deutschland verfassungsrechtlich als «materielle Hilfen zur Grundrechtsverwirklichung» (Hammer 2002: 109; ähnlich Droege 2004: 334–366; Marré 1991: 34).

Eine Variante dieses Typus ist die seit den 1990er Jahren in Italien eingeführte Mandatssteuer *otto per mille*,⁵³ die mit Modifikationen in Spanien, Ungarn (Schlosser 2014: 149–163; Schanda 2014: 239–245) und Island praktiziert wird. Dort können die Steuerpflichtigen votieren, wie der Anteil von 0,8 Prozent des Einkommensteueraufkommens proportional für kirchliche oder soziale Zwecke verwendet werden soll. Eine weitere Variante der Religionsfinanzierung gibt es in Österreich in Gestalt eines obligatorischen privatrechtlichen Kirchenbeitrags für volljährige Kirchenmitglieder. (Droege 2004: 38–44; Schiestl 2007: 67–75) Eingeführt wurde er als Maßnahme des nationalsozialistischen Kampfs gegen die Kirchen. Das hat seine Akzeptanz eher gefördert. Da der Kirchenbeitrag keine öffentliche Steuer ist, kann er nicht zwangsweise eingetrieben werden. Die Kirchen ziehen den Kirchenbeitrag ohne staatliche Hilfen ein; sie erhalten von den Behörden nur die Meldedaten, aber keine Angaben über die Einkommen, und sind auf die freiwilligen Angaben der Beitragspflichtigen angewiesen.

Die kirchengeschichtlich ursprüngliche Finanzierungsweise mithilfe von Spenden und Gemeindebeiträgen ist keineswegs überholt, sondern wird – unabhängig von anderen Finanzierungsquellen – nach wie vor in allen Ländern praktiziert und ist in Frankreich

⁵¹ In Frankreich finden sich zwei gegensätzliche Systeme: Die Verfassung der Republik ist der laizistischen Trennung von Staat und Kirche verpflichtet und im Geltungsbereich des napoleonischen Konkordats von 1801 in den elsass-lothringischen Départements Frankreichs gibt es dennoch weiterhin Formen einer Teilalimantation der Religionsgemeinschaften. ⁵² In Belgien werden nach Art. 181 der Verfassung die Gehälter und Pensionen der Pfarrer der Kirchen finanziert; eine Zusatzklausel von 1993 erweitert diese Regelung auch auf Weltanschauungsgemeinschaften; vgl. Weinberger 2007: 259 f. ⁵³ Vgl. oben, S. 26 f.

oder den USA sogar dominant. Spendenfinanzierung bedeutet allerdings in den USA etwa anderes als in Frankreich.

Vor dem Hintergrund eines wachsenden weltanschaulichen Pluralismus und der einwanderungsbedingten Präsenz religiöser Minderheiten gibt es nicht nur politische Konflikte über Status und Rechte religiöser Gruppen, auch die bestehenden religionspolitischen Regime Europas befinden sich gegenwärtig unter erheblichem Anpassungsdruck. Bei aller Vielfalt des Religionsrechts in den europäischen Staaten zeichnet sich ein Trend einer graduellen, vorsichtigen Entstaatlichung vormaliger Staatskirchen ab und eine zunehmende Kooperationsbereitschaft von bisherigen Systemen, die auf einer strikten Trennung von Staat und Kirche basierten. Solche Entwicklungen können in staatskirchlichen Regimen wie in Spanien, Italien, England und Schweden beobachtet werden; umgekehrt lockert sich auch die strikte Trennung in Frankreich. «So gleicht sich das Verhältnis von Staat und Religion in der Gestalt der *laïcité intégrale* dem deutschen Kooperationsprinzip an.» (Steinberg 2017: 191) Auch das luxemburgische und deutsche Kooperationsmodell stehen unter Veränderungsdruck. Die Ablehnung des Gottesbezugs (*Invocatio Dei*) in der neuen Verfassung Schleswig-Holstein, das Kopftuchverbot für Richterinnen und Lehrerinnen oder der Streit um Kreuze in Schulen sind hierfür ein Indiz.

In Europa zeichnet sich zum einen eine Entwicklung hin zu Kooperationsmodellen von Religionsgemeinschaften und Staat ab und zum anderen hin zu Arran-

gements, die zu einer Gleichbehandlung aller Religionen führen. (Kiderlen 1996b: 52; Robbers 2004: 69 f.; Rees 2007: 582; Droege 2011: 74) Auch wenn die wirtschaftliche, soziale und rechtliche Entwicklung in der EU zweifellos einen Konformitäts- und damit auch Konvergenzdruck auf die Formen der Religionsfinanzierung ausübt, werden die Grundunterschiede der nationalen Eigenarten der mitgliedsstaatlichen Rechtsordnung aber wohl erhalten bleiben. Es ist kaum davon auszugehen, dass sich die Kirchensteuer nach dem in Deutschland praktizierten Modell als europäischer Mittelweg herausbilden wird. Eine solche Erwartung würde außer Acht lassen, dass die deutsche Kirchensteuerfinanzierung das historische Ergebnis einer sehr spezifischen Entwicklung im 19. Jahrhundert darstellt: dem Übergang von der direkten Staatsalimentation der Kirchen mittels der Kirchensteuer zur Abtretung finanzieller Pflichten auf die Kirchenmitglieder. Vieles spricht allerdings dafür, in der Mandatssteuer nach italienischem Vorbild ein «Modell für die Kirchenfinanzierung im Europa der Zukunft» (Weber 2002: 1454; auch Kiderlen 1996a u. 1996b; Droege 2004: 47; Kühne 2008; Masarié 2019) auszumachen. Denn das Wahlmodell entspricht gesellschaftlichen Verhältnissen, die durch Toleranz, Pluralität der Religionen, Säkularität und Religionsfreiheit geprägt sind, und es ist auch durch den Wahlmodus zutiefst demokratisch. Diese Vorzüge machen das italienische Mandatsmodell zu einer religionsverfassungsrechtlich interessanten Form der Religionsfinanzierung für weltanschaulich neutrale Verfassungsstaaten in Europa.

6 VERGLEICHENDE ANALYSE DER FINANZIERUNGSKONZEPTE

Der vergleichende Überblick zeigt eine große Bandbreite von Finanzierungssystemen der Religionsgemeinschaften in Europa, die in einer langen geschichtlichen Entwicklung wurzelt. Die Finanzierungssysteme geben das jeweilige Verhältnis von Staat und Kirche wieder, sind aber auch Ausdruck der Stellung der Religion in einer Gesellschaft. Eine Bewertung dieser vielfältigen Erscheinungsformen kann nicht voraussetzungsfrei erfolgen, denn sie ist von normativen Vorstellungen über den Stellenwert abhängig, den die Religion in einer Gesellschaft einnehmen soll. So wird aus der Sicht einer kooperativen staatskirchlichen Rechts-tradition ein Finanzierungssystem anders bewertet werden als aus der Perspektive eines laizistischen Trennungsmodells. Auch aus der Staatsperspektive stellen sich die Finanzierungssysteme anders dar als aus der Sicht einer Religionsgemeinschaft, die sich von theologischen Gesichtspunkten leiten lässt. Es ist Sache der Religionsgemeinschaften, selbst zu klären, welche Art der Finanzierung ihrem theologischen Verständnis entspricht und welche nicht, denn Religionsgemeinschaften sind Träger des Selbstbestimmungsrechts aus Art. 137 Abs. 3 WRV und es bleibt ihrer verfassungsrechtlich geschützten Entscheidung überlassen, ob und wie sie sich finanzieren wollen. Staatliche Finanzierungskonzepte für Religionen und Weltanschauungsgemeinschaften können immer nur ein Angebot sein, zu dem sie sich auf der Basis ihrer theologischen Positionen verhalten können.

Im historischen Rückblick zeigt das deutsche Religionsverfassungsrecht eine «flexible Kontinuität» (Hense 1997). Deshalb stellt sich die Frage: Wie könnte eine pfadabhängige Weiterentwicklung des Kirchensteuerrechts aussehen? Da sich nahezu alle Kritiker*innen des Kirchensteuerrechts auf die italienische Mandatssteuer als Alternative beziehen, wird diese religionsverfassungsrechtlich interessante Religionsfinanzierung auch zentraler Bezugspunkt der vergleichenden Analyse in der vorliegenden Studie sein. (Kiderlen 1996a u. 1996b; Kühne 2008; Mellert 2016; Czermak/Hilgendorf 2018: 151; Masarié 2019)⁵⁴ Andere Alternativmodelle werden in der Religionsverfassungsrechtswissenschaft eigentlich gar nicht diskutiert. (Weber 2002: 1454; Hammer 2002: 115 ff.; Droege 2004: 47 ff.; Müller-Franken 2007: 39 f.; Kühne 2008; Droege 2012: 48 f.; Uhle 2012: 249 ff.; Mellert 2016; Uhle 2016: 205 ff.; Czermak/Hilgendorf 2018: 151; Masarié 2019; Haydn-Quindeau 2019) Auch innerkirchlich und in der Politik findet die italienische Mandatssteuer große Beachtung. (Demel 2010b: 368–382) Die wohl fundierteste und gleichzeitig wohlwollende innerkirchliche Kritik hat der Dietrich-Bonhoeffer-Verein formuliert, der ein verfassungskonformes Alternativkonzept auf der Basis des italienischen Mandatsmodells ausgearbeitet hat.⁵⁵ (Martin 2002; weiterentwickelt bei Pfeiffer 2010;

Denecke 2017: 214 ff.; Pfeiffer 2019) Auch in der politischen Debatte wird im Mandatsmodell immer wieder eine wichtige Reformalternative gesehen, wie der Debattenbeitrag des thüringischen Ministerpräsidenten Ramelow zeigt.⁵⁶

Bei der Suche nach Alternativen zum bestehenden deutschen Religionsfinanzierungssystem soll das italienische Mandatsmodell einer bewertenden Vergleichsanalyse unterzogen werden. Für eine solche Bewertung sind Kriterien erforderlich. Sie zeigen an, inwieweit die Zwecke der Religionsfinanzierung erfüllt werden können. Finanzierungssysteme für Religionsgemeinschaften müssen vorrangig drei Zwecke erfüllen: Sie müssen erstens ein ausreichendes finanzielles Aufkommen erbringen, zweitens den jeweils gegebenen Beziehungen der Kirchen oder Religionsgemeinschaften zu Staat und Gesellschaft Rechnung tragen und schließlich drittens auch dem theologischen Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften entsprechen. (Kiderlen 1996b: 48) Die folgende Untersuchung orientiert sich an Kriterien, die der Staatsrechtler Arnd Uhle formuliert hat. (Uhle 2014: 193 ff. u. 208 ff.; Uhle 2016: 195 ff.)

Das erste Kriterium ist das der Vereinbarkeit der Finanzierungssysteme mit den Rechtsgrundlagen des säkularen und religionsneutralen Verfassungsstaats: die Trennung zwischen Staat und Kirche, die Religionsfreiheit und das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften. Das zweite Kriterium ist die Gewährleistung einer gerechten Beitragsbelastung. Der gerechtigkeitsethische Maßstab ist die gleiche Belastung aller: das Kriterium der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit. Das dritte Kriterium der Ertragseignung fragt, in welchem Maße das Finanzierungssystem nachhaltig, transparent, verlässlich und in ausreichendem Maße Finanzmittel zur Verfügung zu stellen in der Lage ist. Schließlich wird viertens mit dem Kriterium der Akzeptanz die Problematik angesprochen, ob die Religionsfinanzierung gesellschaftlich akzeptiert wird und ob das theologische Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften nicht beschädigt wird.

6.1 KRITERIUM:

VERFASSUNGSRECHTSPRINZIP

Auch wenn das institutionelle Staatskirchenrecht über besondere Beharrungskräfte verfügt, ist die privilegierte verfassungsrechtliche Position der Kirchen, wie sie

⁵⁴ Bereits 1972 hatte der Kirchenrechtler Horst Herrmann den Reformvorschlag einer Mandatssteuer eingebracht, bei der Steuerpflichtige über eine Verwendung ihrer Kirchensteuer zugunsten einer Kirche, den Staat oder soziale Zwecke optieren können; vgl. Herrmann 1972. ⁵⁵ Das Reformkonzept wurde auf dem Ökumenischen Kirchentag in München 2010 vorgestellt und breit diskutiert; vgl. Dietrich-Bonhoeffer-Verein u. a. 2010, unter: www.dietrich-bonhoeffer-verein.de/dietrich-bonhoeffer-verein/arbeitsgruppen/ag-kirche-gestalten/. ⁵⁶ Vgl. www.thueringer-allgemeine.de/politik/steuer-fuer-kultur-statt-kirche-ramelow-will-die-diskussion-entkrampfen-und-versachlichen-id225222511.html.

gerade im Kirchensteuerrecht sichtbar wird, keineswegs unveränderbar. Das BVerfG hat die Möglichkeit, die Formen der kooperativen Trennung von Staat und Kirche weiterzuentwickeln, mit dem Argument begründet, dass nicht alle Weimarer Kirchenartikel in das Grundgesetz übernommen worden seien. Maßstab sei deshalb nicht die frühere Weimarer Reichsverfassung von 1919; die Auslegung oder Ausgestaltung der Kirchenartikel ergebe «sich vielmehr nur aus der Tatsache ihrer Einbettung in das gesamte Wertsystem des Grundgesetzes, ihres Einbezogeneins in den Rahmen der Gesamtentscheidung, dessen Ausdruck das Grundgesetz ist» (BVerfGE 19, 206 Rn 47).

Der wichtigste Einwand gegen die Mandatssteuer bezieht sich auf den Steuercharakter der Kirchensteuer selbst. Sie ist eine echte staatliche Steuer, die nicht mit Beiträgen verwechselt werden darf. (Campenhausen 1983: 162) Gegen die Einführung einer Mandatssteuer spricht deshalb die verfassungsrechtliche Garantie des Besteuerungsrechts. Für Norbert Feldhoff etwa, Generalvikar und Kirchenjurist der Erzdiözese Köln, ist die Mandatssteuer nicht als «Erfüllung der verfassungsrechtlich garantierten Kirchensteuer» (Feldhoff 1997: 5f.) anzusehen. Worin genau besteht die Verfassungsgarantie? Der verfassungsrechtliche Gewährleistungsgehalt bezieht sich zunächst, nach dem Wortlaut der Verfassung, nur darauf, dass die – nicht mehr geführten – «bürgerlichen Steuerlisten» zur Verfügung gestellt werden. Die Rechtsprechung hat diese schmale verfassungsrechtliche Bestimmung der WRV ausgeweitet. Verfassungsrechtlich kann das Recht der Steuererhebung nach Art. 137 Abs. 6 WRV nicht in der Weise verstanden werden, «daß jede Art kirchlicher Besteuerung schon kraft dieses Artikels zur verfassungsmäßigen Ordnung gehörte» (BVerfGE 19, 206 Rn 50). Daraus folgt unmissverständlich: «Der Staat ist durch Art. 137 Abs. 6 WRV nicht gehindert, das überkommene Besteuerungsrecht zu ändern, insbesondere auch einzuschränken; verwehrt ist ihm lediglich, es abzuschaffen oder auszuhöhlen.» (BVerfGE 19, 206 Rn 42)

Die Bedenken, die gegen die Übertragung der italienischen Mandatssteuer vorgebracht werden, sind zweitens steuerrechtlicher Natur. Das Recht, über die Verwendung der Steuer bestimmen zu können, widerspricht nach dem deutschen Verfassungsrecht dem Steuerprinzip der Gegenleistungsfreiheit. Das Steuerverfassungsrecht sieht eine strikte Trennung der Besteuerung von der Mittelverwendung vor. Der Grundsatz der Gesamtdeckung bzw. das Nonaffektationsprinzip schützt die Gestaltungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers. Ein Zuweisungsrecht des Steuerpflichtigen wie bei einer Mandatssteuer wäre deshalb grundgesetzlich kaum statthaft. (Uhle 2014: 214; anders Ismer 2019: 14, Anm. 66; vgl. unten, S. 39)

Die Einführung einer Mandatssteuer erfordert nach übereinstimmender Rechtsmeinung eine Verfassungsänderung. (Hammer 2002: 115 ff.; Müller-Franken 2007: 39; Droege 2012: 48; Uhle 2012: 249; Mel-

ert 2016: 39; Uhle 2016: 205; Haydn-Quindeau 2019) Zum Verfassungsrechtsprinzip bemerkt der Steuerrechtswissenschaftler Jörg-Detlev Kühne, an dem verfassungsrechtlichen Einwand sei nur richtig, dass sich bei der Einführung einer Mandatssteuer die bisherige Rechtsbalance zwischen Staat und Kirche zulasten der Kirche verschieben würde, doch dies geschehe nur graduell, nicht grundsätzlich. (Kühne 2008: 189) Er schlägt deshalb vor, einen verfassungsrechtlichen Änderungsbedarf dadurch zu vermeiden, dass man den steuerberechtigten Religionsgemeinschaften eine Optionssteuer ihrer Wahl gewährt. (Ebd.: 188 ff.) Doch es ist sehr zweifelhaft, dass die Religionsgemeinschaften auf ihr verfassungsrechtlich garantiertes Kirchensteuerrecht verzichten werden. Ein politischer Willen zu einer Verfassungsänderung wäre demnach erforderlich, in der Religionsfinanzierung mehr «Autonomie und Freiheit des wahlberechtigten Steuerpflichtigen» (Droege 2012: 48) garantieren zu wollen. Doch dieser politische Wille ist nicht absehbar.

6.2 KRITERIUM: GERECHTIGKEITSPRINZIP

Indem die Kirchensteuer unmittelbar an die Einkommensteuer anknüpft, wird der staatliche Einkommensteuertarif automatisch und in vollem Umfang in den Kirchensteuertarif inkorporiert. Diese Methode scheint auf den ersten Blick problemlos zu sein, entbindet sie doch die Kirchen von eigenen steuerrechtlichen Normierungen. Für Axel von Campenhausen hat dieses Verfahren «den Vorteil großer Einfachheit», aber kritisch merkt er an, «daß die staatlichen Steuern heute nicht nur der Mittelbeschaffung dienen, sondern Instrument der Gesellschaftspolitik sind» (Campenhausen 1983: 166). Er spricht treffend von einem «Huckepacksystem» (ebd.), mit dem solche für die Kirche unangebrachten steuerpolitischen Entscheidungen der Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik auf die Kirchensteuer übertragen werden und gravierende Schief lagen und Verwerfungen in der Kirchensteuersystematik erzeugen. (Kirchhoff 1999; Weber 2002: 1450 ff.; Wenner 2015: 18 f.)

Auch wenn sie als «reine Mitgliedsteuer» (Campenhausen 1983: 165) gilt, bewirkt die Anbindung der Kirchensteuer an die Einkommensteuer doch zunächst, dass eben nicht alle Mitglieder einer Religionsgemeinschaft zur Kirchensteuer herangezogen werden, sondern nur die Lohn- und einkommensteuerpflichtigen. Geringverdienende, Arbeitslose, Kinder, Schüler und Studierende zahlen ebenfalls keine Kirchensteuer. Das führte dazu, dass etwa im Jahr 2014 nicht alle Mitglieder, sondern weniger als die Hälfte sich mittels der Kirchensteuer an der Finanzierung ihrer Religionsgemeinschaft beteiligten: nämlich 48 Prozent der katholischen und 44 Prozent der evangelischen Kirchenmitglieder. (Gutmann/Peters 2018: 1)

Gravierend wirkt sich für die Kirchensteuer der Trend aus, dass sich die Bedeutung der direkten Steuern wie der Einkommensteuer zulasten der immer aufkom-

mensstärkeren indirekten Steuern verschiebt. Dieser Trend ist unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten problematisch und unsozial, führt er doch zu einer prozentualen Mehrbelastung gerade der unteren Einkommensbezieher. Die Steuerreformen nach 1998 haben zu einer Absenkung des Spitzensteuersatzes von 53 auf 42 Prozent und zu einem geringeren Eingangssteuersatz geführt. Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) von 2017 ist das verfügbare Realeinkommen der höchsten Zehnprozent in den Jahren 1991 bis 2014 um knapp 27 Prozent gestiegen, während das ärmste Zehnprozent der Haushalte einen realen Einkommensverlust von 8 Prozent erleiden musste. (Grabka/Goebel 2017: 75) Gleichzeitig wurde die Vermögenssteuer suspendiert. Mit der pauschalierten Absenkung des Körperschaftsteuersatzes von 40 auf einheitlich 25 Prozent im Jahr 2001 verletzte der Gesetzgeber den Grundsatz der einheitlichen Besteuerung aller Einkunftsarten, denn die Kapitaleinkommen werden zulasten der Arbeitseinkommen entlastet. Der Gesetzgeber hat eine nahezu unüberschaubare Zahl von Ausnahmetatbeständen, «Steuergestaltungsmöglichkeiten» und Abschreibungsmöglichkeiten geschaffen, die sich uneingeschränkt auf die Kirchensteuer niederschlagen.

Die steuerpolitische Schonung hoher Einkommen findet ihr Pendant in der Kappung der Kirchensteuer, mit der die Progression der Kirchensteuer abgemildert wird. Dann beträgt die Bemessungsgrundlage für die Kirchensteuer nicht mehr 9 Prozent der Einkommensteuer, sondern wird – je nach Bundesland unterschiedlich – auf einen Betrag zwischen 2,75 und 4 Prozent begrenzt. Für Hermann Weber hat diese Kappung den «Soupon einer ungerechtfertigten Begünstigung von Großverdienern» (Weber 2002: 1451), denn sie verhindert, dass die Kirchensteuer in gleichem Maße wie die staatliche Steuer ansteigt. Dabei wird diese Begünstigung – oftmals zudem ohne entsprechende gesetzliche Grundlage – nur auf Antrag erteilt.

Die steuerpolitischen Maßnahmen, die der Staat ergreift, wirken sich in direkter Weise auf die Kirchensteuer aus. Der Sozialethiker Wolfgang Huber hat als ethisches Kriterium für eine gerechte Steuer bezeichnet, «daß in der Ausgestaltung der Kirchensteuer der Grundsatz einer möglichst gerechten Belastung verfolgt wird, bei der aber ein überproportional hoher Anteil einkommensstarker Gruppen am kirchlichen Finanzaufkommen zu vermeiden ist» (Huber 1985: 237). Im Jahr 2017 haben lediglich 5 Prozent der Kirchenmitglieder mit einem zu versteuernden Einkommen ab 50.000 Euro insgesamt 52 Prozent des Steueraufkommens erbracht.⁵⁷ Zum Vergleich: 1977 haben 11 Prozent der Steuerpflichtigen aus den oberen Einkommensklassen den fast gleichen Anteil von 51 Prozent des Kirchensteueraufkommens erbracht. (ebd.: 237) Der Vergleich zwischen 1977 und 2017 zeigt, dass sich in 40 Jahren eine Vermögenskonzentration vollzogen hat, die sich auch in der Verteilung der Kirchensteuerbeiträge der hohen Einkommensklassen nieder-

schlägt. Die besserverdienende Einkommensklasse wird immer schmaler und ihr Anteil an der Kirchenfinanzierung nimmt folglich zu. Huber nannte lange vor dieser dramatischen steuerpolitischen Entwicklung die Vermeidung eines überproportional hohen Anteils einkommensstarker Gruppen ein wichtiges ethisches Kriterium. Die aktuelle Verteilung der Kirchensteueranteile wird diesem ethischen Kriterium nicht gerecht.

Durch das «Huckepacksystem» der Kirchensteuer geraten die Kirchen mittelbar in die «Annexsteuerfalle» (Giloy 1999: 473) einer Steuerpolitik, die hohe Einkommen und Vermögen schont, einen Trend von der direkten zur indirekten Besteuerung umsetzt und insgesamt auf Strategien der Steuervermeidung setzt, die zur sozialen Ungleichheit zwischen Arm und Reich führt. (Vgl. Saez/Zucman 2020) Verfassungsrechtlich sind die Kirchen frei; sie «können die Erhebung solcher Beiträge selbstständig und ohne Einmischung des Staates ordnen und verwalten» (BVerfGE 19,207, Rn 41). Doch das «Huckepacksystem» der Kirchensteuer macht die Kirchen von der staatlichen Steuerpolitik abhängig. Sie nehmen diese Abhängigkeit hin, obwohl ihnen als steuererhebungsberechtigten Religionsgemeinschaften unbenommen ist, Korrekturen herbeizuführen, die Bemessungsgrundlage zu erweitern, eigene Kirchensteuertarife zu entwickeln, sich aus der Annexität zur staatlichen Maßstabssteuer zu lösen und eigenverantwortete Wege in der Gestaltung des Kirchensteueranspruchs zu gehen. (Droege 2012: 42 f.) Trotz erheblicher Gerechtigkeitsdefizite der Steuerpolitik, die zu vielfältigen Verwerfungen bei den Kirchensteuern führen, lösen die Kirchen ihre enge Bindung an die staatliche Steuerrechtsordnung nicht.

Für das Finanzierungssystem gelten zwei gerechtigkeitsethische Kriterien: das Kriterium der Allgemeinheit und das der Gleichmäßigkeit. Es soll die gleiche Belastung für alle gelten. Angesichts der steuerpolitisch verursachten Schieflage bei der Verteilung der Einkommen mit ihren Folgen für die Kirchensteuer ist die materielle Steuerverpflichtung, wie Kühne kritisiert, nach geltendem Recht schon jetzt «nicht sonderlich allgemein, geschweige denn umfassend» (Kühne 2008: 190). Dem Gerechtigkeitsanspruch der gleichen Lasten wird die gegebene Steuerpolitik und in ihrem Gefolge auch die Kirchensteuer nicht gerecht.

Es gehört zur Gerechtigkeitsfrage der Kirchensteuer, warum die Kirchen sich des Privilegs eines staatlichen Zwangsapparats der Rechts- und Verwaltungshilfe bei der Verwaltung und Vollstreckung der Kirchenbesteuerung bedienen können, während andere KdÖR

⁵⁷ Verteilung der Kirchensteuerleistung nach Einkommensklassen für die EKHN: 47 Prozent der EKHN-Kirchenmitglieder trugen zum Kirchensteueraufkommen bei. Die unteren und mittleren Einkommensschichten mit einem Einkommen bis 30.000 Euro leisteten einen Anteil von 32 Prozent, also etwa ein Drittel des Kirchensteueraufkommens. 11 Prozent der Kirchenmitglieder mit einem zu versteuernden Einkommen bis 15.000 Euro leisteten einen Anteil von 2 Prozent des Steueraufkommens. (2017); Angaben in einem Schreiben von der Kirchenverwaltung der EKHN an den Verfasser vom 20.4.2020. Bei den Beratungen in der Nationalversammlung zur Weimarer Reichsverfassung spielte eine wichtige Rolle, den ökonomischen Machteinfluss von Großverdienern durch eine Kirchensteuer zu verhindern; siehe oben, S. 14.

(Krankenkassen, Kammern etc.) oder Parteien und Gewerkschaften ihre Mitgliedsbeiträge selbstständig einziehen.

Auch die italienische Mandatssteuer ist an die Einkommensteuer gebunden. Die Teilzweckbindung der Einkommensteuer bezieht sich nicht auf die persönliche Einkommensschuld, sondern die Bürger*innen stimmen über die proportionale Verteilung des Anteils von 0,8 Prozent des staatlichen Einkommensteueraufkommens ab. Anders als bei der dramatischen Schiefelage bei der Verteilung des Kirchensteueraufkommens entsprechend der Einkommensverteilung hat im italienischen Modell jeder Bürger und jede Bürgerin eine Stimme.

Die vergleichende Perspektive offenbart in der geltenden Kirchensteuerordnung gravierende Gerechtigkeitsdefizite und «strukturelle Mängel» (Droege 2004: 88), die nur schwerlich oder gar nicht mit den ethischen Gerechtigkeitskriterien der Kirchen vereinbar sind. Diese Ungerechtigkeit ist dem italienischen Mandatssteuersystem fremd. Die Mandatssteuer hat den bürgerrechtlichen Vorzug, egalitär zu sein. Deshalb kennt sie nicht die problematische Machtfrage, die mit dem Kirchensteuersystem verbunden ist.

6.3 KRITERIUM: FINANZAUFKOMMEN

Die Entwicklung der Kirchensteuereinnahmen zeigt einen bemerkenswerten Trend: Nachdem ab Mitte der 1990er Jahre die Einnahmen zurückgegangen sind, steigen sie seit einigen Jahren dank der ökonomischen Entwicklung wieder, und zwar unabhängig von der Mitgliederentwicklung. Prognosen gehen davon aus, dass eine Steigerung der Kirchensteuereinnahmen von 12,1 (2018) auf 15,2 Milliarden Euro (2023) unabhängig von der Mitgliederentwicklung erwartet werden kann. (Gutmann/Peters 2018: 1) Seit 2004 hat sich das Kirchensteueraufkommen verdoppelt. (Hentze 2018: 2) Im Jahr 2018 machten die Kirchensteuern 43,1 Prozent der Gesamteinnahmen der EKD aus. Bei den übrigen Einnahmen handelt es sich um Entgelte für die sozialstaatliche Leistungserbringung in Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen oder Kindertagesstätten, die kirchlich-diakonische Einrichtungen ebenso wie andere Träger der freien Wohlfahrtspflege erhalten.

In Deutschland zahlte ein Katholik im Jahr 2018 durchschnittlich 291 Euro Kirchensteuern, ein Protestant 278 Euro. Die örtliche Variationsbreite ist jedoch hoch: In der Erzdiözese Paderborn betrug sie 2.761 Euro pro Kirchenmitglied, in der Diözese Magdeburg lediglich 190 Euro. (Emunds/Goertz 2020: 19f.) Im italienischen Mandatsmodell zahlt ein römisch-katholischer Christ erheblich weniger, nämlich 22,50 Euro. (Hartmann/Holtkamp 2015: 137) Deshalb reicht das Aufkommen durch das *otto per mille*-System gerade einmal zur Besoldung des Klerus. (Mellert 2016: 27)

Das dritte Kriterium des auskömmlichen Ertrags erfüllt die Kirchensteuer unter quantitativen Aspekten sehr effizient, und zwar in einem solchen Ausmaß, dass immer wieder Anlass zu Kritik gegeben ist. Dank

dieses Finanzierungssystems konnten die Kirchen in Deutschland zu den weltweit finanzstärksten werden (Feldhoff 2014; vgl. Müller u. a. 2015; Hartmann/Holtkamp 2015: 34 ff. mit einer Übersicht der Finanzen deutscher Bistümer⁵⁸). Die volle steuerliche Abzugsfähigkeit der Kirchensteuer führt dazu, dass sich bei einem Gesamtkirchensteueraufkommen für die römisch-katholische und evangelische Kirche von 12,7 Milliarden Euro (2019) die staatlichen Steuereinnahmen durch den Steuerabzug der Kirchensteuer als Sonderausgaben um 4,25 Milliarden Euro verringern (Bundesministerium für Finanzen: 2019, Anlage 3).

Die Absetzbarkeit der Kirchensteuer hat für eine vergleichende Perspektive aber eine wichtige Gemeinsamkeit mit der italienischen Mandatssteuer: Denn auch der italienische Staat verzichtet auf 0,8 Prozent seiner ihm zustehenden Einkommensteuer zugunsten der Optionen der Steuerpflichtigen für Religionsgemeinschaften oder soziale Aufgaben. Zusätzlich wären noch Spenden zu nennen, die sich steuermindernd auswirken.

Im italienischen Mandatsmodell gibt es nur eine Bedingung für die Teilnahme der Religionsgemeinschaften: Sie müssen mit dem Staat einen Vertrag abschließen, der im Parlament ratifiziert wird. Der Vertrag regelt die organisatorischen Anforderungen im Einzelfall und sorgt dafür, dass die Mittel transparent verwendet werden. (Masarié 2019: 4) Ein staatlich reguliertes Fördersystem, das Transparenz und *accountability* der Finanzierung mit der Achtung der Freiheit von Religionsgemeinschaften verbindet, kann den Streit um intransparente oder ungewollte Finanzierungsströme besser entkräften als eine umstrittene Moscheesteuer.⁵⁹

Zu konstatieren ist, dass im Vergleich mit der Kirchensteuer das Finanzaufkommen durch die Mandatssteuer erheblich geringer ist. Obwohl sie offensichtliche religionsverfassungsrechtliche Vorzüge hat, ist sie unter dem Gesichtspunkt des finanziellen Ertrags keine wirkliche Option für die Kirchen in ihrer derzeitigen Gestalt und Verfassung in Deutschland. Norbert Feldhoff befürchtet deshalb auch, dass bei Einführung einer Mandatssteuer die Finanzierung der Kirchen «völlig zusammenbrechen» (Feldhoff 1997: 7) würde. Der durch die Kirchensteuer erzielte Erlös durch den Aufschlag von 8 bzw. 9 Prozent auf die Einkommensteuerschuld der Kirchenmitglieder ist erheblich größer als der Erlös, der durch die italienische Steuer auf Basis des *otto per mille* erzielt wird, auch wenn dabei alle Steuerpflichtigen herangezogen werden. Der Vergleich zeigt, dass beim Kriterium Finanzaufkommen offensichtlich ein Defizit vorliegt. Denkbar und durchsetzbar wäre eine Mandatssteuer für die Kirchen, deren Finanzierung bislang auf der Kirchensteuer beruht, nur als eine ergänzende Form der Religionsfinanzierung.

⁵⁸ Vgl. oben, S. 12, Anm. 6. ⁵⁹ Zur Kritik an der mangelnden Transparenz des Systems der Kirchenfinanzierung vgl. Emunds/Goertz 2020: 186 ff. u. 225 ff.

6.4 KRITERIUM: AKZEPTANZ

Von einer breiten Ablehnung des Instituts Kirchensteuer sprechen in großer Einmütigkeit alle aktuellen demoskopischen Untersuchungen. Nach der jüngsten Untersuchung des Instituts für neue soziale Antworten (INSA) aus dem Jahr 2019 finden 12 Prozent aller Befragten und 18 Prozent der Katholik*innen den Kirchensteuereinzug durch den Staat noch zeitgemäß; eine überwältigende Mehrheit von 74 Prozent wünscht sich ein anderes System der Kirchenfinanzierung.⁶⁰ Die bloßen Zahlen reichen für eine Bewertung jedoch nicht aus. Eine tiefer gehende Analyse zeigt, dass die Kirchensteuer dann als Belastung angesehen wird, wenn «ihr kein Äquivalent, kein subjektiv nachvollziehbarer Sinn mehr gegenübersteht» (Köcher 1993: 22). Religionssoziologisch zeichnet sich darin der Übergang von einer Volkskirche zu einer Kirche ab, der man nicht mehr qua Tradition angehört, sondern zu der man sich bewusst entschieden hat.

Das demokratische Wahlrecht im Mandatsmodell trägt sicherlich zur Akzeptanz bei. Die Befürchtung des Staatsrechtlers Uhle, der religiöse Auftrag der Religionsgemeinschaften werde zugunsten des karitativen Handelns zurückgedrängt, widerlegt das Beispiel der Waldenserkirche. (Uhle 2016: 207 u. 216) Diese wird gerade wegen ihres Engagements gewürdigt. Denn dem Verfahren des *otto per mille* hat sie sich nur angeschlossen, weil sie mit dem staatlichen Förderbetrag ihr karitatives Handeln finanzieren kann. (Maruschke 2001) Auch in Deutschland verzichten die Freikirchen, obwohl sie den Rechtsstatus einer KdöR innehaben, auf ihr Steuerrecht. Aus theologischen Gründen akzeptieren sie die Staatsnähe der Kirchensteuer nicht.⁶¹

Das Beispiel der italienischen Waldenserkirche, die trotz ihrer historisch und theologisch begründeten Staatsferne das Angebot des *otto per mille* für sozialdiakonische, nicht aber innerkirchliche Zwecke nutzt, zeigt, dass die Rechtsform der Mandatssteuer die Organisationsfreiheit und die theologischen Traditionen einer Religionsgemeinschaft in einer Weise respektieren kann, wie es die Kirchensteuer gerade wegen ihrer großen Staatsnähe nicht vermag. (Masarié 2019: 4) Die Mandatssteuer wurde zu einem Instrument, das kleineren Religionsgemeinschaften zu größerer gesellschaftlicher und öffentlicher Anerkennung und Aufmerksamkeit verhelfen konnte. Das macht sie zu einer Steuer, die gerade für eine religionsplurale und säkulare Gesellschaft Vorzüge hat. Mit ihr würde auch die Hürde fallen, die es muslimischen Gemeinschaften nach den momentanen Rechtsvoraussetzungen erschwert oder gar unmöglich macht, eine der Kirchensteuer analoge Moscheesteuer zu akzeptieren. Auch die Problematik fehlender Mitgliederstrukturen, wie sie steuerrechtlich bei einer Moscheesteuer vorliegen müsste, wäre irrelevant. Die erschwerenden Rechtsvoraussetzungen für den Rechtsstatus der KdöR nach Art. 140 GG i. Verb. m. Art. 137 Abs. 5f. WRV wären bedeutungslos. Eine Mandatssteuer würde zu einem religionsrechtlichen Instrument, das die Verfassungs-

maxime, die dem weltanschaulich neutralen Staat auferlegt ist, umsetzen könnte, nämlich «Heimstatt aller Staatsbürger» (BVerfGE 19, 206, Rn 37) zu sein.

Zwar rechtlich, nicht aber empirisch löst die Mandatssteuer die Verbindung von Mitgliedschaft und Finanzierung. Art. 140 GG i. Verb. m. 137 Abs. 6 WRV begründet mit dem Steuererhebungsrecht eine strenge Konnexität zwischen Kirchensteuerpflicht und Kirchenmitgliedschaft. Von Campenhausen konzediert, dass die Kirchensteuer keinen «unmittelbaren Bezug zwischen der Religionsgemeinschaft und ihrem Mitglied» (Campenhausen 1983: 168) hat. Dem Kirchenmitglied tritt nicht seine Religionsgemeinschaft gegenüber, sondern die Finanzverwaltung mit dem «lautlosen Staatsinkasso» (Marré 1991: 52 f.). Das italienische Mandatsmodell ist zwar keine unmittelbare Mitgliederfinanzierung, doch das Moment der Mitgliedschaft bleibt dann erhalten, wenn Mitglieder für ihre Religionsgemeinschaft optieren. Wenn zudem Nichtmitglieder für eine Religionsgemeinschaft optieren wollen, sind sie völlig frei, dies zu tun. Michael Droege ist zustimmend, dass das Mandatsmodell sehr wohl Ausdruck einer «Bestätigung gelebter Bindung zu einer Religionsgemeinschaft» (Droege 2012: 48) sein kann, die sogar stärker ist als bei einem Kirchensteuereinzug über die Finanzverwaltung.

Im Optionsmodell werden die verfassungsrechtlich problematischen melderechtlichen Angaben über die Religionszugehörigkeit zur Erhebung der Kirchensteuer irrelevant. Auch die verfassungsrechtlich zwar zulässige, doch keineswegs unproblematische Inanspruchnahme der Finanzämter, der Banken und Arbeitgeber bei der Abführung und Verwaltung der Kirchensteuer entfällt. (Czermak/Hilgendorf 2018: 147 f.)

Der angebliche Nachteil, dass ein Optionsmodell die Kirche in Abhängigkeit von den Steuerpflichtigen bringt (so Uhle 2013: 216), macht tatsächlich seine Stärke aus. Es hat den unschätzbaren Vorteil «autonomer Entscheidungen für und gegen die Religionsgesellschaften seitens der Einzelnen» (Droege 2003: 47). Es vermag der «Selbstverantwortung mündiger Bürger eher gerecht» (Vachek 2000: 342) zu werden als das System eines ««lautlosen Staatsinkassos» der Kirchensteuer» (Marré 1991: 52). Aufgrund der Wahlmöglichkeit bekunden verschiedene kirchliche Gruppierungen große Sympathie für die Mandatssteuer, da sie die Chance bietet, Kirchenreform und Finanzierungsreform miteinander zu verknüpfen. (Herrmann 1972; Martin 2002; Denecke 2017)

Gegen diese Vorzüge werden in der Fachliteratur erhebliche Einwände zumeist mit Argumenten erhoben,

⁶⁰ Vgl. www.kirche-und-leben.de/artikel/umfrage-zwei-drittel. ⁶¹ Der Bund Evangelisch-freikirchlicher Gemeinden ist eine anerkannte kirchliche Körperschaft des öffentlichen Rechts und dürfte als solche bei seinen Mitgliedern Kirchensteuern einfordern. Anstatt Kirchensteuern durch staatliche Organe einziehen zu lassen, finanzieren sich die Freikirchen ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen und Spenden ihrer Mitglieder und Freunde. In der Gemeinschaft finanzieren die Gemeinden, was sie allein nicht leisten können. Jeder Einzelne bringt so viel ein, wie er kann und will. Für den Zusammenschluss der Gemeinden im Bund gibt es zwei Einnahmepositionen: die verbindlichen Bundesbeiträge und das freiwillige Bundesopfer.

die aus dem bestehenden deutschen Arrangement der Kirchenfinanzierung kommen. Die Grundentscheidungen, die zum Kirchensteuerrechtssystem geführt haben, entstammen der vordemokratischen Zeit von vor 1914. Sie wurden in der WRV verfassungsrechtlich abgesichert und haben über die Zeit des nationalsozialistischen Regimes hinaus bis heute Bestand. Die Kombination aus staatsunterstützten Einnahmen in Form der Kirchensteuer und staatlichem Einzug entsprach Verhältnissen, in denen eine Mehrheit der Bürger*innen christlich gebunden war. Dreißig Jahre nach der Wiedervereinigung sind West- und Ostdeutschland jedoch religiös getrennte Gesellschaften, in denen der Anteil derer, die sich in Ost- bzw. Westdeutschland religiös gebunden fühlen, im Vergleich zum Anteil der Religionslosen nahezu in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zueinander steht. Zudem ist Deutschland – nicht zuletzt durch den Zuzug von Migrant*innen – religionspluraler und säkularer geworden. Das führt zu der eigenartigen Lage, dass die staatskirchenrechtlichen Regelungen «gleichermaßen Mehrheits- und Minderheitenrecht» (Hense 2014: 309) sind. Wenn die Religionsfinanzierung ein Indiz ist für die Stellung der Religionen in der Gesellschaft und für das Verhältnis des Staats zu den Religionen, dann muss die Religi-

onsfinanzierung der veränderten pluralen Wirklichkeit der religiösen Landschaft gerecht werden und auch die berücksichtigen, die sich, wie in Ostdeutschland, mehrheitlich als religions- und weltanschauungsfrei betrachten.

Der vergleichende Blick zeigt mit dem italienischen Modell eine zeitgemäße und überlegene Form der Finanzierung von Religionsgemeinschaften, die die Privilegien und den Sonderstatus des Kirchensteuerrechts vermeidet. Als einer der wenigen Kirchenvertreter hat Hans-Joachim Kiderlen, früherer Konsistorialpräsident von Magdeburg und Vertreter der EKD in Brüssel, die italienische Steuerform gewürdigt. Für ihn könne sie «auf längere Sicht die allen Ansprüchen und Bedenken am besten gerecht werdende Form einer Kirchenfinanzierung in Europa» (Kiderlen 1996a: 446; so auch Weber 2002: 1454; Vachek 2000: 344) darstellen. Sie bringt die Wertschätzung von Pluralität und Religionsfreiheit zum Ausdruck, die einer religionspluralen und säkularen Gesellschaft entspricht. Insofern stellt sie eine überlegene Alternative dar zur Religionsfinanzierung eines staatsgestützten Systems der Kirchensteuer wie in Deutschland – auch wenn sie Defizite aufweist. Diese lassen sich jedoch in einem Gesamtkonzept überwinden, das im abschließenden Kapitel dargestellt wird.

7 FINANZIERUNG VON RELIGIONEN, WELTANSCHAUUNGSGEMEINSCHAFTEN UND ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN ORGANISATIONEN ALS GEMEINWOHLAKTEURE

Eine Kultursteuer nach italienischem Vorbild nennt der thüringische Minister Benjamin-Immanuel Hoff eine «sinnvolle, aber derzeit nicht umsetzbare Idee» (Hoff 2018). In der Tat stehen der Einführung einer Mandatssteuer gravierende verfassungs-, steuer-, rechts- sowie umsetzungspolitische Hürden im Weg, die gegenwärtig kaum zu überwinden sind. Ehrhart Körting hält wohl eine Sozialabgabe für all diejenigen für denkbar, die keine Kirchensteuern oder Spenden an Religionsgemeinschaften leisten, um gemeinnützige Organisationen in ihrer sozialen Arbeit zu unterstützen (Körting 2018: 52f.), eine zusätzliche Steuer für Religionsfreie wird wahrscheinlich nicht durchsetzbar sein. Wie eine Kultursteuer, die ohne Verfassungsänderung in Deutschland kaum umsetzbar ist, in ihrer Grundintention dennoch unterhalb einer Verfassungsänderung eine Leitidee für eine alternative Religionsfinanzierung sein kann, soll im Folgenden dargestellt werden.

Der vergleichende Blick hat die religionsverfassungsrechtlichen Vorzüge des italienischen Konzepts der Mandatssteuer deutlich gemacht, aber auch ihre Defizite gezeigt. Deshalb sind folgende Anforderungen an eine alternative Reform der Religionsfinanzierung zu stellen:

- Die Kirchensteuerpflicht entstammt volksskirchlichen Verhältnissen; ihr Äquivalent ist die allgemeine Besteuerung für jedermann. Angesichts des Schwindens volksskirchlicher Verhältnisse muss die Kirchensteuer zu einem Mitgliedsbeitrag auf Freiwilligenbasis weiterentwickelt und die Abhängigkeit der Kirchenfinanzierung vom staatlichen Steuerrecht aufgehoben werden.
- Das Grundgesetz hat die Bundesrepublik Deutschland in Art. 20 GG Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG als Sozial- sowie in Art. 5 Abs. 3 GG als Kultur- und Sozialstaat verfasst. Als solcher hat der Staat das Mandat für soziale Sicherheit, Bildung und Pflege der Kultur. Mit ihrem sozialen, bildungspolitischen und kulturellen Engagement nehmen die Kirchen ebenso wie andere Träger aufgrund des Subsidiaritätsprinzips Aufgaben wahr, die der Staat ansonsten selbst erledigen müsste. (Vgl. Droege 2004: 22 ff.) In die Erledigung dieser Aufgaben gehen auch Eigenmittel der Träger durch Kirchensteuern ein. Unter volksskirchlichen Verhältnissen waren diese Eigenmittel so lange eher unproblematisch, wie die Steuerzahler*innen mit den Kirchensteuerzahler*innen – fast – identisch waren. Doch heute können sich Bürger*innen dieser Finanzierung leicht durch einen Kirchenaustritt entziehen, ohne auf Leistungen verzichten zu müssen, die die Kirchen mitfinanzieren und erbringen (z. B. Kindergärten). In dem Maße aber, wie der Staat als Sozial- und Kulturstaat begriffen wird, muss auch seine Finanzierung zur Aufgabe aller Bürger*innen werden. Eine allgemeine Kultursteuer wäre in der Lage, die Finanzmittel, die bislang aus der Kirchensteuer finanziert wurden, zu übernehmen.
- Obwohl mit dem Verbot der Staatskirche (Art. 137 Abs. 1 WRV) und dem Ablösegebot der Staatsleistungen (Art. 138 Abs. 1 WRV) die finanzielle Verbindung des Staats zu den Kirchen gekappt werden, garantiert die WRV mit dem Recht auf Kirchensteuer in Art. 137 Abs. 6 WRV im gleichen Zuge die Finanzgrundlage der Kirchen. Eine gegenüber der italienischen Mandatssteuer weiterentwickelte Kultursteuer entfaltet eine eigentümliche Dialektik von Trennung und Kooperation für eine religionsplurale und säkulare Gesellschaft, wenn nicht allein Religions-, sondern auch Weltanschauungsgemeinschaften sowie säkulare gemeinnützige Organisationen eine Finanzgrundlage erhalten können.
- Die Verfassung in Art. 140 GG i. Verb. m. Art. 137 Abs. 3 WRV hat den Religionsgemeinschaften ein Selbstverwaltungs- und Selbstbestimmungsrecht zuerkannt. Eine Mandatssteuer, bei der Bürger*innen für die Verwendung ihres Steueranteils selbstbestimmt für religiös-kulturelle oder soziale Zwecke optieren können, beerbt das verfassungsrechtlich zuerkannte Selbstverwaltungs- und Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften und macht daraus ein Selbstbestimmungsrecht der Mitglieder der Religionsgemeinschaften sowie der Bürger*innen.
- Die Kirchen verlieren im Mandatsmodell zwar ihre bisherigen staatskirchenrechtlichen Privilegien aus vordemokratischer Zeit, doch dafür wird ihnen ein gesellschaftlicher Ort im öffentlichen Leben zuerkannt. Eine religionsplurale und säkulare Gesellschaft braucht ein Religionsverfassungsrecht, das allen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften wie auch säkularen Organisationen einen gleichberechtigten Platz in der Gesellschaft und die Wahrnehmung ihrer Rechte gewährleistet.

Eine hohe Hürde für die Einführung einer Mandatssteuer wäre nach übereinstimmender Rechtsmeinung die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung. (Hammer 2002: 115 ff.; Müller-Franken 2007: 39; Droege 2012: 48; Uhle 2012: 249; Mellert 2016: 39; Uhle 2016: 205; Haydn-Quindeau: 2019) Die hoheitliche Auferlegung von Steuern dürfte einer verbindlichen Zuweisungsentscheidung der Steuerpflichtigen entgegenstehen. (Hammer 2002: 115) Die Hürde bleibt, selbst wenn man eine Verfassungsänderung dadurch vermeiden will, dass den steuerhebungsberechtigten Religionsgemeinschaften die Optionssteuer nach ihrer Wahl gewährt würde, wie Kühne vorschlägt: «Im Ergebnis wäre ein an das Grundgesetz angepasstes

Wahlmodell mit Art. 137 Abs. 6f WRV vereinbar, da dieser gestaltungsoffener ist als landläufig angenommen und jedenfalls einen entsprechenden Partialverzicht der Kirchen erlaubt.» (Kühne 2008: 193) Der kluge und steuerrechtlich differenziert argumentierende Ansatz ist in seiner Stringenz fachlich einleuchtend, doch keine Kirche wird sich ohne Not «probeweise» auf finanzielle Experimente einlassen.

Die religionsverfassungsrechtlich überzeugendste Lösung wäre die Übernahme eines der italienischen Mandatssteuer vergleichbaren Modells. Das hätte den Charme, in der Tradition der Steuerform zu bleiben und sie gleichzeitig im Sinne einer «flexiblen Kontinuität» (Hense 1997) für eine religionsplurale und säkulare Gesellschaft weiterzuentwickeln. Deshalb scheint mit Blick auf die in Kapitel 6 entwickelten Kriterien nur ein Kompromiss angemessen, der unterhalb der Schwelle einer Verfassungsänderung bleibt und folgende Anforderungen berücksichtigt: erstens die Verwirklichung der Grundidee der Mandatssteuer, den Bürger*innen ein Recht auf Wahlfreiheit und Autonomie zu geben, zweitens die Beendigung des staatsgestützten Einzugs der Kirchensteuer sowie drittens die Überwindung des Defizits des zu geringen Finanzertrags einer Mandatssteuer.

7.1 VON DER KIRCHENSTEUER ZUR GEMEINWOHLFINANZIERUNG

Einen prominenten Fürsprecher fand die Mandatssteuer nach italienischem Vorbild im evangelischen Theologen Martin Stöhr, der mit Bezug auf Dietrich Bonhoeffer neben der konsequenten Trennung von Staat und Kirche forderte: «Durch einen freiwilligen Beschluß könnte die Kirche die Ausweitung der Kirchensteuer zu einer Sozialsteuer fordern, sodaß wie in Italien alle BürgerInnen 10 % ihrer Lohn- oder Einkommensteuer abgeben müssen, dabei aber frei bestimmen, ob es der Kirche zukommt, Amnesty International, Pro Asyl, einem Frauenhaus oder dem Roten Kreuz. Besserverdienende und LeistungsträgerInnen dürfen nach dem Sozialstaatsgebot nicht von ihren sozialen Pflichten durch Kirchenaustritt entbunden werden.» (Stöhr 1997: 467) Stöhr hat das italienische Modell konsequent auf eine religionsplurale und säkulare Gesellschaft bezogen und mit der Forderung nach einer Sozialsteuer um jene zivilgesellschaftliche Dimension bereichert, die dem italienischen Bezugskonzept fehlt. In seiner Sympathie für das Mandatsmodell übersieht er freilich die rechtlichen Hürden, die seiner Umsetzung entgegenstehen.

In der Übergangsphase vom Staatskirchentum in einen weltanschaulich neutralen Verfassungsstaat hatte die WRV den Rechtsstatus einer KdöR, der ursprünglich nur den privilegierten Kirchen zuerkannt worden war, auf weitere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften ausgedehnt. (Art. 137 Abs. 7 WRV) Eine Öffnung für zivilgesellschaftliche Organisationen führt diese Erweiterung fort. Der säkularisierte Staat «hat es möglich gemacht, dass Menschen verschie-

dener religiöser Überzeugung und Weltanschauung friedlich und in Freiheit in und unter einer gemeinsamen Ordnung leben können» (Böckenförde 2015: 11). Dieser im Staatskirchenrecht bereits angelegte Säkularisierungsprozess kann konsequent weitergeführt werden, indem die Kirchensteuer nicht einfach nur abgeschafft wird, sondern in eine Kultursteuer integriert und diese zu einer Gemeinwohlsteuer erweitert wird, die nicht nur Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, sondern auch zivilgesellschaftliche Organisationen einbezieht. Eine moderne Gesellschaft ist ein Netzwerk von Gemeinschaften. Eine solche Gemeinwohlsteuer kann die religionsplurale und säkulare Verfasstheit der Gesellschaft widerspiegeln und der demokratietheoretischen Bedeutung zivil- oder bürgergesellschaftlicher Organisationen einen gerechten Ausdruck geben.

7.2 DIE DREI SÄULEN EINER RELIGIONS-FINANZIERUNG

Die Vergleichsanalyse hat gezeigt, dass das große Defizit der Mandatssteuer den finanziellen Erlös betrifft. Eine Mandatssteuer nach italienischem Vorbild kann nicht die Haupteinnahmequelle für die Finanzierung der Religionsgemeinschaften in Deutschland sein. Der finanzielle Erlös einer Kultursteuer ist im Vergleich mit der Kirchensteuer so niedrig, dass sie derzeit als Alternative ausscheidet, selbst wenn man den Hebesatz erhöhen würde. Eine realistische Reformalternative muss die Tatsache berücksichtigen, dass die Kirchen mit den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden mehr als 1,6 Millionen Mitarbeiter*innen haben, zu den größten Arbeitgebern neben dem Staat zählen und nicht unerhebliche Eigenmittel in die Finanzierung sozialstaatlicher Aufgaben stecken. Wenn eine Finanzierungsreform akzeptabel sein soll, dann darf sie die Finanzstruktur der Kirchen nicht gefährden. Es wäre zudem eine Verfassungsänderung nötig, und die Kirchen müssten auf ihr in der Verfassung, im Reichskonkordat, in zahlreichen Länderkonkordaten und in Verträgen auf Landesebene breit verankertes Recht verzichten. Die Kirchensteuer durch eine Kultursteuer abzulösen ist aus diesen Gründen rechtlich, finanzwirtschaftlich und politisch nicht machbar.

Das Konzept des Dietrich-Bonhoeffer-Vereins stellt einen Zusammenhang zwischen der Reform der Kirchenfinanzen und der Gemeinwohlfinanzierung her, geht aber erkennbar stark vom Anliegen einer Kirchenreform aus. Ein staatlicherseits entwickeltes Reformkonzept zur Finanzierung von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften kann nur ein Angebot an diese sein. Es liegt in deren Ermessen, es anzunehmen. Das von mir in dieser Studie ausgeführte Konzept orientiert sich am Reformkonzept des Dietrich-Bonhoeffer-Vereins (Martin 2002; Pfeiffer 2010; Denecke 2017; Pfeiffer 2019), das auf einem Drei-Säulen-Modell beruht:

erste Säule: Kollekten, Spenden und unentgeltliche bzw. ehrenamtliche Leistungen (freiwillige Gaben);

zweite Säule: verpflichtende Gemeindebeiträge (Beendigung des staatlichen Zwangseinzugs der Kirchensteuer durch die Finanzbehörden);⁶²

dritte Säule: Bürgergutscheine (aus Bürgerhaushalt).

7.2.1 Erste und zweite Säule: Kirchenfinanzierung ohne staatlichen Zwangseinzug

Die *erste Säule* kann hier unberücksichtigt bleiben, denn sie betrifft rein innerkirchliche Aspekte der Spenden. Entscheidend sind die zweite und die dritte Säule: Die Finanzierungen, die bislang von der Kirchensteuer wahrgenommen werden, werden in zwei Elemente aufgespalten: in ein Element der selbstorganisierten Kirchenfinanzierung ohne Staatsbeteiligung und in ein weiteres innovatives Element einer Gemeinwohlfinanzierung durch Bürgerguthaben im Rahmen eines Bürgerhaushalts.

Zur *zweiten Säule:* In einem ersten Reformschritt beenden die Kirchen den Einzug der Kirchensteuern durch die Finanzämter.⁶³ Dieser Reformschritt setzt die verfassungsrechtliche Maxime um, dass die Kirchensteuer «eine kirchliche, d. h. eine der Kirche zustehende und grundsätzlich auch von kirchlichen Stellen zu erhebende Abgabe» (BVerfGE 7, 189, 190) ist. Erst spätere Kirchensteuergesetze haben – mit Ausnahme Bayerns – den Einzug durch die Finanzämter gegen Entgelt ermöglicht. Der Vorschlag ist, dass die Kirchen nach diesem Vorbild eigene Kirchensteuerämter errichten und sich damit auch an die Vorgabe der Verfassung halten: das Recht der Kirchen auf Steuern «aufgrund der bürgerlichen Steuerlisten» (Art. 140 GG i. Verb. m. Art. 137 Abs. 6 WRV). (Haupt 2015; Nell-Breuning 1970: 64 ff.)⁶⁴ Auf seiner Website spricht sich das katholische Bistum Eichstätt beispielsweise für diese Art des Kirchensteuereinzugs mit folgender Begründung aus: «Als nach dem Krieg die Auflösung der Kirchensteuerämter zur Diskussion stand, entschlossen sich die bayerischen Bistümer – im Unterschied zu den übrigen deutschen Diözesen –, die Verwaltung der Kirchensteuer nicht wieder den Finanzämtern zu übertragen. Für die Weiterführung wurde vor allem geltend gemacht, dass die Kirchensteuerämter eine wichtige Kontaktstelle zu den Steuerpflichtigen darstellen.»⁶⁵ Die Kirchen treten ihren Mitgliedern im bayerischen Fall nicht mehr mittels des staatlichen Zwangsapparats der Finanzverwaltung gegenüber, sondern direkt über die Kirchensteuerämter.⁶⁶ Es wäre dann Sache der Kirchen, bei der Umstellung auf eigene Kirchensteuerämter auch endlich die Ungerechtigkeiten, Verwerfungen und Schief lagen zu beseitigen, die sich aus der Ankopplung an die staatliche Steuergesetzgebung ergeben. Die Kirchen brauchen eine eigene Steuernorm, die ihren ethischen und theologischen Gerechtigkeitskriterien entspricht.

Der Kirchensteuereinzug durch eigene Kirchensteuerämter allein wäre noch keine wirklich grundlegende Reform. Deshalb verabschiedet sich das Modell des Dietrich-Bonhoeffer-Vereins auch vom Kirchensteuereinzug durch die Kirchensteuerämter und setzt ganz

auf Gemeindebeiträge. Ob mit oder ohne Kirchensteuerämter wäre dies eine Reform unterhalb der Schwelle einer Verfassungsänderung, würde die verfassungsrechtliche Position der Kirchen nicht schmälern und die Beteiligung des Staats am Einzug der Kirchensteuern auf das von der WRV vorgesehene Maß begrenzen. Mit der Beendigung des staatlichen Kirchensteuereinzugs würden auch Folgeprobleme beseitigt wie die Verpflichtung der Arbeitgeber, den Kirchensteuerbeitrag einzubehalten, oder datenschutzrechtliche Probleme auf der Lohnsteuerkarte, die Konfessionszugehörigkeit auszuweisen.

Vorbild für ein eigenes Mitgliederbeitragssystem könnte das bereits existierende Rechtsinstitut des Kirchgelds sein.⁶⁷ (Campenhausen 1983: 167 u. 179; Campenhausen/de Wall 2006: 233 f.) Die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Sachsens erhebt seit 1990 neben der Kirchensteuer ein Kirchgeld, mit dem sie in gewisser Weise die Tradition der Kirchenfinanzierung aus der DDR-Zeit weiterführt. Sie deckt mit dem Kirchgeldeinkommen (ca. 13 Mio. Euro) einen erheblichen Anteil ihres Haushalts. (Ebd.: 234) Jedes Kirchengemeindemitglied ab dem 16. Lebensjahr trägt zur Finanzierung der kirchengemeindlichen Arbeit bei. Der Mindestbetrag liegt bei sechs Euro pro Jahr. Das Erhebungsverfahren auf Grundlage einer gewissenhaften Selbsteinschätzung ist einfach und für die Kirchengemeinden mit vergleichsweise geringem Verwaltungsaufwand leistbar.⁶⁸

7.2.2 Die dritte Säule: Gemeinwohlfinanzierung durch steuerliche Bürgergutscheine

Die italienische Mandatssteuer kann aus drei Gründen kein Modell sein für die religionsplurale und säkulare Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland (Martin 2002: 87 f.): Erstens sind nur Religionsgemeinschaften und der Staat Empfänger der Mandatssteuer; zweitens sind die Leitungsorgane der Religionsgemeinschaften die Empfänger der Zuweisung; drittens fehlt die Chance, gezielt Projekte oder Organisationen flexibel fördern zu können. Deshalb hat der Dietrich-Bonhoeffer-Verein die italienische Mandatssteuer zu einem Reformmodell für die Gemeinwohlfinanzierung in einer

⁶² Ausführliche theologische Begründung in: Martin 2002; Denecke 2017. ⁶³ Mit dem Vorschlag, das Einziehen der Kirchensteuern in einem ersten Schritt auf die Kirchensteuerämter zu verlagern, unterscheidet sich das Modell des Dietrich-Bonhoeffer-Vereins. ⁶⁴ Da das NS-Regime 1942 die bis dato praktizierte Veranlagung zur Kirchensteuer in Bayern eingestellt hatte, bauten die Kirchen eigene Kirchensteuerämter auf. Im Unterschied zu den Kirchen in den anderen Bundesländern hielten sie nach 1945 daran fest, die Verwaltung der Kirchensteuer nicht wieder den Finanzämtern zu übertragen. ⁶⁵ Vgl. www.bistum-eichstaett.de/entstehung-und-entwicklung-der-kirchensteuer. ⁶⁶ Zu den Kosten eines kircheneigenen Einzugsverfahrens: Die Kirchen in Bayern unterhalten eigene Kirchensteuerämter, die die Kirchensteuer auf Einkommensteuer selbst verwalten. Kirchensteuer auf Lohnsteuer wird von den Finanzämtern gegen Entgelt eingezogen. Der Haushalt der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche in Bayern verzeichnet Kirchensteuereinnahmen in Höhe von 805 Millionen Euro (2018). Die Erhebungskosten der staatlichen Finanzverwaltung für die Kirchenlohnsteuer betragen 2019 insgesamt 12,1 Millionen Euro. Personal- und Sachkosten sowie die zentralen Aufwendungen für die Kirchensteuerämter lagen im Haushaltsjahr 2019 bei insgesamt 5,6 Millionen Euro; vgl. Auskunft des Landeskirchenamtes München vom 3.8.2020. ⁶⁷ Das Kirchgeld ist zu unterscheiden von dem sogenannten besonderen Kirchgeld, einer Sonderform der Kirchensteuer, die von Kirchenmitgliedern erhoben wird, die in glaubensverschiedener Ehe leben. ⁶⁸ Vgl. www.evks.de/wir/kirche-und-geld/.

multikulturellen und multireligiösen Gesellschaft weitentwickelt, das die Religions- und Kirchenfinanzierung mit der Stärkung der Zivilgesellschaft verbindet. (Martin 2002; Pfeiffer 2010; Denecke 2017; Pfeiffer 2019) Obwohl die Zivilgesellschaft für eine demokratische Gesellschaft von großer Bedeutung ist, fehlt eine verlässliche materielle Gewährleistung dieser wichtigen Funktion. Dieses Defizit will der innovative Reformansatz durch die Einführung von Bürgergutscheinen im Rahmen eines Bürgerhaushalts beheben.

7.2.2.1 Das Finanzierungskonzept

Das vom Dietrich-Bonhoeffer-Verein erarbeitete Modell sah zunächst eine *dritte Säule* vor – ein steuerliches Bürgerguthaben in Anlehnung an das italienische Mandatssteuermodell. (Martin 2002: 100 ff.) Es wurde später weiterentwickelt zu einem Modell mit Bürgergutscheinen für einen diesem Zweck entsprechenden Ausgabenanteil des Bundeshaushalts, dem sogenannten Bürgerhaushalt. (Pfeiffer 2010: 19–25; Denecke 2017; Pfeiffer 2019) Der Vorschlag besteht darin, dass die Bundesregierung einen Anteil (etwa 1,5 bis 2 Prozent) des Bundeshaushalts als Bürgerhaushalt zur Verbesserung der Gemeinwohlfinanzierung reserviert, über dessen Verteilung alle wahlberechtigten Bürger*innen bestimmen können. Die Beteiligung am Bundeshaushalt geschieht mittels sogenannter Bürgergutscheine. Die Bürger*innen erhalten aus dem Posten «Bürgerguthaben» entsprechende Gutscheine, die sie bei den von ihnen favorisierten gemeinnützigen Institutionen einreichen; das können Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften sowie gemeinnützige Vereine sein.⁶⁹

Das Haushaltsrecht ist ein demokratisches Recht der Abgeordneten zur Absicherung des parlamentarischen Budgetrechts. Dieses ist einfachgesetzlich in § 7 S. 1 HGrG verankert, genießt nach ganz herrschender Rechtsmeinung keinen Verfassungsrang. Das BVerfG hat in mehreren Fällen die Zweckbindungen bestimmter Einnahmen des Steueraufkommens für verfassungsrechtlich zulässig erachtet. Mit einer solchen «Zwecksteuer» ist ausweislich der bisherigen Verfassungsjudikatur kein verfassungsrechtliches Risiko verbunden.⁷⁰ Diese rechtlichen Probleme stellen sich nicht bei dem hier vorgeschlagenen Konzept der Bürgergutscheine. Sie bilden eine neue Form der Gemeinwohlfinanzierung, die nicht nur den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, sondern allen gemeinnützigen kulturellen und sozialen Einrichtungen in der Gesellschaft zugutekommt. (Martin 2002: 89; Pfeiffer 2010; Denecke 2017: 222 f.) Der Staat legt den Prozentsatz des Förderbetrags, den Empfängerkreis und die Formalien fest. Es genügt eine Erweiterung des

EstG und erforderlichenfalls der Haushaltsordnung des Bundes.⁷¹ Der Steuerpflichtige hat die *Option*, einen Teil der Steuer für gemeinwohlorientierte Zwecke *wahlweise* auszugeben, und zwar direkt an Institutionen unter Anlehnung an § 52 AO. Die mit Bürgergutscheinen bedachten Organisationen sammeln diese Gutscheine und lösen sie zulasten des Bürgerhaushalts beim Finanzamt ein. Dieses Verfahren bedarf keiner Änderung des Grundgesetzes, sondern es geht um ein Recht der ohnehin schon Wahlberechtigten, aus dem Bürgerguthaben Bürgergutscheine zu bekommen. Der Zuwendungsbetrag ist keine Steuer, sondern eine freiwillige Leistung, das heißt eine Art Spende. Im Unterschied zur Spende, die jemand durch seine Entscheidung und von seinem Einkommen tätigt, erhält jeder Bürger, jede Bürgerin einen Spendengutschein aus der Summe, die der Staat bereitstellt. Die Adressaten der Spenden brauchen nicht den Rechtsstatus einer KdöR zu haben. Es reicht ihre Anerkennung der Gemeinnützigkeit. Die Probleme, die mit der Einführung einer Moscheesteuer verbunden sind, wären obsolet. Wichtig ist, dass mit den Bürgergutscheinen keine Entlastung des Staats von seiner Gesamtverantwortung erfolgt.

Eine Rechenbeispiel von Herbert Pfeiffer (Arbeitskreis «Kirche gestalten – Ordnung und Finanzierung von Kirche» des Dietrich-Bonhoeffer-Vereins) verdeutlicht die Funktionsweise:

Beispielrechnung: Vom Bundeshaushalt in der Höhe von 356,4 Milliarden Euro (2019) werden 1,5 bis 2 Prozent für das Bürgerguthaben zur Verfügung gestellt. Jeder Bürger, jede Bürgerin erhält vier 25-Euro-Guthabenscheine zur frei verfügbaren Aufteilung: in diesem Beispiel je 25 Euro für die Kirchengemeinde, für Ärzte ohne Grenzen, die Diakonie und für Greenpeace. Die Organisationen lösen die Beiträge beim Finanzamt zulasten des Bürgerhaushalts ein.

Funktionsschema der dritten Säule

Bundes-Haushalt 2019	davon Bürgerhaushalt		Wahlberechtigte	Bürger-Guthaben pro Kopf	Bürger-Gutscheine pro Kopf
356,4 Mrd. €	1,82 %	6,48 Mrd. €	64,8 Mio.	100 €	4 x 25 €
Abgabe der Gutscheine an bis zu 4 kirchliche und gemeinnützige Einrichtungen:					
zum Beispiel an:	Eigene Gemeinde	Ärzte ohne Grenzen	Diakonie	Greenpeace	
Einlösung der Gutscheine:	beim zuständigen Finanzamt				

Quelle: © Herbert Pfeiffer (2020)

⁶⁹ Das Konzept des Dietrich-Bonhoeffer-Vereins sieht vor, dass die Bürgergutscheine nur an Institutionen weitergegeben werden können, die gemäß § 52 Abs 2 als gemeinnützig anerkannt sind. Ausgenommen sind bewusst die unter Nr. 21–23 AO genannten Vereine für Sport, Heimatpflege, Pflanzenzucht, Karneval etc.; vgl. Pfeiffer 2010: 23. ⁷⁰ Wenngleich es um eine andere Rechtsmaterie geht, sei vergleichsweise verwiesen auf Ismer u. a. (2019: 14, Anm. 66). ⁷¹ So Herbert Pfeiffer, Dietrich-Bonhoeffer-Verein, in einem Schreiben an den Verfasser vom 30.4.2020.

Die Kirchen erschließen sich durch Bürgergutscheine eine neue Einnahmequelle, werden aber auch von Finanzierungen gesamtgesellschaftlicher Leistungen entlastet, die nicht mehr durch die Kirchensteuer der Kirchenmitglieder mitfinanziert werden müssen. Die kirchlichen Einnahmen können vornehmlich für Aufgaben verwendet werden, die sie selbst definieren.

7.2.2.2 Gemeinnützigkeit und Finanzierungsprobleme

Als zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Steuerbefreiung für gemeinnützige Organisationen eingeführt wurde, bezog sich Gemeinnützigkeit vor allem auf die Träger der Wohlfahrtspflege. In einer demokratischen Gesellschaft wirken neben den Parteien auch Organisationen der Zivilgesellschaft an der politischen Willensbildung mit. Diesem demokratietheoretischen Aspekt trägt das geltende Recht nicht ausreichend Rechnung.⁷² Europarechtlich werden in Art. I-52 III des Vertrags über eine Verfassung in Europa die Religionsgemeinschaften als wichtiger Faktor der Zivilgesellschaft angesehen und der «besondere Beitrag dieser Kirchen und Gemeinschaften» gewürdigt (Campenhausen/de Wall 2006: 366).

Auch wenn der Status der zivilgesellschaftlichen Organisationen im Steuerrecht verankert und derzeit Gegenstand heftiger rechtspolitischer Debatten ist, geht es nicht um Steuern, sondern um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Das zivilgesellschaftliche Engagement bildet die Basis des Gemeinnützigkeitsrechts. Eine gemeinnützige Organisation ist in der Wahl ihrer Mittel frei, darf aber nur Zwecke verfolgen, die in der Liste aufgeführt sind. § 52 AO zählt zwar 26 förderungswürdige Zwecke auf, gibt aber die Vielfalt der Organisationen nicht angemessen wieder. Gerade angesichts der Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Organisationen für die demokratische Ordnung sollte die Gemeinnützigkeit als ein Basisrecht anerkannt und behandelt werden. (Vgl. Diefenbach-Trommler 2019: 2)⁷³ Die Maxime muss sein: Wenn ein Engagement die Allgemeinheit ohne kommerzielle Absichten fördert, muss sich das in der steuerlichen Behandlung auch als gemeinnützig niederschlagen. Das Gemeinnützigkeitsrecht muss der modernen Zivilgesellschaft und ihrer gesellschaftlichen, demokratischen und politischen Rolle Rechnung tragen und muss politisches Engagement auch als gemeinnützig und förderungswürdig anerkennen. Um Zivilgesellschaft in ihrer Breite abzubilden, sollten in einem neuen Gemeinnützigkeitsrecht die vielfältigen Funktionen der Zivilgesellschaft ausdrücklich anerkannt werden. Zu ihnen gehören unter anderem Dienstleistung, Anwaltschaft, Wächteramt, Selbsthilfe, Mittlerfunktion und Solidaritätsstiftung.

Finanzierungsquellen der zivilgesellschaftlichen Organisationen sind Mitgliedsbeiträge, Spenden, selbst erwirtschaftete Mittel und Zuwendungen sowie Förderungen aus öffentlichen Quellen. Ein zu geringes Spendenaufkommen stellt ein Grundproblem gemeinnütziger Organisationen dar. Nach Auskunft des «Da-

tenreport Zivilgesellschaft» (Krimmer 2019) erhält nur jede dritte Organisation öffentliche Fördermittel. Da längst nicht alle Organisationen die finanziellen Ressourcen haben, Personal anzustellen, ist prekäre und befristete Beschäftigung besonders ausgeprägt. Die Zivilgesellschaft ist «notorisch unterfinanziert» (ebd.: 113).

Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden bringt zum Ausdruck, dass der Staat aktiv in Organisationen, die eine lebendige Demokratie braucht, investiert oder sie subventioniert. Wenn mit einem Bürgerhaushalt Bürgerguthaben eingeführt werden, kann mit einer allgemeinen Akzeptanz dieser finanziellen Unterstützung der Zivilgesellschaft grundsätzlich gerechnet werden, da Wahlfreiheit, Autonomie, aber auch die Verpflichtung zu einem Beitrag unmittelbar nachvollziehbar sind. Denn sie ist Ausdruck von Pluralität und Religionsfreiheit aller in einer demokratischen Gesellschaft und bedeutet einen Freiheits- und Wohlstandsgewinn für alle Bürger*innen.

7.2.2.3 Demokratietheoretische Dimension der Zivilgesellschaft

Die Organisationen der Zivilgesellschaft haben eine unverzichtbare Funktion im demokratischen und liberalen Rechtsstaat. Sie sind die Basis des Staates. In einer demokratischen Gesellschaft bilden die staatlichen Gewalten nicht das Gegenüber der Gesellschaft, sondern werden von ihr legitimiert. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen manifestieren die Grundlagen, ohne die eine demokratische Ordnung auf Dauer nicht funktionieren kann. Sie braucht die Grundrechtsaktivierung der Bürger*innen und ihr anhaltendes politisches und gesellschaftliches Engagement.

Auf diese Wertung der Grundlagen eines demokratischen Rechtsstaats treffen die Kirchen, die sich bis weit in die Mitte des 20. Jahrhunderts als staatsanaloge Institutionen mit besonderen Privilegien begriffen haben. Eine solche Ortsbestimmung der Kirchen ist in einer demokratischen und pluralen Gesellschaft offensichtlich unzureichend. Vielmehr ist es heute notwendig, dass die Kirchen die Dyade von Staat und Gesellschaft hinter sich lassen, ihren Ort im triadischen Verhältnis von Staat, Kirche und Gesellschaft wahrnehmen und sich als Teil der Zivilgesellschaft

⁷² Insbesondere der Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEO), der ausschließlich von der Regierung ohne Mitwirkung des Parlaments erlassen wird, genügt nicht den Anforderungen eines demokratisch ausgerichteten Gemeinnützigkeitsrechts. Das zeigte exemplarisch die öffentliche Debatte, nachdem das Finanzamt ab 2016 attac, der VVN und weiteren Organisationen die Gemeinnützigkeit entzogen hat. Der Bundesfinanzhof hat in einer Entscheidung bestätigt, dass das Netzwerk attac steuerrechtlich nicht gemeinnützig sei; da attac mit seinen Aktivitäten die Grenze zur «allgemeinpolitischen Betätigung» übertrete, habe es keinen Anspruch auf Vergünstigungen vom Finanzamt (Az. V R 60/17). ⁷³ Aufgrund der mehrdeutigen Rechtslage haben die Finanzämter einen großen Interpretationsspielraum. Für die Organisationen ist nicht vorhersehbar, ob und wann ihre politischen Aktivitäten ihren Status der Gemeinnützigkeit gefährden. Sie sind von den in der Praxis sehr unterschiedlichen Auslegungen ihres lokalen Finanzamts abhängig. Diese Unsicherheit wird noch dadurch verstärkt, dass die Bescheide nur «unter dem Vorbehalt der Nachprüfung» ergehen. Ändert sich die Einschätzung im Finanzamt, kann die Gemeinnützigkeit mit Wirkung für die letzten zehn Jahre entzogen werden. Es drohen Nachversteuerung der Einnahmen und Spendenhaftung – und damit Nachzahlungen, die ein Vielfaches des Jahresbudgets der jeweiligen Organisation betragen können.

begreifen (Huber 1998: 269). Wie Karl Marx frühzeitig erkannt hat, wird die Religion vom Staat her gesehen in den Bereich der Gesellschaft verwiesen (Marx 1971: 183), denn sie bestimmt nicht mehr den Geist des Staates, der folglich auch kein religiös geprägter mehr sein kann. Der Staat ist ein weltanschaulich neutraler Staat.

Aus der Sicht der Europäischen Union stellen die Kirchen und Religionsgemeinschaften einen wichtigen Faktor der Zivilgesellschaft dar und sind darin neben Berufsverbänden, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verortet; sie werden aber auch in ihrer Besonderheit berücksichtigt, wenn Art. I-52 III des Vertrags über die Verfassung für Europa «in Anerkennung der Identität und des besonderen Beitrags dieser Kirchen und Gemeinschaften einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit ihnen» pflegt. (Campenhausen/de Wall 2006: 366)

Die Organisationen der Zivilgesellschaft sind durch eine große Vielfalt geprägt. Sie bieten ein breites Spektrum an Angeboten und Dienstleistungen an und weisen zum Teil erhebliche Unterschiede hinsichtlich ihrer Strukturmerkmale auf. Im steuerrechtlichen Sinne sind nicht die Tätigkeiten, sondern die Körperschaften (Vereine) oder die Vermögensmasse (Stiftungen) gemeinnützig. Rechtlich anerkannt gelten als zentrale Grundsätze: «Eine Körperschaft verfolgt gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern.» (§ 52, Abs. 1 AO) Die Abgabenordnung ist mit dem Recht der Gemeinnützigkeit im Kern Steuerrecht. Das Gemeinnützigkeitsrecht definiert keine Ziele, die gemeinnützige Zwecke verfolgen müssen, sondern eröffnet Räume für «gemeinnützige Zwecke». In der Wahl der Mittel, mit denen sich die gemeinnützigen Organisationen betätigen, sind sie frei. Anders verhält es sich mit staatlichen Förderungen. Diese geben politische Ziele vor, für die finanzielle Zuwendungen vergeben werden.

7.2.2.4 Verfassungsrechtliche Dimension der Zivilgesellschaft

Ein Diktum des Bundesverfassungsrichters Ernst-Wolfgang Böckenförde ist zu einer Standardformel im Staatskirchenrecht geworden: «Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.» (Böckenförde 2016: 112.) Der Rezeptionsgeschichte dieses vielfach zitierten Diktums liegt das Missverständnis zugrunde, einzig die besondere und herausgehobene Rolle der Kirchen für die Demokratie begründen zu sollen. Doch es sind nicht die Religionen allein, sondern auch die Weltanschauungsgemeinschaften, die Grundrechtsaktivitäten der Bürger*innen und deren politisches und gesellschaftliches Engagement, besonders in zivilgesellschaftlichen Organisationen, auf die ein säkularisierter Staat und eine demokratische Ordnung angewiesen sind. Darauf weist der Humanistische Verband Berlin-Brandenburg in einem Positionspapier zu Staatsleistungen an Kir-

chen und Weltanschauungsgemeinschaften zu Recht hin, wenn er sagt: «Religionen und Weltanschauungen sind zentrale zivilgesellschaftliche Akteure bei der Gestaltung und Tradierung des Wertegerüsts einer Gesellschaft. Der Staat als neutrale Instanz kann die ethische Basis der Gesellschaft allein nicht ausreichend begründen. Daher muss der Staat sich daran messen lassen, alle wertestiftenden Gemeinschaften gleichermaßen zu fördern (Punkt 6).»⁷⁴

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung die Rolle des weltanschaulich neutralen Kultur- und Sozialstaats bekräftigt: «An der damit verbundenen Förderung öffentlich-rechtlicher, gesellschaftlich relevanter Körperschaften, die keine Identifikation mit einer bestimmten Kirche oder Religionsgemeinschaft bedeutet, ist auch der weltanschaulich neutrale Kultur- und Sozialstaat verfassungsrechtlich nicht gehindert.» (BVerfGE 44, 103 [104]) Diese Förderung ist keine Religionssubvention, die mit dem Verbot der Staatskirche in Art. 138 Abs. 1 WRV i. Verb. m. Art. 140 GG untersagt wäre, sondern stellt «die Neubegründung von Staatsleistungen zugunsten von Religionsgemeinschaften unter den Vorbehalt ihrer Legitimation durch säkulare, aus der Verfassung zu gewinnende Zwecksetzungen des heutigen Verfassungsstaates» (Droege 2004: 256). Was hier zur säkular begründeten Neubegründung von Staatsleistung über die Religionsgemeinschaften gesagt wird, darf nicht deren Sonderrecht sein, sondern ist ein allgemeines Recht, das auch Weltanschauungsgemeinschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft haben. Deshalb ist die Forderung des Humanistischen Verbands Berlin-Brandenburg berechtigt: «Jenseits der staatlichen Refinanzierungen für alle freien Träger setzt sich der Humanistische Verband Berlin-Brandenburg für eine Neuregelung staatlicher Zuwendungen an religiöse und weltanschauliche Anbieter ein, die der gewachsenen Pluralität und Säkularität besser gerecht wird. Maßgeblich soll dabei der heutige Beitrag zur Wertebildung, Sinnggebung und Orientierung sein, den die jeweilige Gemeinschaft leistet oder durch Staatsvertrag zu leisten beauftragt ist – und nicht ihre einstige Größe oder verlorene Bedeutung. (Punkt 3)»⁷⁵ Die Rechte aus einem Bürgerhaushalt begründen keine neue Form der Finanzierung von Religionsgemeinschaften, die mit dem Verbot der Staatskirche in Art. 140 GG i. Verb. m. Art. 137 Abs. 1 WRV verfassungsrechtlich unzulässig wäre, sondern wäre im Grunde eine staatlich geförderte Spende.

Das Konzept der Mandatssteuer löste in Spanien und in Italien die vorherige staatliche Kirchenfinanzierung ab, die mit Konkordaten abgesichert war. An ihre Stelle trat in Italien ein neues Zweisäulenmodell eines steuermindernden Spendenabzugs und einer Teilzweckbindung der staatlichen Einkommensteuer. Die Verhandlungen der Nationalversammlung in Weimar geben

⁷⁴ Vgl. <https://humanistisch.de/x/hvd-bb/inhalte/paritaet-statt-privileg>. ⁷⁵ Ebd.

keinen Anhaltspunkt für eine «ausschließlich leistungsäquivalente Ablösung» (Droege 2004: 219). Aber der «Gedanke der werterhaltenden Ablösung» (ebd.: 219), der Art. 138 Abs. 1 WRV zugrunde liegt, könnte mit Blick auf die in Italien und Spanien erfolgte Ablösung von Staatsleistungen mittels Überführung in die Mandatssteuer die Debatte um die Ablösung der Staatsleistungen in Deutschland weiterbringen. Die Frage wäre, ob die bisherigen Staatsleistungen in einem Konzept Bürgerhaushalt aufgehoben werden können, wenn sich eine Ablösung der Staatsleistungen durch

ein Bundesrätegesetz – gerade angesichts der Belastungen der Haushalte durch die Corona-Krise – nicht abzeichnen sollte. Die damit verbundenen komplexen verfassungs- und rechtspolitischen Probleme dürften weitreichende juristische Fragen aufwerfen, die auszuführen den Rahmen dieser Studie sprengen würden.

Die Finanzierung der Zivilgesellschaft über Bürgerguthaben im Rahmen eines Bürgerhaushalts ist nur vordergründig ein Spendenkonzept. Es ist die Förderung der demokratietheoretischen und verfassungsrechtlichen Dimension der Zivilgesellschaft.

8 RESÜMEE: DIE NEUORDNUNG DER RELIGIONS- UND WELTANSCHAUUNGSFINANZIERUNG UND DIE ZIVILGESELLSCHAFT

Der vergleichende Blick zeigt anhand von fünf Kriterien, wie die Religionsfinanzierung im deutschen Kirchensteuermodell und im italienischen Mandatsmodell funktioniert. Beiden wird das Mandatsmodell über den Bürgerhaushalt als Alternative entgegengestellt:

Es ist zu erwarten, dass jenseits aller verfassungsrechtlichen Absicherungen die allgemeinen kulturellen Veränderungen die gesellschaftliche Legitimität des Rechtsinstituts der Kirchensteuer zunehmend infrage stellen werden. Eine breite rechtliche Absicherung al-

Kriterien	Deutsches Kirchensteuermodell	Italienisches Mandatsmodell (<i>otto per mille</i>)	Mandatsmodell über einen Bürgerhaushalt (Modell des Dietrich-Bonhoeffer-Vereins – modifiziert)
Verfassungsrechtsprinzip	<ul style="list-style-type: none"> – Verbot der Staatskirche (Art. 137, Abs. 1 WRV) – Verbot der Religionsfinanzierung durch den Staat – kooperative Zusammenarbeit von Staat und Kirche bei der Kirchensteuer (Art. 137 Abs. 6 WRV) 	<ul style="list-style-type: none"> – staatliche Religionsfinanzierung über ein Mandat der Steuerpflichtigen 	<ul style="list-style-type: none"> – Trennung von Staat und Kirche – kein Einzug der Kirchensteuer über staatliche Finanzämter, sondern kircheneigene Kirchensteuerämter – Respektierung des Religionsverfassungsrechtsstatus der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften – Gutscheine aus Bürgerguthaben
Gerechtigkeitsprinzip	<ul style="list-style-type: none"> – nur Kirchenmitglieder – Kirchensteuer als Annexsteuer staatlicher Steuerpolitik – übergroßer Anteil einer Minderheit am Kirchensteueraufkommen 	<ul style="list-style-type: none"> – alle Steuerpflichtigen – Mandat zugunsten von Religionsgemeinschaften und Staat 	<ul style="list-style-type: none"> – alle Steuerpflichtigen – Kirchensteuer als Sache der Religionsgemeinschaften nach eigenem Steuertarif – Recht der Bürger*innen, gemeinnützige Organisationen zu wählen
Finanzaufkommen	<ul style="list-style-type: none"> – effizient, ergiebig – 8 bzw. 9 Prozent der Einkommen-/Lohnsteuer (und Körperschaftsteuer) 	<ul style="list-style-type: none"> – 0,8 Prozent des Gesamtaufkommens der Einkommensteuer 	<ul style="list-style-type: none"> – kircheneigener Kirchensteuereinzug – Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen nach Wahl der Steuerpflichtigen
gesellschaftliche Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> – umstritten 	<ul style="list-style-type: none"> – keine Mehrbelastung – keine zusätzliche Steuer – Anteil der geschuldeten Steuerlast 	<ul style="list-style-type: none"> – keine Mehrbelastung – keine zusätzliche Steuer – Anteil der geschuldeten Steuerlast
Werte	<ul style="list-style-type: none"> – Staatsinkasso: schwacher Ausdruck einer Mitgliederbindung – volksgläublich – Restelemente einer überkommenen Staatskirche 	<ul style="list-style-type: none"> – Religionsfreiheit – Pluralismus 	<ul style="list-style-type: none"> – Religionsfreiheit – Pluralismus – Säkularität – Förderung der Demokratie (Wahlrecht der Bürger*innen) – Stärkung der Zivilgesellschaft

Die Kirchensteuer kann der Frage nicht entfliehen, ob sie noch zeitgemäß ist und ob sie noch der neuen religionspluralen und säkularen Landschaft der Bundesrepublik Deutschland zu entsprechen vermag, auch wenn die sie garantierende Rechtsordnung, das Staatskirchen- oder Religionsverfassungsrecht, noch intakt erscheint. Diese mag für eine christliche Mehrheitskultur Plausibilität besitzen und «eine ebenso verfassungskonforme wie sachlich angemessene und deshalb zukunftsfähige Form der Finanzierung der Kirchen und Religionsgemeinschaften» (Uhle 2016: 217) darstellen. (So auch Kirchhof 1996: 79; Hammer 2002: 504; Müller-Franken 2007: 39) Doch bereits die Anwendung der Bedingungen des verfassungsrechtlich legitimierten Kirchensteuersystems auf eine mögliche Moscheesteuer stößt offensichtlich an ihre Grenze.⁷⁶

lein ist für das System der Kirchensteuer keineswegs eine Bestandsgarantie. Deshalb muss die Frage gestellt werden, ob nicht bereits heute eine Neuordnung der Finanzierung für Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften angedacht und vorbereitet werden sollte, die den neuen religionspluralen und säkularen Verhältnissen einer demokratisch verfassten Gesellschaft besser gerecht wird. Dies wird sich leichter realisieren lassen, wenn das alternative Modell sich in das bestehende verfassungsrechtliche Arrangement einfügt, also keine Verfassungsänderungen nötig sind und der bisherige Rechtsstatus der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften respektiert wird. Eine demokratische Gesellschaft braucht die Grund-

⁷⁶ Siehe oben, S. 23–25.

rechtsaktivitäten ihrer Bürger*innen, zu der auch die religiös wie weltanschaulich motivierten Beiträge der Bürger*innen zählen. Diese sind deshalb genauso zu fördern wie die für eine demokratische Gesellschaft lebenswichtigen zivilgesellschaftlichen säkularen Organisationen. Ein Mandat für ein Bürgerguthaben im Rahmen eines Bürgerhaushalts ist ein Modell zur Finanzierung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften im Kontext der finanziellen Förderung der Zivilgesellschaft. Es ist ein demokratisches Mo-

dell, das die Rechte der Bürger*innen ernst nimmt und die Zivilgesellschaft stärkt, ohne die eine demokratische Ordnung auf Dauer nicht bestehen kann. Denn ein politisches Gemeinwesen wird sich nicht allein aus dem Funktionieren der Rechtsordnung und der staatlichen Institutionen heraus erhalten können, sondern durch die Grundrechts- und Freiheitsaktivitäten der Bürger*innen. Diese zu fördern und finanziell zu stärken ist eine Bedingung für den Fortbestand einer demokratischen Ordnung.

9 KLEINE THEOLOGISCH-POLITISCHE NACHBEMERKUNG

Als theologischer Sozialethiker möchte ich eine Studie zur Religionsfinanzierung nicht ohne eine theologisch-kirchenpolitische Nachbemerkung abschließen. Die Kirchen haben die Behandlung der Kirchensteuerproblematik weitgehend den Fachjurist*innen überlassen. Dass aber auch progressive Theolog*innen die theologische und politische Dimension der Kirchenfinanzierung ignorieren und unterschätzen, ist bemerkenswert. Denn die Kirche steht mit der Art und Weise der Kirchenfinanzierung vor der Frage, wie sich ihre äußere Ordnung und ihre materiellen Grundlagen zu ihrer Sache verhalten. Bedrängend wird die Frage insbesondere dann, wenn man sie auf die staatsgestützte Weise der Kirchenfinanzierung bezieht. Obwohl die materiellen Grundlagen der Kirchen von wichtiger Bedeutung für ihre Existenz- und Arbeitsmöglichkeiten sind, werden sie dennoch nur äußerst selten theologisch analysiert und reflektiert. Dabei zeichnet sich deutlich die Stellung der Kirche in der Gesellschaft ab.

Was Juristen mit der «Annexsteuerfalle» (Giloy 1999: 473) kritisieren, in die die Kirche gerät, wenn sie sich von den Vorgaben der staatlichen Steuergesetzgebung abhängig macht, ist theologisch eine «babylonische Gefangenschaft der Kirche» (Huber 1985: 225). Wie soll die Kirche in einer solch intensiven Verflechtung und Abhängigkeit vom Staat, wie dies bei der Kirchensteuer der Fall ist, ihre Freiheit bewahren und zur Geltung bringen können? Man kommt nicht umhin, den Staat als ein soziales Verhältnis zu begreifen. Er beruht auf der materiellen Verdichtung von Kräfteverhältnissen in der Gesellschaft. Dieses Kräfteverhältnis materialisiert sich auch in der Tatsache, dass im Jahr 2017 eine kleine Minderheit der reichsten 5 Prozent der Kirchenmitglieder den größten Teil, nämlich 52 Prozent, des Kirchensteueraufkommens erbracht hat. Während ein großer Teil der Kirchenmitglieder überhaupt keinen Beitrag zahlt, werfen die Verteilungsverhältnisse die Frage nach der bestimmenden Größe in der Kirche auf. Wenn die finanziell-materielle Struktur zur bestimmenden Größe einer Kirche wird, dann besteht die Gefahr, dass die Sache der Kirche selbst gefährdet ist. Um dieser Gefahr zu begegnen, muss die Kirchensteuer von den Vorgaben der staatlichen Steuerpolitik abgekoppelt werden und nach eigenen theologisch und sozialetisch begründeten Vorgaben gestaltet werden.

Das Kernproblem ist eine neoliberale Steuerpolitik, die große Einkommen und Vermögen seit Jahrzehnten entlastet. Anstatt weiterhin nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit Steuern zu erheben, wurden Senkungen bei direkten Steuern durch eine Anhebung indirekter Steuern, vor allem der Mehrwertsteuer, ausgeglichen. Der ehemalige Vorstandschef der Deutschen Bank, Rolf Breuer, äußerte sich davon überzeugt, dass es «vielleicht so schlecht nicht» sei, «wenn die Politik im 21. Jahrhundert in diesem Sinne im Schlepptau der Finanzmärkte stünde» (Breuer 2000). Die Folgen

einer solchen Politik zeigen sich in besonderer Weise in der Steuerpolitik, die ein Motor für den Finanzkapitalismus ist. Eine Steuerpolitik, die ein ungerechtes Steuersystem schafft, Steuerhinterziehung und Steuerermeidung zulässt, trägt wesentlich zur wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich bei. (Segbers 2004: 77 ff.) Internationale ökumenische Vereinigungen haben deshalb im Jahr 2019 im Rahmen der Vereinten Nationen eine gemeinsame Initiative gestartet, die sich für Steuergerechtigkeit und Wiedergutmachung der Folgen der Kolonialisierung auf globaler Ebene einsetzt. Sie wird nach dem biblischen Zachäus bezeichnet (Lk 19,1 ff.) – einem römischen Steuerpächter, der sich an den Armen bereichert hatte und sich nach der Begegnung mit Jesus bekehrte: Er erstattet den durch Steuerbetrug erworbenen Reichtum zurück. (Segbers 2019: 55–59).

Die Kirchensteuer als Annexsteuer macht die Kirche von der neoliberalen Steuerpolitik des Staates abhängig. Wie das Kirchensteueraufkommen und die Zuwächse bei den Einnahmen zeigen, profitiert die Kirche von dieser Abhängigkeit. Doch sie wird dadurch zugleich zu einem Instrument, das sie faktisch in den Finanzkapitalismus einbettet und sie in gewisser Weise zu dessen «Komplizen» macht. Von einer solchen Komplizenschaft mit dem ungerechten System des Finanzkapitalismus spricht der Zentralkomitee des Ökumenischen Rates der Kirchen in seiner «Erklärung zu einem gerechten Finanzsystem und einer Wirtschaft, die dem Leben dient» vom 2. September 2009. Darin heißt es: «Bedauerlicherweise haben sich auch Kirchen an diesem System beteiligt und haben auf Finanz- und Wirtschaftsmodelle gesetzt, für die das Erwirtschaften von Geld wichtiger ist als Fortschritt und Wohlergehen der Menschheit.» Wo es in der deutschen Fassung eher neutralisierend «Beteiligung» heißt, spricht das englische Original von Komplizenschaft: «Churches have also been complicit (!) in this system.»⁷⁷

Der Steueraspekt macht aus der Kirchensteuer eine unausweichliche Abgabe mit Zwangscharakter. Denn solange die Kirchenmitgliedschaft besteht, ist die Steuer unvermeidbar. Zum Eintreiben der Steuer stellt der Staat der Kirche seine Zwangsgewalt zur Verfügung. Diese Erzwingbarkeit der Kirchensteuer ist von der staatlichen Verwaltungshilfe beim Einzug der Kirchensteuer zu unterscheiden. Ein aus dem Steuerrecht eingebrachter Zwangscharakter ist allerdings für eine Religionsfinanzierung wesensfremd, wie sich etwa am muslimischen Einspruch gegen eine mögliche Moscheesteuer und den christlichen Freikirchen zeigt – mag sie auch noch so effizient und ertragreich sein. Der katholische Kirchenrechtler Knut Wolf nennt

⁷⁷ Die englische Fassung findet sich unter: www.oikoumene.org/de/resources/documents/central-committee/2009/report-on-public-issues/statement-on-just-finance-and-the-economy-of-life?set_language=de.

es «eine Frage menschlicher Anständigkeit» (Walf 1978: 432), dass die Kirchen von einer Besteuerung Abschied nehmen, deren Effizienz auch darauf beruht, dass die Kirchen von Menschen über eine Steuer finanziert werden, die sich der Kirche im Grunde nicht mehr verbunden fühlen.

Neben der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern hatte die Evangelische Landeskirche in Württemberg im Jahr 1945 den – später revidierten – Beschluss gefasst, auf einen staatlichen Kirchensteuereinzug zu verzichten. Im «Entwurf einer Ordnung für die Evangelische Landeskirche Württembergs» der Kirchlich-Theologischen Sozietät aus dem Jahr 1946 heißt es unmissverständlich: «Die finanzielle Beisteuer der Kirchenglieder ist ein freies Opfer des Glaubens und schließt jede Zwangsbesteuerung aus.» (Zit. nach: Teuffel 2014: 66) In seiner Denkschrift hatte der Oberkirchenrat sich auf die Erfahrungen der Bekennenden Kirche bezogen, dass der staatliche Einzug die Kirche vom Staat abhängig macht. Das Kostenargument, dass der staatliche Einzug effizienter sei, dürfe nicht entscheidend sein: «Eine geistliche Legitimation des Besteuerungsrechtes in dem massenweisen Umfang, in dem das protestantische Landeskirchentum es gegenwärtig genießt, scheidet also aus.» (Wehrhahn 1952: 7)

Es ist unmittelbar einsichtig, dass Finanzreformen den Bestand der Kirchen nicht gefährden dürfen; doch in gleicher Weise gilt, dass die Weigerung, notwendige

Reformen durchzuführen, auch den Bestand der Kirche gefährden kann, wenn es um die einzige Währung der Kirchen geht: ihre Freiheit und Glaubwürdigkeit. Das musste Dietrich Bonhoeffer im Kirchenkampf erleben. Deshalb war für ihn klar: Für eine Kirchensteuer als einen Gemeindebeitrag ist allein die Kirche zuständig; «staatlich zwangsmäßiges Eintreiben der [Kirchen-]Steuern» ist für Bonhoeffer «unzweifelhaft ein Missstand» (Bonhoeffer 1986: 287). Pikanterweise fehlt diese Formulierung der Urfassung von Bonhoeffers Dissertation in der Drucklegung; sie ist wohl auf Druck seines Doktorvaters Reinhold Seeberg gestrichen worden, der solche kritischen Bemerkungen über die kirchliche Praxis für überflüssig hielt. (Denecke 2017: 227, Anm. 59)

Der katholische Sozialethiker Oswald von Nell-Breuning hat schon vor 50 Jahren erwartet, dass die Kirche die Kirchensteuer nicht aufrechterhalten können. Denn die Kirchensteuer gehöre zu den Sonderrechten und Privilegien, die der Glaubwürdigkeit der Kirche abträglich seien und die abzuschaffen das Zweite Vatikanische Konzil gefordert habe. Doch die gebotenen Reformen seien liegen gelassen worden. Deshalb halte ich es mit von Nell-Breuning, der sagte: «Aber die Wiederholung des Fehlers lässt sich vermeiden, indem man rechtzeitig mit den Vorkehrungen für die Umstellung beginnt und den Verzicht auf die Kirchensteuer zu einer Zeit vollzieht, da er noch *freiwillig* ist und als solcher gewürdigt wird.» (Nell-Breuning 1970: 83)

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEAO	Anwendungserlass zur Abgabenordnung
AO	Abgabenordnung
BadK	Badisches Konkordat (1932)
BayK	Bayerisches Konkordat (1924)
BayKirchStG	Bayerisches Kirchensteuergesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht-Entscheidung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EKHN	Evangelische Kirche in Hessen und Nassau
EStG	Einkommensteuergesetz
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (1949)
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HKiStG	Hessisches Kirchensteuergesetz
INSA	Institut für neue soziale Antworten
IW	Institut der Deutschen Wirtschaft
KdöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
RK	Reichskonkordat
WRV	Weimarer Reichsverfassung (1919)

LITERATURVERZEICHNIS

A

Abmeier, Karlies (Hrsg.) (2016): Geld, Gott und Glaubwürdigkeit, Paderborn.

Alboğa, Bekir (2018): Finanzierung muslimischer Organisationen in Deutschland. Finanzierung religiöser und sozialer Dienste der DİTİB, in: Muckel, Stefan/Hentzschel, Lukas/Aiman Mazyek (Hrsg.): Die Finanzierung muslimischer Organisationen in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung Forum Berlin, S. 34–39.

B

Bald, Detlef (1997): Kirchensteuer im Wandel: Auf dem Weg zur Kultursteuer, in: Bald, Detlef/Martin, Karl (Hrsg.): Aufbruch nach der Wende. Militärseelsorge, Kultursteuer und das Staat-Kirche-Verhältnis, Baden-Baden, S. 84–93.

Bald, Detlef/Martin, Karl (Hrsg.) (1997): Aufbruch nach der Wende. Militärseelsorge, Kultursteuer und das Staat-Kirche-Verhältnis, Baden-Baden.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2015): Der säkularisierte Staat. Sein Charakter, seine Rechtfertigung und seine Probleme im 21. Jahrhundert, Carl-Friedrich-von-Siemens-Stiftung, München.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2016): Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, 6. Aufl., Frankfurt a. M.

Bonhoeffer, Dietrich (1986): *Communio Sanctorum* [1930], in: ders.: Werke, Bd. 1, hrsg. von Joachim von Soosten, München.

Böttcher, Hartmut (1996): Kirchensteuer. Fakten und Verpflichtungen. Am Beispiel der Evangelisch-lutherischen Kirche in Bayern, in: Fahr, Friedrich (Hrsg.): Kirchensteuer. Notwendigkeit und Problematik, Regensburg, S. 92–109.

Bouchard, Giorgio (2002): Geld und Glaube in der Waldenserkirche in Italien, in: Martin, Karl, unter Mitarbeit von Detlef Bald (Hrsg.): Abschied von der Kirchensteuer. Plädoyer für ein demokratisches Zukunftsmodell. Reformvorschlag des Dietrich-Bonhoeffer Vereins (dbv), Oberursel, S. 45–40.

Breuer, Rolf (2000): Die fünfte Gewalt, in: Die Zeit vom 20.5.2000, unter: www.zeit.de/2000/18/200018.5._gewalt_.xml.

Bundesministerium der Finanzen (2020): 27. Subventionsbericht des Bundes 2017–2020, Berlin.

Bündnis 90/Die Grünen (2017): Kleine Anfrage. Einfluss ausländischer Staaten, Parteien und Stiftungen auf islamische Gemeinschaften in Deutschland und offene Fragen aus der Deutschen Islam Konferenz (DIK), Drucksache 18/13658 vom 29.9.2017.

Bürger, Peter (2019): Staatskirchliche Militärseelsorge als Teil der Kriegsapparatur, in: Hildebrandt, Cornelia/Klute, Jürgen/Meves, Helge/Segbers, Franz (Hrsg.): Die Linke und die Religion. Geschichte, Konflikte und Konturen. Eine Veröffentlichung der Rosa Luxemburg Stiftung, Hamburg, S. 215–221.

Bürgerhaushalt, in: Wikipedia, unter: <https://de.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCrgerhaushalt>.

Buschow, Corinna (2019): Freikirchen-Beauftragter rät Muslimen zu Finanzmodell ohne Steuer. Interview mit Peter Jörgensen, unter: www.migazin.de/2019/01/11/freiwilligkeit-gemeinschaft-freikirchen-beauftragter-muslimen.

C

Campenhausen, Axel von (1983): Staatskirchenrecht, 2. Neubearb. Aufl., München.

Campenhausen, Axel von/de Wall, Heinrich (Hrsg.) (2006): Staatskirchenrecht. Eine systematische Darstellung des Religionsverfassungsrechts in Deutschland und Europa. Ein Studienbuch, 4. überarb. Aufl., München.

Cavuldak, Ahmet (2015): Gemeinwohl und Seelenheil. Die Legitimität der Trennung von Religion und Politik in der Demokratie, Bielefeld.

Czermak, Gerhard (2006): Kirchensteuerrecht in kritischer Sicht. Hauptgesichtspunkte einer ideologisch heiklen Materie, in: Kritische Justiz. Vierteljahrsschrift für Recht und Politik, Baden-Baden, S. 418–429.

Czermak, Gerhard/Hilgendorf, Eric (2018): Religions- und Weltanschauungsrecht. Eine Einführung, 2. Aufl., Berlin.

D

Demel, Sabine (2010a): Kirchensteuer, in: dies. (Hrsg.), Handbuch Kirchenrecht. Grundbegriffe für Studium und Praxis, Freiburg, S. 362–368.

Demel, Sabine (2010b): Kirchensteuer, Alternativen, in: dies. (Hrsg.): Handbuch Kirchenrecht. Grundbegriffe für Studium und Praxis, Freiburg, S. 368–382.

Denecke, Axel (2017): Reform der Kirchenfinanzierung. Das 3-Säulen-Modell: Von der anonym eingezogenen Kirchensteuer hin zu persönlich verantworteten direkten Gemeindesteuern, in: Martin, Karl/Denecke, Axel/Bald, Detlef (Hrsg.): Dietrich Bonhoeffer, Darmstadt, S. 214–228.

Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Markus Herbrand u. a. (FDP), Position der Bundesregierung zur «Moscheesteuer», Berlin, Drucksache 19/9827 vom 3.5.2019.

Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (2008): Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Verhältnisses von Staat und Religionsgemeinschaften in Deutschland. Unter besonderer Berücksichtigung der Rahmenbedingungen für Muslime. Ausarbeitung, Berlin, WD 10-3000-074/08, Berlin.

Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (2009): Verschiedene Fragen zur finanziellen Förderung der evangelischen und katholischen Kirche durch Bund, Ländern und Gemeinden. Ausarbeitung WSD-3000-005/09, Berlin.

Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (2010): Besonderes Kirchgeld und Vorschläge zur Reform der Kirchensteuer. Ausarbeitung WD 4-3000-156/10, Berlin.

Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (2014): Finanzen und Vermögen der Kirchen in Deutschland. Rahmenbedingungen, Daten, Reformoptionen. Ausarbeitung WD 10-3000-069/14, Berlin.

Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (2016): Die Finanzen der Kirchen in Deutschland und die besondere Rolle der sogenannten Staatsleistungen. Ausarbeitung WD 1-3000-04/16, Berlin.

Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (2018): Rechtsgrundlagen der Kirchensteuer und Anwendbarkeit auf islamische Religionsgemeinschaften. Ausarbeitung WD 10-3000-094/18, Berlin.

Die Linke (2017): Kleine Anfrage: Stopp der staatlichen Förderung des Islamverbandes DITIB, Drucksache 18/12259 vom 8.5.2017.

Diefenbach-Trommler, Stefan (2019): Stellungnahme zur Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 13. Februar 2019 zu Fragen des Gemeinnützigkeitsrechts.

Dietrich-Bonhoeffer-Verein u. a. (Hrsg.) (2010): Taufe, Kirchensteuer, Mitgliedschaft und Gemeindeleben. Texte zur Kirchenreform. Für die Diskussion auf dem 2. Ökumenischen Kirchentag München 12.–16. Mai 2010, Wiesbaden/Berlin.

Droege, Michael (2004): Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, Berlin.

Droege, Michael (2011): Chancen und Probleme des europäischen Religionsverfassungsrechts für die Gestaltung der europäischen Religionskultur, in: Scheliha, Arnulf von/Goodman-Thau, Eveline (Hrsg.): Zwischen Formation und Transformation – Die Religionen Europas auf dem Weg des Friedens, Göttingen, S. 69–84.

Droege, Michael (2012): Die delegierte Steuerhoheit – Das System der Kirchensteuer im offenen Steuerstaat, in: Birk, Dieter/Ehlers, Dirk (Hrsg.): Aktuelle Rechtsfragen der Kirchensteuer, Baden-Baden, S. 23–48.

Droege, Michael (2014): Die verfassungsrechtliche Absicherung der Staatsleistungen und die Voraussetzungen einer Ablösung, in: Pulte, Matthias/Hense, Ansgar (Hrsg.): Grund und Grenzen staatlicher Religionsförderung unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses von Staat und Katholischer Kirche in Deutschland, Paderborn, S. 15–26.

E

Emunds, Bernhard/Goertz, Stephan (2020): Kirchliches Vermögen unter christlichem Anspruch, Freiburg.

F

Fahr, Friedrich (1996): Kirchensteuer. Notwendigkeit und Problematik, Regensburg.

Feldhoff, Norbert (1997): Kirchensteuer – ohne gleichwertige Alternative, Kirche und Gesellschaft Nr. 238,

hrsg. von der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach, Köln.

Feldhoff, Norbert (2014): Wie reich ist die Kirche in Deutschland? Zur Zukunft der Kirchenfinanzen, in: Stimmen der Zeit 139, S. 657–666.

Feldhoff, Norbert (2016): Zwischen Entweltlichung und missionarischem Auftrag, Kirche in der Welt – aber nicht von der Welt, in: Abmeier, Karlies (Hrsg.): Geld, Gott und Glaubwürdigkeit, Paderborn, S. 49–60.

Fleischmann, Christoph (2020): Förderung in alle Ewigkeit? Wie der Staat den Kirchen auf den Leim geht, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 7, S. 115–129.

Frerk, Carsten (2004): Finanzen und Vermögen der Kirchen in Deutschland, 3. durchgesehene Aufl., Aschaffenburg.

Frerk, Carsten (2010): Violettbuch Kirchenfinanzen. Wie der Staat die Kirchen finanziert, Aschaffenburg.

G

Gerosa, Libero/Müller, Ludger (Hrsg.) (2014): Politik ohne Religion? Laizität des Staates, Religionszugehörigkeit und Rechtsordnung, Paderborn.

Giloy, Jörg (1999): Neukonzeption einer Kirchensteuer vom Einkommen, in: Deutsche Steuer-Zeitung, Nr. 13, S. 472–479.

Grabka, Markus M./Goebel, Jan (2017): Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit, DIW-Wochenbericht 4, Berlin, S. 71–82.

Graulich, Markus (2016): Das Otto Per Mille – der italienische Weg der Kirchenfinanzierung als Chance auch für Deutschland?, in: Abmeier, Karlies (Hrsg.): Geld, Gott und Glaubwürdigkeit, Paderborn, S. 165–178.

Gundlach, Thies (2020): In Zukunft Elite, in: Zeitzeichen. Evangelische Kommentare zu Religion und Gesellschaft, Februar, S. 27–30.

Gutknecht, Sven (2014): Öffentlich-rechtlicher Körperschaftsstatus und der organisierte Islam. Verleihungsvoraussetzungen, Göttingen: GOEDOC, Dokumentationen- und Publikationsserver der Georg-August-Universität (Göttinger E-Papers zu Religion und Recht 8), unter: <http://webdoc.sub.gwdg.de/pub/mon/goepr/8-2014-gutknecht.pdf>.

Gutmann, David/Peters, Fabian (2018): Kirchensteuereinnahmen trotz dem Mitgliederschwund!? Expertise vom 18.12.2018 zum IW-Kurzbericht 78/2018, Diskussionsbeiträge Forschungszentrum Generationenverträge, Universität Freiburg.

H

Hammer, Felix (2002): Rechtsfragen der Kirchensteuer, Baden-Baden.

Hammer, Felix (2009): Zur Kirchlichkeit der Kirchensteuer, in: Steuer und Wirtschaft. Zeitschrift für die gesamten Steuerwissenschaften, S. 120–127.

Hartmann, Gerhard/Holtkamp, Jürgen (2015) (Hrsg.): Die Kirche und das liebe Geld. Fakten und Hintergründe, Kevelaer.

- Haupt, Johann-Albrecht (2015):** Über die Kirchensteuer, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Heft 1, S. 129–139, unter: <http://forschungsjournal.de/jahrgaenge/2015heft1>.
- Haydn-Quindeau, Sina (2019):** Kritische Gedanken zur Reform der Kirchensteuer nach italienischem Vorbild, in: *JuWissBlog* Nr. 48/2019, 26.4.2019, unter: www.juwiss.de/48-2019/.
- Heimann, Hans Markus (2016):** Deutschland als multireligiöser Staat. Eine Herausforderung, München.
- Heinig, Hans Michael:** Arbeitsauftrag aus Weimar, in: *Die Zeit* vom 29. 3.2020.
- Heinig, Hans Michael/Munsinius, Hendrik (Hrsg.) (2012):** 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, Tübingen.
- Hense, Ansgar (1997):** Flexible Kontinuität. Neue Veröffentlichungen zum deutschen Staatskirchenrecht, Herder-Korrespondenz, S. 136–141.
- Hense, Ansgar (2010):** Aktuelle Erläuterungen zur Kirchenfinanzierung (Langfassung für ein Pressegespräch «Aktuelle Erläuterungen zur Kirchenfinanzierung» am 22. September 2010 in Fulda), *Pressemitteilungen der Deutschen Bischofskonferenz* 150, Bonn.
- Hense, Ansgar (2012):** Grundlinien der Kirchenfinanzierung in Deutschland. Kirchensteuer und sogenannte Staatsleistungen, in: *Erbacher, Jürgen (Hrsg.): Entweltlichung der Kirche? Die Freiburger Rede des Papstes*. Freiburg, S. 240–258.
- Hense, Ansgar (2014):** Nachwort: Einige Anmerkungen zur Grundarchitektur und zu einigen Elementen staatlicher Religionsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Pulte, Matthias/Hense, Ansgar (Hrsg.): Grund und Grenzen staatlicher Religionsförderung unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses von Staat und Katholischer Kirche in Deutschland*, Paderborn, S. 299–318.
- Hentze, Tobias (2018):** Kirchensteuereinnahmen trotz dem Mitgliederschwund, in: *IW-Kurzbericht* 78, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW).
- Hentzschel, Lukas (2019):** Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen einer sog. Moschee-Steuer, in: *Kirche und Recht. Zeitschrift für die kirchliche und staatliche Praxis*, Heft 2, S. 184–196.
- Herrmann, Horst (1972):** Kirchensteuer als Mandat? Umschau, in: *Stimmen der Zeit* 108, S. 58–60.
- Höfer, Rudolf K. (Hrsg.) (2014):** Kirchenfinanzierung in Europa. Modelle und Trends, Innsbruck.
- Hoff, Benjamin-Immanuel (2019):** Kultur-, Kirchen- oder Moscheesteuer? Beitrag auf dem Blog von www.freitag.de vom 31. 1.2019, unter: www.benjamin-hoff.de/de/article/4037.kultur-kirchen-oder-moscheesteuer.html?sstr=moscheesteuer.
- Hohenlohe, Diana zu (2017):** Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen. Der unerfüllte Verfassungsauftrag des Art. 138 Abs. 1 WRV i. V. m. Art. 140GG, in: *Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht*, 62, S. 178–196.
- Huber, Wolfgang (1985):** Folgen christlicher Freiheit. Ethik und Theorie der Kirche im Horizont der Barmer Theologischen Erklärung, 2. Aufl., Neukirchen-Vluyn.
- Huber, Wolfgang (1989):** Die Kirchensteuer als «wirtschaftliches Grundrecht» – Zur Entwicklung des kirchlichen Finanzsystems in Deutschland zwischen 1803 und 1933, in: *Lienemann, Wolfgang (Hrsg.): Die Finanzen der Kirche. Studien zu Struktur, Geschichte und Legitimation kirchlicher Ökonomie*, München, S. 130–154.
- Huber, Wolfgang (1998):** Die Kirche in der Zeitenwende. Gesellschaftlicher Wandel und Erneuerung der Kirche, Gütersloh.
- I**
- Ismer, Roland u. a. (2019):** Sozialverträglicher CO₂-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus durch Krankenversicherungen, *DIW Discussion Papers* 1819, Berlin.
- K**
- Khallouk, Mohammed (2018):** Gleichbehandlung erfolgt über Körperschaftsrechtliche Anerkennung, in: *Gerster, Daniel/Melis, Viola von/Willems, Ulrich (Hrsg.): Religionspolitik heute. Problemfelder und Perspektiven in Deutschland*, Freiburg, S. 428–436.
- Kiderlen, Hans-Jürgen (1996a):** Steuer oder Spende. Kirchenfinanzierung im europäischen Vergleich, in: *Evangelische Kommentare*, S. 446–449.
- Kiderlen, Hans-Jürgen (1996b):** Die unterschiedlichen Systeme der Kirchenfinanzierung in Europa, in: *Fahr, Friedrich (Hrsg.): Kirchensteuer. Notwendigkeit und Problematik*, Regensburg, S. 36–52.
- Kirchhof, Paul (1996):** Die Kirchensteuer im System des deutschen Staatsrechts, in: *Fahr, Friedrich (Hrsg.): Kirchensteuer. Notwendigkeit und Problematik*, Regensburg, S. 53–82.
- Kirchhoff, Ferdinand (1999):** Verwerfungen der Kirchenzuschlagsteuern wegen des Maßstabs der Einkommensteuer, in: *Festschrift für Martin Heckel zum 70. Geburtstag*, Tübingen, S. 373–384.
- Kleemann, Jürg (2002):** Die Kirchenfinanzierung im Kontext der italienischen Geschichte. Das besondere Verhältnis von Staat und Kirchen, in: *Martin, Karl, unter Mitarbeit von Bald, Detlef (Hrsg.): Abschied von der Kirchensteuer. Plädoyer für ein demokratisches Zukunftsmodell. Reformvorschlag des Dietrich-Bonhoeffer Vereins (dbv)*, Oberursel, S. 11–43.
- Köcher, Renate (1993):** Kirchengaustritte und Kirchensteuer, in: *Ockenfels, Wolfgang/Kettern, Bernd (Hrsg.): Streitfall Kirchensteuer*, Paderborn, S. 13–26.
- Körting, Ehrhart (2018):** Die Legende von einer umfassenden staatlichen Finanzierung christlicher Glaubensvermittlung. Kein tragbares Modell zur Finanzierung von Moscheen und islamischen Verbänden, in: *Muckel, Stefan/Hentzschel, Lukas/Aiman Mazyek (Hrsg.): Die Finanzierung muslimischer Organisationen in Deutschland*, Friedrich-Ebert-Stiftung-Forum Berlin, S. 50–61.
- Krämer, Gudrun (2007):** Zum Verhältnis von Religion, Recht und Politik: Säkularisierung im Islam, in: *Joas, Hans/Wiegandt, Klaus (Hrsg.): Säkularisierung und die Weltreligionen*, Frankfurt a. M., S. 172–193.

Krimmer, Holger (Hrsg.) (2019): Datenreport Zivilgesellschaft, Wiesbaden.

Kühne, Jörg-Detlev (2008): Positive Bekenntnisfreiheit versus Kirchensteuererhebung im Spiegel bundesverfassungsrechtlicher Wertungsimpuls und ausländischen Alternativmodell, in: Steinberg, Georg (Hrsg.): Recht und Macht. Festschrift für Hinrich Rüping zum 65. Geburtstag, München, S. 173–194.

L

Leb, Marie Edeltraude (2007): Frankreich, in: Rees, Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe in kirchlichem und staatlichem Recht – mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder, Münster, S. 211–249.

Lechner, Karl-Helmut (2019): Anerkennung des Islam als «Körperschaft des öffentlichen Rechts», in: Hildebrandt, Cornelia/Klute, Jürgen/Meves, Helge/Segbers, Franz (Hrsg.): Die Linke und die Religion. Geschichte, Konflikte und Konturen. Eine Veröffentlichung der Rosa Luxemburg Stiftung, Hamburg, S. 221–226.

Lehner, Moris (2016): Wer nicht austritt, muss Kirchensteuer zahlen, in: Jüdische Allgemeine vom 12.12.2016.

Liedhegener, Antonius (2016): Zwischen Säkularisierung und einem Sozialstaat im Wandel. Die Kirchen als Leistungserbringer in Zivilgesellschaft und Drittem Weg in Deutschland seit 1990, in: Abmeier, Karlies (Hrsg.), Geld, Gott und Glaubwürdigkeit, Paderborn, S. 339–364.

Lienemann, Wolfgang (1989): Die Finanzen der Kirche. Studien zu Struktur, Geschichte und Legitimation kirchlicher Ökonomie, München.

Lindner, Kolja (2019): Wie Gott in Frankreich? Fallstricke des französischen Laizismus als emanzipatives Leitbild, in: Hildebrandt, Cornelia/Klute, Jürgen/Meves, Helge/Segbers, Franz (Hrsg.): Die Linke und die Religion. Geschichte, Konflikte und Konturen. Eine Veröffentlichung der Rosa Luxemburg Stiftung, Hamburg, S. 167–177.

Link, Christoph (1987): Art. Kirchensteuer, in: Evangelisches Staatslexikon, hrsg. von Roman Herzog, Hermann Kunst u. a., 7. neu bearb. u. erw. Aufl., Stuttgart, Sp. 1695–1707.

Listl, Joseph/Pirson, Dietrich (Hrsg.) (1995): Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. neu bearb. Aufl., Berlin.

Lorenz, Ina/Berkemann, Jörg (2016): Die Hamburger Juden im NS-Staat 1933 bis 1938/39, Göttingen.

M

Marré, Heiner (1991): Die Kirchenfinanzierung in Kirche und Staat der Gegenwart. Die Kirchensteuer im internationalen Umfeld kirchlicher Abgabensystem und im heutigen Sozial- und Kulturstaat Bundesrepublik Deutschland, 3. teilw. überarb. und erg. Aufl., Essen.

Marré, Heiner (1995): Das kirchliche Besteuerungsrecht, in: Listl, Joseph/Pirson, Dietrich (Hrsg.): Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik

Deutschland, 2. neu bearb. Aufl., Berlin, Sp. 1101–1147.

Martin, Karl (2002): Das Reformmodell des Dietrich-Bonhoeffer-Vereins. Für mehr Demokratie und bürgerschaftliches Engagement. Für eine Kirchenfinanzierung ohne staatlichen Zwangseinzug, in: ders., unter Mitarbeit von Bald, Detlef (Hrsg.): Abschied von der Kirchensteuer. Plädoyer für ein demokratisches Zukunftsmodell. Reformvorschlag des Dietrich-Bonhoeffer Vereins (dbv), Oberursel, S. 82–136.

Martin, Karl, unter Mitarbeit von Bald, Detlef (Hrsg.) (2002): Abschied von der Kirchensteuer. Plädoyer für ein demokratisches Zukunftsmodell. Reformvorschlag des Dietrich-Bonhoeffer Vereins (dbv), Oberursel.

Maruschke, Thorsten (2010): Der lange Weg der Waldenser zum otto per mille, in: Kirche und Recht. Zeitschrift für die kirchliche und staatliche Praxis, 16, S. 74–94.

Maruschke, Thorsten (2011): Kirchen ohne Kirchensteuer. In Italien müssen alle Bürgerinnen und Bürger die Religionsgemeinschaften finanzieren, in: Zeitzeichen. Evangelische Kommentare zu Religion und Gesellschaft, Juli, S. 20f.

Maruschke, Thorsten (2020): Italienische «Kultursteuer» – ein Modell für Deutschland? in: micha.links, Heft 2, S. 5–8, unter: www.die-linke-hessen.de/images/Downloads/michalinks/micha-links_2020_02_final.pdf.

Marx, Karl (1971): Zur Judenfrage [1834], in: ders.: Die Frühschriften, hrsg. von Siegfried Landshut, Stuttgart, S. 171–198.

Masarié, Edoardo D'Alfonso (2019): Pluralismus und Religionsfreiheit: Für eine Reform der Kirchensteuer nach italienischem Vorbild, in: JuWissBlog, Nr. 45/2019 vom 3.4.2019, unter: www.juwiss.de/45-2019/.

Mellert, Isabel (2016): Die italienische Kirchenfinanzierung als Alternative zum deutschen Kirchensteuersystem? Analyse und Vergleich beider Systeme, München, unter: www.grin.com/document/338908.

Michaeler, Josef (2000): Die Finanzierung der Kirche in Südtirol seit der Neufassung des Italienischen Konkordats von 1983, in: Gatz, Erwin (Hrsg.): Geschichte des kirchlichen Lebens in den deutschsprachigen Ländern seit dem Ende des 18. Jahrhunderts. Die Kirchenfinanzen, Bd. VI, Freiburg, S. 373–392.

Mitterhofer, Michael (2014): 8 x 1000 – otto per mille. Das System der Kirchenfinanzierung in Italien, in: Höfer, Rudolf K. (Hrsg.): Kirchenfinanzierung in Europa. Modelle und Trends, Innsbruck, S. 121–148.

Muckel, Stefan/Hentzschel, Lukas/Aiman Mazyek (Hrsg.) (2018): Die Finanzierung muslimischer Organisationen in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung Forum Berlin, unter: <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/14198.pdf>.

Muckel, Stefan/Hentzschel, Lukas (2018): Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen öffentlicher Finanzierung muslimischen Lebens in Deutschland, in: Muckel, Stefan/Hentzschel, Lukas/Aiman Mazyek (Hrsg.): Die Fi-

nanzierung muslimischer Organisationen in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung Forum Berlin, S. 6–27, unter: <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/14198.pdf>.

Müller, Ludger/Rees, Wilhelm/Krutzler, Martin Michael (Hrsg.) (2015): Vermögen der Kirche – Vermögende Kirche? Beiträge zur Kirchenfinanzierung und kirchlichen Vermögensverwaltung, Paderborn.

Müller, Winfried (2000): Die Säkularisation im links- und rechtsrheinischen Deutschland 1802/1803, in: Gatz, Erwin (Hrsg.): Geschichte des kirchlichen Lebens in den deutschsprachigen Ländern seit dem Ende des 18. Jahrhunderts. Die Kirchenfinanzen, Bd. VI, Freiburg, S. 49–81.

Müller-Franken, Sebastian (2007): Kirchenfinanzierung im freiheitlichen Staat des Grundgesetzes, in: Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, 2, S. 33–39.

Müller-Franken, Sebastian (2014): Staatliche Religionsförderung und Europarecht, in: Pulte, Matthias/Hense, Ansgar (Hrsg.): Grund und Grenzen staatlicher Religionsförderung unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses von Staat und Katholischer Kirche in Deutschland, Paderborn, S. 185–214.

N

Nell-Breuning, Oswald von (1970): Die Kirchensteuer in der Krise, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 15, S. 63–83.

O

Ockenfels, Wolfgang/Kettern, Bernd (1993) (Hrsg.): Streitfall Kirchensteuer, Paderborn.

Otto-per-mille, in: Wikipedia, unter: https://it.wikipedia.org/wiki/Otto_per_mille.

P

Penßel, Renate (2012): Art. Reichsdeputationshauptschluss, in: Heinig, Hans Michael/Munsonius, Hendrik (Hrsg.): 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, Tübingen, S. 187–190.

Petersen, Jens (2015): Kirchensteuer kompakt: Strukturierte Darstellung mit Berechnungsbeispiele, 2. Aufl., Wiesbaden.

Petersen, Jens (2016): Stand und Entwicklung der deutschen Kirchensteuer als Grundlage für eine zukunftsfeste Finanzierung kirchlicher Arbeit, in: Abmeier, Karlies (Hrsg.): Geld, Gott und Glaubwürdigkeit, Paderborn, S. 219–244.

Pfeiffer, Herbert (2010): Einführung und Erläuterung des Drei-Säulen-Modells für eine Reform der Kirchenfinanzierung und eine Verbesserung des Gemeinwohlfinanzierung, in: Dietrich-Bonhoeffer-Verein u. a. (Hrsg.): Taufe, Kirchensteuer, Mitgliedschaft und Gemeindeleben. Texte zur Kirchenreform. Für die Diskussion auf dem 2. Ökumenischen Kirchentag München 12.–16. Mai 2010, Wiesbaden/Berlin, S. 19–25.

Pfeiffer, Herbert (2019): Das Drei-Säulen-Modell der Dietrich-Bonhoeffer-Vereins als Alternative der Kir-

chenfinanzierung, in: Sonderheft des Dietrich-Bonhoeffer-Vereins, Wiesbaden/Berlin.

Pulte, Matthias/Hense, Ansgar (Hrsg.) (2014): Grund und Grenzen staatlicher Religionsförderung unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses von Staat und Katholischer Kirche in Deutschland, Paderborn.

R

Rees, Wilhelm (2007) (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe in kirchlichem und staatlichem Recht – mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder, Münster.

Reuter, Astrid (2019): Der Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften, in: Gerster, Daniel/Melis, Viola von/Willems, Ulrich (Hrsg.): Religionspolitik heute. Problemfelder und Perspektiven in Deutschland, Freiburg, S. 192–200.

Robbers, Gerhard (2004): Europäische Verfassung und Religion, in: Politische Studien. Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen, Sonderheft Februar, S. 55–76.

Rohe, Mathias (2017): Gutachten zum Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen in Hessen in Kooperation mit DiTiB Landesverband Hessen e. V. nach Art. 7 Abs. 3 GG, Erlangen.

Romberg, Walter (2002): Die Einführung der Kirchensteuer in den neuen Bundesländern. Kommentar und Chronologie, in: Martin, Karl, unter Mitarbeit von Bald, Detlef (Hrsg.): Abschied von der Kirchensteuer. Plädoyer für ein demokratisches Zukunftsmodell. Reformvorschlag des Dietrich-Bonhoeffer Vereins (dbv), Oberursel, S. 55–61.

S

Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel (2020): Der Triumph der Ungerechtigkeit. Steuer und Ungleichheit im 21. Jahrhundert, Berlin.

Şahinöz, Cemil (2019): Moschee-Steuer – juristisch, politisch und theologisch, unter: www.islamische-zeitung.de/moschee-steuer-juristisch-politisch-und-theologisch.

Schanda, Balázs (2014): Staatlicher Religionsförderung in Ungarn, in: Pulte, Matthias/Hense, Ansgar (Hrsg.): Grund und Grenzen staatlicher Religionsförderung unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses von Staat und Katholischer Kirche in Deutschland, Paderborn, S. 239–245.

Schiestl, Johannes-Peter (2007): Österreich, in: Rees, Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe in kirchlichem und staatlichem Recht – mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder, Münster, S. 49–88.

Schlosser, Annamária (2014): Staatliche Kirchenfinanzierung in Ungarn – Probleme und Entwicklung seit der Wende, in: Höfer, Rudolf K. (Hrsg.): Kirchenfinanzierung in Europa. Modelle und Trends, Innsbruck, S. 149–163.

Segbers, Franz (2004): Politik der leeren Kassen – Umsteuern im Namen der Gerechtigkeit, in: Hanesch, Walter/Koch, Karl/Segbers, Franz (Hrsg.): Öffentliche Armut im Wohlstand. Soziale Dienste unter Sparzwang, Hamburg, S. 77–101.

Segbers, Franz (2016): Religion nur Privatsache? Die LINKE, der Laizismus und das Menschenrecht auf Religionsfreiheit, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Standpunkte 39/2016, Berlin unter: www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Standpunkte/Standpunkte_39-2016.pdf.

Segbers, Franz (2019): Das Zachäus-Programm der Bibel: Biblisch-sozialethisches zu Zachäus unter Bezugnahme auf LK 19,1–10, in: Kairos Europa. Das Zachäus-Projekt der weltweiten Ökumene, Heidelberg, S. 17–22.

Smend, Rudolf (1951): Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht, 1, S. 4–14.

Spielhaus, Riem/Herzog, Martin (2015): Die rechtliche Anerkennung des Islams in Deutschland. Ein Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, unter: <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/11386.pdf>.

Steinberg, Rudolf (2017): Religiöse Symbole im säkularen Staat. Kann das multireligiöse Deutschland von der französischen Laïcité lernen?, in: Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Heft 2, S. 157–192.

Stöhr, Martin (1997): Bonhoeffer antworten, nicht feiern! [1994], in: Müller, Klaus/Wittstock, Alfred (Hrsg.): Dreireden. Essays, Vorträge, Thesen, Meditationen, Wuppertal, S. 462–477.

Stragenegg, Christoph/Weinberger, Walter (2007): Republik Italien, in: Rees, Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe in kirchlichem und staatlichem Recht mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Staaten, Münster, S. 153–210.

T

Teuffel, Jochen (2014): Rettet die Kirche. Schafft die Kirchensteuer ab, Basel.

U

Uhle, Arnd (2013): Kirchenfinanzierung in Europa. Erscheinungsformen, Eignung, Zukunftsperspektiven, in: Rees, Wilhelm/Roca, María/Schanda, Balázs (Hrsg.): Neuere religionsrechtliche Entwicklungen in einigen europäischen Ländern, Berlin, S. 743–788.

Uhle, Arnd (2014): Die öffentliche Finanzierung der Religionsgemeinschaften im säkularen Verfassungsstaat. Anmerkungen zu ihrer Legitimität und ihren Erscheinungsformen, in: Gerosa, Libero/Müller, Ludger (Hrsg.): Politik ohne Religion? Laizität des Staates, Religionszugehörigkeit und Rechtsordnung. Paderborn, München, S. 191–218.

Uhle, Arnd (Hrsg.) (2015): Kirchenfinanzen in der Diskussion. Aktuelle Fragen der Kirchenfinanzierung und der kirchlichen Vermögensverwaltung, Berlin.

Uhle, Arnd (2016): Instrumente der Kirchenfinanzierung. Eine vergleichende Studie, in: Abmeier, Karlies (Hrsg.): Geld, Gott und Glaubwürdigkeit, Paderborn, S. 193–217.

Ullmann, Wolfgang (1996): Wie kirchlich ist die Kirchensteuer? in: Fahr, Friedrich (Hrsg.): Kirchensteuer. Notwendigkeit und Problematik, Regensburg, S. 138–142.

V

Vachek, Marcel (2000): Das Religionsrecht der Europäischen Union im Spannungsfeld zwischen mitgliedstaatlichen Kompetenzreservaten und Art. 9 EMRK, Diss., Passau, unter: www.kanzlei-vachek.de/wp-content/uploads/2017/09/vachek_-_religionsrecht_der_eu.pdf.

W

Walf, Knut (1978): Kirchensteuer als Existenzmittel, in: Concilium. Internationale Zeitschrift für Theologie, Heft 8/9, S. 429–433.

Weber, Hermann (2002): Kirchenfinanzierung im religionsneutralen Staat. Staatskirchenrechtliche und rechtspolitische Probleme der Kirchensteuer, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 12, S. 1443–1455.

Weber, Hermann (2004): Rechtspolitische Probleme der Kirchensteuer, in: Kress, Hartmut (Hrsg.): Religionsfreiheit als Leitbild. Staatskirchenrecht in Deutschland und Europa im Prozess der Reform, Münster, S. 81–103.

Weber, Hermann (2018): Anmerkungen zum «Leitfaden zur Verleihung der Körperschaftsrechte an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften» – eine Handreichung für die Verwaltungspraxis zur Interpretation des Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 5 WRV, in: Kirche und Recht. Zeitschrift für die kirchliche und staatliche Praxis, S. 250–269.

Wehrhahn, Herbert (1952): Zur Kirchensteuerpflicht der Protestanten in Deutschland, Tübingen.

Weinberger, Walter (2007): Königreich Belgien, in: Rees, Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe in kirchlichem und staatlichem Recht mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Staaten, Münster, S. 255–264.

Wenner, Ulrich (2015): Strukturen aus vordemokratischer Zeit als Modell für die Welt von heute? Staatskirchenrechtliche Grundlagen zur Finanzierung der Kirchen in Deutschland, in: Amos international. Zeitschrift für christliche Ethik, 2, S. 17–23.

Wißmann, Hinnerk (2018): Freiheit braucht Form!? Organisationsvorgabe als Herausforderung des Religionsverfassungsrechts, in: Gerster, Daniel/Melis, Viola von/Willems, Ulrich (Hrsg.): Religionspolitik heute. Problemfelder und Perspektiven in Deutschland, Freiburg, S. 177–191.

