

deutlich, daß ein relativ großes Finanzvolumen notwendig ist, um auf die Anforderungen der Zukunft reagieren zu können.

Es läßt sich also feststellen, daß Geld für Diakonie und Caritas Träger und Transportmittel von sozialen Hilfeleistungen bildet und auch als solches zu behandeln ist. Deshalb ist es auch für die Zukunft wichtig, nicht nur die vorhandenen Mittel sinnvoll und ihrem Verwendungszweck entsprechend einzusetzen, sondern durch eine angemessene Finanzierung die Verbände vor Substanzverlust zu schützen, um die Hilfeleistungen planvoll und mit Weitsicht aufrechterhalten zu können.

## Gerold Gutmann

### Finanzmisere bei den deutschen Kirchen?

*Obwohl es seit 1993 zu Kirchensteuereintrüben kam, verneint der Autor die im Titel gestellte Frage. Trotzdem gibt es verschiedene Entwicklungen, auch staatlicherseits, aus denen weitere Belastungen kommen können. Dies wird am Beispiel der Diözese Rottenburg-Stuttgart gezeigt.* red

Die Kirchensteuer ist die Haupteinnahmequelle der deutschen Diözesen und Landeskirchen. 70 bis 80% entfallen im Durchschnitt auf die Einnahmen der Kirchensteuern. Andere Einnahmequellen sind Spenden, Staatsleistungen (Säkularisationsausgleich), staatliche Zuschüsse, Vermögenserträge und Leistungsentgelte. Bei den Kirchensteuerarten entfallen auf die als 8%iger Zuschlag zur Einkommen- oder Lohnsteuer erhobene Kirchensteuer 98%; die als Kirchgeld oder die aus den Grundsteuermeßbeträgen erhobene Kirchensteuer machen weniger als 2% aus. Von 1953 bis 1992 sind die Kirchensteuereinnahmen bei der Diözese Rottenburg-Stuttgart im Durchschnitt jährlich um 13,3% gestiegen. 1993 verminderten sich die Kirchensteuereinnahmen gegenüber 1992 um 3,3%, 1994 noch einmal um 3,4%. Bezogen auf die Planansätze 1993 und 1994 blieben die Kirchensteuereinnahmen 1993 um 9,2% (790 Mio. DM statt der erwarteten 870 Mio. DM) und 1994 um 6,5% (760 Mio. DM statt der erwarteten

813 Mio. DM) zurück. Die Zahlen machen deutlich, daß die Diözese Rottenburg-Stuttgart unerwartet und in erheblichem Umfang von einem Kirchensteuereintruch überrascht wurde. Begründet ist dies mit der wirtschaftlichen Rezession, die Baden-Württemberg mehr als die anderen Bundesländer getroffen hat. Die Kirchensteuereinnahmen der Diözesen und Landeskirchen in den anderen Bundesländern erlitten ebenfalls Rückschläge, aber nicht in dem Maße wie die Kirchen in Baden-Württemberg.

Analysiert man das Kirchensteueraufkommen seit 1953 etwas differenzierter, so zeigt sich folgende Entwicklung: Bis 1973 stiegen die Kirchensteuereinnahmen mit durchschnittlich über 15% jährlich an, allerdings bei einer Erhöhung des Hebesatzes von 6 auf 8% im Jahre 1956 und bei steigenden Mitgliederzahlen. 1975 fielen die Kirchensteuereinnahmen wegen der Neuregelung beim Kindergeld und wegen der damaligen wirtschaftlichen Rezession leicht zurück; von 1976 bis 1990 betrug die durchschnittliche jährliche Steigerung bei den Kirchensteuereinnahmen 6,4%. 1991 und 1992 erhöhten sich die Kirchensteuereinnahmen dank des „Konjunkturprogrammes Wiedervereinigung“ um 14,7% bzw. um 8,1%; 1993 und 1994 fielen die Kirchensteuereinnahmen um die bereits genannten Prozentsätze zurück.

Ursachen für die kräftigen, wenn auch geringer werdenden Steigerungsraten bei den Kirchensteuereinnahmen lagen beim Wirtschaftswachstum und in der Bemessungsgrundlage für die Steuer, in der Steuergesetzgebung und bei der Entwicklung der Mitgliederzahlen.

Die Kirchensteuer bemißt sich nach der Höhe der Lohn- bzw. Einkommensteuerschuld, die progressiv mit steigendem Einkommen ansteigt. Dank des hohen Wirtschaftswachstums bis Anfang der 70er Jahre sind auch die Einkommen und die Lohn- und Einkommensteuern und damit auch die Kirchensteuern stark angestiegen. Ab Mitte der 70er Jahre haben sich die Wachstumsraten beim Volkseinkommen verringert; außerdem hat der Steuergesetzgeber bis 1990 fünfmal den Einkommensteuertarif nach unten korrigiert, um die durch die Progression ausgelösten „heimlichen Steuererhöhungen“ wieder zurückzuführen. Damit

korrespondieren die geringeren Kirchensteuersteigerungsraten ab 1976.

Was die Mitgliederentwicklung bei der Diözese Rottenburg–Stuttgart anbetrifft, so stieg die Zahl der Katholiken von 1,377.000 in 1953 auf 2,140.000 im Jahre 1974 an, sie verminderte sich bis 1985 auf 2,022.000, um dann bis 1992 wieder auf 2,112.000 anzusteigen. Seither gehen die Zahlen leicht zurück. Die Erhöhungen des Mitgliederbestandes von 1953 bis 1974 und von 1986 bis 1992 resultieren vorrangig aus Wanderungsgewinnen, die Rückgänge aus rückläufigen Geburtenzahlen. Kirchaustritte spielten bis Mitte der 80er Jahre eine untergeordnete Rolle.

#### *Kräftiger Anstieg der Kirchensteuereinnahmen bis 1992*

Die Entwicklung der Finanzen der Diözese bis 1992 möchte ich wie folgt zusammenfassen, und dieses Ergebnis gilt im Grundsatz für alle deutschen Diözesen und Landeskirchen: Die Kirchensteuereinnahmen sind seit 1953 bis 1992 kräftig angestiegen, wenn auch mit Schwankungen und mit tendenziell geringer werdenden Steigerungsraten. Diese Steigerungen bei der Kirchensteuer haben zu einer guten Finanzausstattung geführt und haben es ermöglicht, jährlich zusätzliche Aufgaben zu übernehmen. Ausgeweitet wurden Gemeinseelsorge, der Bildungsbereich (Erwachsenenbildung, Schulen, Akademien), Beratungsdienste, Kindergärten, Sozialstationen und die Verwaltung, zum Teil noch angeregt durch Mitfinanzierungsangebote des Staates, die in der Zeit der vollen Staatskassen großzügig gegeben wurden. Anfang der 60er Jahre hat die Sozialgesetzgebung den freien Verbänden der Wohlfahrtspflege, darunter den caritativen und diakonischen Einrichtungen der Kirchen den Vorrang vor den kommunalen Einrichtungen eingeräumt und den Rechtsanspruch auf kommunale Mitfinanzierung festgelegt. Damit sind Caritas und Diakonie zu bedeutenden Trägern der Wohlfahrtspflege geworden.

Johannes Neumann formulierte 1976 in der Theologischen Quartalschrift „Zur Kirchenfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland“: „Das Finanzierungssystem der Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland ist auf der Kirchensteuer aufgebaut.

Dementsprechend sind die Leistungen der Kirchen umfangreich. Allein die Personalkosten betragen etwa 70% der Ausgaben. Die kirchlichen Dienste umfassen heute bekanntlich nicht nur seelsorgerliche und caritative Aufgaben im bisherigen Verständnis, sondern viele neue Formen, die direkt oder indirekt der Gesamtgesellschaft zugute kommen, angefangen von den kirchlichen Bildungseinrichtungen (etwa den kirchlichen Schulen, Akademien und Bildungswerken) bis zu den Beratungsstellen und der Telefonseelsorge . . . Diese kirchlichen Aktivitäten dienen der Verkündigung des Evangeliums nicht nach der Art eines rasonierenden Zelotismus, sondern geschehen überwiegend in der Weise des rational argumentativen Gesprächs und des engagierten, aber ideologisch nicht verhärteten Angebotes. Auch das ist eine Frucht des Reichtums unserer Kirchen! . . . Wir dürfen aber davon ausgehen, daß in unserer begünstigten Situation vielleicht doch sehr viele Möglichkeiten und Chancen stecken, die wir nützen sollten. Denn umgekehrt, wem nützt es eigentlich, wenn ausgerechnet wir die arme Kirche fordern?“

Aus finanztechnischer Sicht hat die Ausgabenentwicklung bei den Kirchen folgende Konsequenzen: Der Anteil der Personalkosten an den gesamten Ausgaben der kirchlichen Haushalte ist auf 80% angestiegen, und die Personalkosten steigen jährlich um die Tarifierhöhungen an. Außerdem ergeben sich jährlich steigende Verpflichtungen aus der Trägerschaft sozial-diakonischer Einrichtungen, zumal die öffentlichen Zuschüsse und Leistungsentgelte oft nicht kostendeckend sind und nicht angemessen erhöht oder gar gekürzt werden. Schon Stagnation der Einnahmen muß daher zu Haushaltsdefiziten führen.

#### *Der unerwartete und starke Kirchensteuer einbruch*

in 1993 und 1994 hat deutlich gemacht, daß der Pfad der gleichgewichtigen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben bei den Kirchenhaushalten sehr schmal ist. Diesen Einbruch könnten die Kirchen aber verkraften, wenn mit dem Konjunkturaufschwung wieder steigende Einnahmen verbunden wären. Schließlich sehen die Haushaltsordnungen durchweg vor, daß Rücklagen zum Aus-

gleich von konjunkturbedingten Einnahmeausfällen geschaffen werden. Vieles spricht aber dafür, daß die wirtschaftliche Entwicklung, die Steuergesetzgebung und die Entwicklung der Zahlen der Kirchenmitglieder künftig eher dazu führen, daß die Steigerungsraten bei den Kirchensteuereinnahmen weiter schrumpfen.

Die Konjunktur in Deutschland wird inzwischen zwar recht positiv eingeschätzt; die Wirtschaftsforscher sind sich aber einig, daß der Konjunkturaufschwung die in der Rezession verlorengegangenen Arbeitsplätze nicht wiederbringt. Vom kommenden Konjunkturaufschwung sind also keine Kirchensteuer-Mehreinnahmen zu erwarten, die die Einbrüche von 1993/94 wieder ausgleichen; die Kirchensteuereinnahmen hängen ab von der Zahl und vom Einkommen der Erwerbstätigen, nicht von der Höhe des Volkseinkommens.

Im Jahre 1996 wird der steuerfreie Grundbetrag beim Einkommen, der als Existenzminimum nicht mit Lohn- oder Einkommensteuer belastet werden darf, verdoppelt: Der damit verbundene Kirchensteuerausfall wird mindestens 5% betragen, bei der Diözese Rottenburg-Stuttgart also 40 Mio. DM. Weitere Kirchensteuerausfälle wird auch die Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze in den Staaten der EG zur Folge haben. Ein einheitlicher Wirtschaftsraum verlangt einheitliche Mehrwertsteuersätze. Wird der Mehrwertsteuersatz in Deutschland von derzeit 15% auf den durchschnittlichen Satz von 18% in der EG angehoben, entspricht dies Mehrwertsteuer-Mehreinnahmen von rund 50 Mrd. DM; zum Ausgleich werden wohl direkte Steuern, darunter die Lohn- und Einkommensteuer, die die Bemessungsgrundlage für die Kirchensteuer darstellt, gesenkt. Während sich für den Staat die Verschiebung von den direkten zu den indirekten Steuern aufkommensneutral darstellt, stehen den Kirchen mittelfristig weitere Steuerausfälle ins Haus.

Negativ beeinflusst wird das Kirchensteueraufkommen von der künftigen Entwicklung der Mitgliederzahlen. Bis zum Jahre 2020 erwarten die Prognostiker einen Rückgang der Bevölkerung um 12% und einen Rückgang der Erwerbstätigen um 20%. Berücksichtigt man noch die Kircheng Austritte, die eine steigende Tendenz aufweisen, werden

wir im Jahre 2020 etwa 25% weniger beitragszahlende Kirchenmitglieder haben als heute.

Der Einbruch bei den Kirchensteuereinnahmen 1993 und 1994 hat bei allen Diözesen und Landeskirchen zu intensiven Überlegungen geführt, wie die Ausfälle ausgeglichen und wie Ausgaben und Einnahmen auch künftig in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden können. Die Überlegungen sind keineswegs abgeschlossen.

#### *Wie mit den Kirchensteuerausfällen umgehen?*

Bei der Diözese Rottenburg-Stuttgart konnten die Kirchensteuerausfälle 1993 zum Teil durch die geringeren Clearingverpflichtungen (Kirchensteuereinnahmen, die aufgrund des Betriebsstättenprinzips bei der Verwaltung der Kirchenlohnsteuer der Diözese Rottenburg-Stuttgart zufließen, aber anderen Diözesen gehören; 46 Mio. DM) aufgefangen werden, zum Teil wurden sie durch Rücklagenentnahmen und Haushaltsüberschüsse aus Vorjahren (34 Mio. DM) ausgeglichen. Ausgaben wurden 1993 nicht gekürzt. Dem weiteren Kirchensteuerrückgang 1994 wurde im diözesanen Bereich mit einer gleichmäßigen Kürzung der Ausgaben für Sachkosten um 10% und mit einer Kürzung der Investitionen begegnet. Der auf die Kirchengemeinden entfallende Kirchensteuerausfall wurde dagegen noch einmal aus den Rücklagen entnommen; der Kirchensteuerausfall schlägt hier erst 1995 voll durch. Die Kirchengemeinden entscheiden selbst, wie sie in dem geringeren Finanzrahmen die Prioritäten setzen.

Die mittelfristige Finanzplanung bei der Diözese hat ergeben, daß bei dem hohen und weiteranstiegenden Anteil der Personalkosten und wegen des 1996 erwarteten zusätzlichen Steuerausfalls die zur Verfügung stehenden Mittel für Investitionen und Instandsetzungen bereits 1998 gegen Null tendieren. Eine Kürzung der Personalkosten stand daher im Mittelpunkt der Beratungen. Die Diözesanleitung hat dem Diözesanrat der Diözese Rottenburg-Stuttgart (er ist zugleich die Kirchensteuervertretung im Sinne des Kirchensteuergesetzes Baden-Württemberg und beschließt den Diözesanhaushalt) vorgeschlagen, die Personalkosten bis 1998 um 5% (17 Mio. DM) abzubauen, was rech-

nerisch etwa 200 Stellen entspricht. Gegenwärtig wird in den zuständigen Gremien darüber beraten, ob und in welchem Umfang die notwendigen Einsparungen durch Kürzung der Vergütungen (z. B. beim Weihnachtsgeld) oder/und durch Stellenreduzierung umgesetzt werden.

In Deutschland haben die Diözesen und Landeskirchen das Dienst- und Besoldungsrecht des öffentlichen Dienstes übernommen. Unter der Überschrift „Gleichwertigkeit des kirchlichen mit dem öffentlichen Dienst“ werden Bewertung der Tätigkeit und Einstufung, Ausbildungsqualifikation und Lauf-Dienst gehandhabt. Für die Mitarbeiter sind damit zweifellos Vorteile verbunden: Rechte und Pflichten sind geregelt, und der erreichte Besitzstand ist gesichert. Eine Flexibilität des Besoldungsgefüges ist damit aber selbst in wirtschaftlichen Krisensituationen nicht gegeben. Da eine Volkskirche bei der großen Zahl der von ihr angebotenen Dienste viele hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigt und auf dem Arbeitsmarkt mit nichtkirchlichen Einrichtungen konkurriert, sind die Möglichkeiten für Gehaltskürzungen beschränkt. Ob die Volkskirche heutiger Prägung auf Dauer allerdings Bestand hat, darüber werden auch Zweifel geäußert. Die Kirche befindet sich, so Bischof Dr. Walter Kasper in seiner Neujahrsansprache 1995, in einer Übergangsphase von einem quantitativen Basismodell, das alle erfaßt, zu einem qualitativen Modell, und er führte dazu aus, „eine selbstbewußte, geistig rege Minderheit ist mehr wert und auch wirksamer als eine lahme und schlafende Mehrheit“.

Neben der pauschalen Kürzung der Ausgaben wird auch darüber nachgedacht, sich künftig wieder auf die Kerndienste der Kirche zu beschränken und weniger wichtige Aufgaben ganz aufzugeben. Was allerdings zu den Kerndiensten gehört und welche Dienste aufgegeben werden sollen, da gehen die Meinungen weit auseinander. Die bisherigen Beratungen haben nur dazu geführt, daß die Notwendigkeit aller Aufgaben wieder einmal neu begründet wurde. Die Aufgabe ganzer Dienste oder einer Einrichtung wird fast immer mit Angriffen gegen die Kirche begleitet, sie rangiert daher unter den Konsolidierungsmaßnahmen eher am Schluß.

Vereinzelte wird bei den Kirchen auch über Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen nachgedacht. Dabei wird einer Anhebung des Hebesatzes um einen Prozentpunkt kaum das Wort geredet, da man davon ausgeht, daß dies zu zusätzlichen Kirchenaustritten führen würde. Es gibt zwar keine empirische Untersuchung über den Zusammenhang zwischen Erhöhung des Hebesatzes und der Zahl der Kirchenaustritte, die nachlassende Kirchenbindung, die im Zusammenhang mit der Einführung des Solidaritätszuschlages 1991 offenkundig geworden ist, spricht aber für Zurückhaltung.

Eine andere Überlegung geht dahin, die Bemessungsgrundlage für die Kirchensteuer zu verbreitern. Schließlich führt die Anbindung des Kirchenbeitrages an die Einkommen- und Lohnsteuer dazu, daß vom Staat über diese Steuern verfolgte wirtschaftspolitisch motivierte Ziele – z. B. die Förderung des Wohnungsbaues – die Höhe der Kirchensteuer beeinflussen. Diese Überlegungen sind zweifellos berechtigt; sie sollten mit dem Ziel einer gerechteren Belastung der Gläubigen betrieben werden, als Maßnahme für Einnahmeerhöhungen halte ich sie nicht für tauglich. Alles in allem bin ich der Meinung, daß eine nennenswerte Erhöhung der Einnahmen der Kirchen – über Kirchensteuern, über Spenden und Vermögenseinnahmen – nicht möglich ist. Es bleibt dabei, daß die Ausgaben den längerfristig geringer steigenden Einnahmen angepaßt werden müssen.

#### *Keine Finanzmisere*

Von einer Finanzmisere der deutschen Kirchen würde ich deswegen nicht sprechen. Im Vergleich zu den Kirchen in den anderen europäischen Ländern ist die Finanzausstattung der deutschen Kirchen nach wie vor gut. Korrekturen auf der Ausgabenseite sind notwendig, und Wünschbares kann kaum noch oder nur noch dann zusätzlich erfüllt werden, wenn bestehende Dienste dafür aufgegeben werden. Die deutschen Kirchen müssen, so Kardinal Ratzinger in einem Interview am 14. Oktober 1994 in der Rheinischen Post, ohnehin darüber nachdenken, „was geistig noch gedeckt ist und was im Grunde bloß durch die Macht der Finanzen und der Organisation fortbesteht, ohne noch wirklich geistigen Inhalt zu haben“.