



Diakonie Schweiz

Evangelisch-reformierte Kirche
Schweiz

Sulgenauweg 26
3001 Bern

T 031 370 25 32
info@diakonie.ch

Öffentliche Finanzierung der Diakonie

Ein Orientierungsangebot der Konferenz Diakonie Schweiz

Teil A: Analyse der gegenwärtigen Situation

Die Finanzierung der evangelisch-reformierten Kirchen ist komplex, zudem unterscheiden sich die jeweiligen kantonalen Finanzierungssysteme zuweilen beträchtlich. Die unterschiedlichen Systeme der Kirchenfinanzierung lassen sich aber grundsätzlich modellhaft auf vier verschiedene Säulen gruppieren:

- Im Schweizerischen staatskirchenrechtlichen System verfügen die meisten der evangelisch-reformierten Kirchen als öffentlich-rechtliche Institutionen über steuerhoheitliche Befugnisse und sind somit zur Erhebung einer Kirchensteuer ermächtigt. Sie finanzieren sich daher zu grossen Teilen über Steuern von natürlichen (d.h. Mitglieder) sowie zuweilen auch von juristischen Personen (d.h. Unternehmen).
- In einzelnen Kantonen leistet die öffentliche Hand sodann sogenannte Staatsbeiträge, die neben oder anstelle der steuerhoheitlichen Befugnisse existieren, an die Kirchen.
- Darüber hinaus bestehen in einzelnen Kirchen vertragliche Vereinbarungen zwischen Staat und Kirchen, nach welchen die Kirchen im Auftrag des Staates vereinbarte Leistungen erbringen (z.B. Eheberatungsstellen).

Dass die Finanzierungsformen von Kanton zu Kanton variieren, wurde einleitend bereits erwähnt: D.h. während die Kirchen in einigen Kantonen sowohl Steuern von natürlichen und juristischen Personen erheben können als auch Staatsbeiträge erhalten, so bestehen in anderen Kantonen weder Staatsbeiträge noch Steuern juristischer Personen. In den Kantonen Genf und Neuenburg verfügen die Kirchen weder über steuerhoheitliche Befugnisse noch erhalten sie Staatsbeiträge. Dass die Kirchenfinanzierung so vielfältig ist wie der schweizerische Föderalismus überhaupt, hat die Studie «Finanzanalyse Kirchen (FAKIR)», die im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 58 durchgeführt wurde, im Jahr 2010 deutlich aufgezeigt.

Zukunft der Kirchenfinanzen im Allgemeinen

Im Auftrag der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz (EKS) und der Römisch-katholischen Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ) hat das Büro Ecoplan zu Beginn des Jahres 2022 eine Studie präsentiert, die nach den finanziellen Mitteln fragt, die den Kirchen zukünftig zur Verfügung stehen werden. Die Studie versucht, anhand von Projektionen der Steuern juristischer Personen, der Entwicklung der Mitgliederzahlen sowie der Staatsbeiträge Modelle zu entwickeln, die die zu erwartenden finanziellen Mittel möglichst genau prognostizieren. Vgl. dazu:

<https://www.evref.ch/themen/gesellschaft-politik/zukunft-der-kirchenfinanzen/>

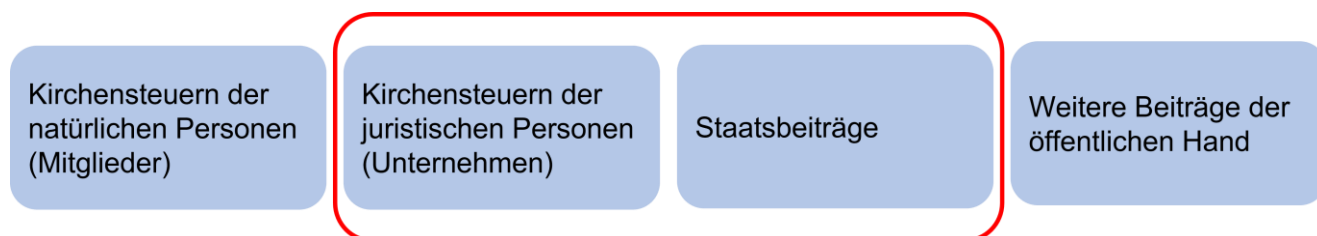


Abb 1. Wesentliche Finanzierungssäulen evangelisch-reformierter Kirchen

Die nachfolgenden Erörterungen beziehen sich insbesondere auf Sachverhalte, die die Kirchensteuern der juristischen Personen sowie die Staatsbeiträge betreffen. Nicht Gegenstand der weiteren Ausführungen sind die Kirchensteuern der natürlichen Personen.

I. Voraussetzungs- und bedingungslose Verwendung der Steuererträge und Staatsbeiträge als bisherige staatskirchenrechtliche Grundlage

All diese unterschiedlichen Finanzierungsformen waren bislang so ausgestaltet, dass die Kirchen die Beiträge im Rahmen der jeweils geltenden gesetzlichen Ordnungen zur voraussetzungs- und bedingungslosen Verwendung erhalten haben. Voraussetzungs- und bedingungslos meint an dieser Stelle, dass zur Verwendung der Beiträge – und zwar nicht nur der Steuererträge der natürlichen Personen, sondern zumeist auch die Steuererträge der juristischen Personen sowie die Staatsbeiträge – hierzu über die geltenden gesetzlichen Ordnungen hinaus keine weiteren Einschränkungen oder Vorgaben seitens des Staats bestanden. Die Kirchen setzten die Gelder für sämtliche Bereiche ihres Handelns ein – für gottesdienstliche, pädagogische/bildende, soziale, kulturelle und weitere Angebote/Projekte/Initiativen.

II. Erste Formen von Zweckbindungen

Vor rund einem Jahrzehnt erfolgten in einzelnen Kantonen erste staatliche Vorgaben und Bestimmungen, die dazu führten, dass die Kirchen entweder die Staatsbeiträge oder die Steuererträge der juristischen Personen nicht mehr unkonditioniert, sondern nur noch (zumindest teilweise) konditioniert einsetzen durften. Die Vorgaben erfolgten erstens bei den Kirchensteuern juristischer Personen über die sogenannte «**negative Zweckbindung**», die besagt, dass die Steuern nicht für kultische Zwecke eingesetzt werden dürfen (verschiedene Kantone). Zum Zweiten bestanden die Vorgaben bei den Staatsbeiträgen in Form von **positiven Zweckbindungen**, namentlich im Kanton Zürich, in dem die Kirchen die Staatsbeiträge nur noch als Beiträge für Aktivitäten mit sogenannter «gesamtgesellschaftlicher Bedeutung» erhält.

Beiden Vorgaben ist eigen, dass die **Leistungen** der Kirchen durch die staatlichen Vorgaben erstmalig **unterteilt** wurden in **finanzierungsberechtigte und nicht-finanzierungsberechtigte Leistungen**.

III. Rechenschaftspflicht der Kirchen

Die genannten Einschränkungen in der Verwendung der öffentlichen Gelder waren nicht bloss fiskalischer Natur, sondern sie hatten auf das kirchliche Leben dahingehend grosse Auswirkungen, als dass die Kirchen die Einhaltung der Vorgaben nachweisen mussten, d.h. die Kirchen wurden darin **rechenschaftspflichtig**. Somit standen sie vor der Aufgabe, die finanzierungsberechtigten Leistungen zu erfassen, um nachzuweisen, a. dass nur diesen die öffentliche Finanzierung zukommt (bei der negativen Zweckbindung) bzw. b. dass der hochgerechnete Gegenwert der kirchlichen Leistungen dem Wert des erhaltenen Beitrags entspricht (beim Beitrag der öffentlichen Hand) oder diesen übertrifft.

Während bislang kaum Erhebungen zum Inhalt und Umfang der sozialen und kulturellen Leistungen der Kirchen bestanden, so entstanden aufgrund der staatlichen Vorgaben in kurzer Zeit **verschiedene solche Erhebungen**.

Teil B: Kritische Würdigung – Ambivalente Wirkungen der Rechenschaftspflicht von Kirchenfinanzierungen

IV. Erhebungen als Stärkung der öffentlichen Legitimation der Kirchenfinanzierungen

Die Reaktionen der Kirchenleitungen auf die ersten Erhebungen waren in der Regel geprägt von Erleichterung und positiver Grundstimmung. So wurde aufgrund der erhobenen Zahlen etwa festgehalten, dass die **Kirchen mehr als «ihr Geld wert»** seien.

In der Tat erscheint es angesichts zunehmend umstrittener Beiträge zur Kirchenfinanzierung als angemessen und hilfreich, erstens gegenüber den Finanzgebern, aber auch gegenüber Politik und Gesellschaft transparent ausweisen können, wofür die Beiträge genau verwendet werden, und zweitens auf den beachtlichen Umfang an kirchlichen Tätigkeiten verweisen zu können, der den hochgerechneten Gegenwert der Steuerertrags bzw. des Beitrags der öffentlichen Hand meist übersteigt.

V. Bewusstseinsfördernde Funktion der Erhebungen innerhalb der Kirchen

Die Ergebnisse der Erhebungen haben jedoch nicht nur eine Aussenwirkung entwickelt, indem sie zur öffentlichen Legitimation der Kirchenfinanzierungen beigetragen haben; sie haben darüber hinaus auch eine gewisse Binnenwirkung entfaltet in dem Sinn, dass die Ergebnisse auch bei den Kirchenleitungen, den kirchlichen Mitarbeitenden sowie zuweilen auch bei den interessierten Mitgliedern den Umfang und die Vielfalt der kirchlichen Tätigkeiten in systematischer Weise vor Augen geführt haben und somit das Bewusstsein um die Breite der Tätigkeiten haben wachsen lassen.

In dieser Hinsicht mögen die Erhebungen einen wichtigen Impuls für die zukünftige kritische Reflexion der kirchlichen Tätigkeiten und Angebote bieten und dazu anregen, eine Gesamtschau der kirchlichen Tätigkeiten zu erstellen, die erstens nicht allein auf quantitativen / ökonomischen Angaben beruht und die zweitens kommunizierbar ist gegenüber dem Staat, der Zivilgesellschaft und der medialen Öffentlichkeit.

Während die Kapitel IV. und V. die förderlichen Aspekte der kirchlichen Leistungserhebungen hervorheben, so ist in den nachfolgenden Kapiteln auf diejenigen Punkte einzugehen, die die kritischen Aspekte eben dieser Erhebungen aufzeigen:

VI. Staatliche Steuerungseingriffe

Die Vorgaben zur Zweckbindung der öffentlichen Gelder und der damit verbundenen Rechenschaftspflicht der Kirchen hatten sodann weitgehende fremdreferentielle Einschnitte zur Folge, die bislang noch kaum im Blick waren:

Um die Vorgaben (negative oder positive Zweckbindungen) umzusetzen, waren und sind definitorische Abgrenzungen notwendig, d.h. es muss bestimmt werden, was jeweils zu den sozialen und kulturellen Leistungen bzw. zu den gesamtgesellschaftlichen Leistungen dazugehört und was nicht. Die Umsetzungsprozesse zeigen, dass den Kirchen zuweilen von aussen Verständnisse darüber aufgezwungen wurden, was jeweils dazu gehört oder nicht, bzw. es erfolgte ein intensives Ringen um die jeweiligen Abgrenzungen zwischen kirchlichen und staatlichen Akteuren. Damit wird ersichtlich, dass bereits umfangreiche **Steuerungseingriffe des Staates** gegenüber den Kirchen und deren Selbstverständnis erfolgt sind. Zwei Beispiele mögen dies illustrieren:

- In einzelnen Kantonalkirchen dürfen die sogenannten «kultischen Veranstaltungen» aufgrund der negativen Zweckbindungen juristischer Kirchensteuern nicht angerechnet werden. Nach evangelischem Gemeindeverständnis lassen sich jedoch nicht ohne Weiteres die kirchlichen Handlungsvollzüge scharf voneinander separieren. Im gesamten Leben und Wirken einer Gemeinde sind grundsätzlich geistliche, diakonische und gemeinschaftliche Aspekte verbunden und verflochten. Wenn nun mit dem Bereich des «Kultischen» eine Kategorie aus steuerrechtlichen Gründen vom übrigen Wirken des Kirche-Seins separiert wird, so haben die Kirchen hier einen Teil ihres Wirkens von aussen definieren lassen in einer Art und Weise, die grundsätzlich dem innerkirchlichen Selbstverständnis widerspricht.
- Zuweilen mussten die Kantonalkirchen mit den kantonalen Behörden darum ringen, ob und inwiefern etwa kirchlicher Unterricht oder der Unterhalt von kirchlichen Bauten von gesamtgesellschaftlichem Interesse sind (und daher angerechnet werden können) oder nicht.

VII. Anpassungsdruck

Gemäss gemachten Erfahrungen in den Kirchen sind diese staatlichen Steuerungseinwirkungen **nicht ohne Folgen** geblieben für die praktische Arbeit der Kirchen und Kirchgemeinden. Konkret zeigt sich, dass die Einwirkungen einen gewissen **Anpassungsdruck** auslösten und zwar dergestalt, dass die Kirchen ihr Programm so anzupassen begannen, damit sie die staatliche Refinanzierung nicht verlieren bzw. darin keine Abstriche machen müssen.

Beispiel: Die staatlichen Behörden im Kanton Zürich haben festgehalten, dass Seelsorgeleistungen und milieuspezifische Pastoral nicht zu den „gesamtgesellschaftlichen Leistungen“ zuzurechnen seien, da diese nur den Kirchenmitgliedern zugutekämen. Die katholische Kirche des Kantons Zürich leistet mit dieser Migrantenpastoral (grosse fremdsprachige Gemeinden der katholischen Polen/Portugiesen, etc.) zwar einen wichtigen Integrationsbeitrag, kann die damit verbundenen Aufwendungen jedoch zukünftig nicht mehr unter den „gesamtgesellschaftlichen“ Leistungen ausweisen und damit refinanzieren lassen. Entsprechend stellt sich für die katholische Kirche des Kantons die Frage, inwiefern sie ihre Migrantenpastoral auch zukünftig unterstützen kann bzw. ob sie andere Tätigkeitsbereiche stärken muss, die anrechenbar sind.

Zum ersten Mal taucht so mit dem **Kriterium der «Anrechenbarkeit»** ein Vorgang auf, nach welchem die Kirchen und Kirchgemeinden ihr Angebot nicht vollständig aufgrund eigener Überzeugungen ausgestalten, sondern mitunter aufgrund der externen Lenkungswirkungen und Anreize. Unter den gegebenen Lenkungswirkungen besteht die Gefahr, dass die Kirchen bei ihrem sozialen Handeln primär darauf achten, was finanziert wird, und gleichzeitig aus den Augen zu verlieren, worin die effektiven sozialen Herausforderungen vor Ort bestehen resp. worin ihr genuiner diakonischer Auftrag besteht.

VIII. Autonomie und/oder Fremdbestimmung

Lassen sich allenfalls – im Zeichen der voranschreitenden Entflechtung von Kirche und Staat und auf der Basis bekannter Phänomene aus angrenzenden Bereichen – weitere Entwicklungsschritte zur öffentlichen Finanzierung der Kirchen und der damit verbundenen Konditionen antizipieren? Hierfür lohnt sich ein Blick auf die Entwicklung des Sozialwesens (sowie auch der Entwicklungszusammenarbeit): Mit dem Einzug des New Public Management (NPM) in den 1990er Jahren haben in diesem Bereich bereits weitreichende Instrumente der Zielvereinbarungen und der Outputorientierung Einzug gehalten, nach welchen die Leistungserbringung der sozialen Institutionen stark vorgegeben und engmaschig reguliert wird. Agiert wird in der Regel mit dem Steuerungsinstrument der Leistungs- bzw. der Projektvereinbarungen, in denen die Leistungserbringung stark nach den staatlichen Vorgaben orientiert ist.

Es ist denkbar, dass ähnliche Entwicklungen auch in der Finanzierung der kirchlichen Leistungen aufkommen werden. Die kirchlichen Leistungen stünden dann unter der Prämisse der Vergleichbarkeit mit anderen sozialen Institutionen und müsste mit gleichen Finanzierungsanforderungen stattfinden.

IX. Typenmodell zu Formen staatlicher Steuerungseingriffe

Die obigen Ausführungen zeigen auf, dass innert recht kurzer Zeit in verschiedenen Kirchen weitreichende staatliche Steuerungseingriffe eingeführt wurden, die bedeutende Auswirkungen auf das kirchliche Wirken haben. Dabei ist zu beachten, dass in den Kantonalkirchen je unterschiedliche Realitäten bezüglich der unterschiedlichen Finanzierungsstränge vorliegen (siehe Einleitung); zudem können in einer Kantonalkirche je nach gesetzlicher Lage auch **unterschiedliche Typen der Steuerungseingriffe nebeneinander** bestehen. Beispielsweise können die Steuererträge der natürlichen Personen

(Kirchenmitglieder) weiterhin im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben frei verwendet werden, während für die Steuern juristischer Personen eine negative Zweckbindung gilt und für allenfalls vorhandene Staatsbeiträge nochmals andere Vorgaben gelten.

Mit dem nachfolgend dargestellten Typenmodell wird intendiert, die praktizierten Systeme sowie die genannten möglichen Entwicklungen zu systematisieren und in ein analytisch-deskriptives Modell zu giessen. Dabei sind zwei Vorbemerkungen anzubringen:

- Das Modell beschränkt sich auf diejenigen Bereiche, in denen momentan Steuerungseinwirkungen bestehen, d.h. namentlich auf Staatsbeiträge sowie auf Steuererträge juristischer Personen (siehe Abbildung in Kap. I). Steuererträge natürlicher Personen (Kirchenmitglieder) sind momentan von Steuerungseingriffen noch nicht betroffen und werden daher im nachfolgenden Modell nicht vertieft behandelt.
- Das Modell ist freilich lediglich eine Konstruktion aus vielfältigen, in der Praxis vorfindlichen Phänomenen; es versucht, aufgrund bekannter Phänomene aus angrenzenden Bereichen mögliche Entwicklungsschritte, die für Kirchen anstehen können, zu antizipieren. Dabei ist klar, dass in konkreten Anwendungsfällen nicht immer trennscharfe Abgrenzungen gemäss Modell vorgenommen werden können; vielmehr ist mit graduellen Abstufungen und Mischformen zu rechnen. Zu fragen ist, ob allfällige Entwicklungen linear entlang der Stufen oder sprunghaft vor sich geben sowie ob sie umkehrbar oder irreversibel sind.

<p>Typ 1: Es bestehen steuerhoheitliche Befugnisse und es erfolgen regelmässige staatliche Beiträge. Es besteht keine Rechenschaftspflicht.</p>	<p>Typ 2: Es bestehen steuerhoheitliche Befugnisse und es erfolgen regelmässige staatliche Beiträge Es besteht in unterschiedlicher Form eine Rechenschaftspflicht.</p>			<p>Typ 3: Es bestehen (ggf. ausser für Mitglieder) keine steuerhoheitlichen Befugnisse und es sind keine regelmässigen staatlichen Beiträge vorgesehen, allfällige Mittel müssen beantragt werden. Für gesprochene Mittel besteht eine Rechenschaftspflicht.</p>	
<p><i>Typ 1.1. Freie Mittelverwendung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben</i></p>	<p><i>Typ 2.1. Negative Zweckbindung</i></p>	<p><i>Typ 2.2. Positive Zweckbindung</i></p>	<p><i>Typ 2.3. Dauerhafte Leistungsaufträge</i></p>	<p><i>Typ 3.1. Projektbezogene Leistungsaufträge</i></p>	<p><i>Typ 3.2. Vollständiges Fehlen steuerhoheitlicher Befugnisse und staatlicher Beiträge</i></p>
<p>Die Kirchen verfügen (innerhalb der gesetzlichen Vorgaben) nach eigenen Vorstellungen über die Steuereinnahmen bzw. die staatlichen Beiträge.</p> <p>Es besteht keine Rechenschaftspflicht über die Mittelverwendung.</p>	<p>Die negative Zweckbindung besagt, dass die betreffenden Erträge im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben frei verwendet werden können, ausser für bestimmte Bereiche.</p> <p>Diese bestehende Rechenschaftspflicht zur Mittelverwendung kann Anreize zur zukünftigen Angebotsgestaltung enthalten.</p> <p>In Bezug auf die Definitionshoheit zur Bestimmung zur Abgrenzung ist zu unterscheiden.</p>	<p>Die positive Zweckbindung besagt, dass die betreffenden Erträge nur für bestimmte Bereiche verwendet werden dürfen.</p> <p>Die Zuordnung von Beiträgen zu bestimmten Bereichen kann zu Anpassungen im kirchlichen Leistungsprogramm führen.</p>	<p>Der Staat unterstützt einzelne Bereiche des kirchlichen Wirkens mit langfristig angelegten Leistungsaufträgen, innerhalb derer die Kirchen weitgehend frei agieren können.</p> <p>Die dauerhaften Leistungsaufträge setzen Anreize zur kirchlichen Leistungsgestaltung. Es besteht für die Leistungsaufträge eine Rechenschaftspflicht zur Mittelverwendung.</p>	<p>Die Kirchen bewerben sich an Ausschreibungen des Staates zur Durchführung sozialer Leistungen. Dabei stehen sie in Konkurrenz mit weiteren Akteuren im Sozialbereich.</p>	<p>Es bestehen keinerlei steuerhoheitliche Befugnisse und Beiträge des Staates an die Kirchen.</p> <p>Für die Finanzierung der weiteren Leistungen und Angebote sind die Kirchen auf andere Unterstützungsquellen angewiesen.</p>

	den, ob die betreffenden Kirchen die Abgrenzungen a. selber vornehmen können oder b. ob diese der Staat bestimmt.				
Dass keine Rechenschaftspflicht besteht, bezieht sich in verschiedenen Kantonen auf sämtliche steuerhoheitlichen Befugnisse sowie auf die Staatsbeiträge.	Die negative Zweckbindung kommt bei Staatsbeiträgen und bei Kirchensteuern juristischer Personen zur Anwendung.	Die positive Zweckbindung kommt bislang bei Staatsbeiträgen zur Anwendung, kann aber grundsätzlich auch für Steuern juristischer Personen gelten.	Dauerhafte Leistungsaufträge können grundsätzlich bei Staatsbeiträgen oder weiteren Beiträgen der öffentlichen Hand zur Anwendung kommen.	Projektbezogene Leistungsaufträge beziehen sich grundsätzlich auf Staatsbeiträge oder weitere Beiträge der öffentlichen Hand.	Sowohl Steuern natürlicher und juristischer Personen als auch Staatsbeiträge können betroffen sein.
Verschiedene Kantonalkirchen der Deutschschweiz	Bspw. Bern-Jura-Solothurn, Luzern, Solothurn, Zürich	Bspw. Zürich	Anwendungsfälle in verschiedenen Kirchen.	Diakonische Werke und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (HEKS, CSP, Sieberwerke, etc.), vereinzelt aber auch Kirchen	Verschiedene Kantonalkirchen verfügen entweder über keine Steuern juristischer Personen (z.B. Aargau) oder aber über keine Staatsbeiträge.

Kirchliche Perspektive



Position der **Autonomie**;
Mittel können eigenständig
verwendet werden

Position der **Fremdbestimmung**; Mittelverwendung ist
vorstrukturiert

Staatliche Perspektive



Position des **Vertrauens**;
Beiträge werden den Kir-
chen zur eigenen Verwal-
tung überlassen

Position der **Kontrolle**; die
Verwendung der Beiträge an
die Kirchen wird vorgegeben
und deren Einhaltung kon-
trolliert

Teil C: Weiterführende Überlegungen

X. Spannung zwischen institutionellem Eigeninteresse und intrinsischem Auftrag

Es wird an dieser Stelle postuliert, dass innerhalb der evangelisch-reformierten Kirchen noch kaum eine bewusste Reflexion darüber besteht, wie mit den genannten Herausforderungen und den im Typenmodell dargestellten möglichen Entwicklungen umgegangen werden soll. Dabei ist absehbar, dass **zwei divergierende Positionen** entstehen, die in Spannung zueinander geraten können.

Einerseits ist eine Position möglich, die das **institutionelle Eigeninteresse** verfolgt; in dieser Position geht es darum, dass die Kirchen die finanziellen Beiträge des Staates möglichst ungekürzt erhalten und sich zu diesem Zweck an den staatlichen Vorgaben ausrichten (und entsprechend das soziale und kulturelle Programm der Kirchen anpassen). Andererseits wird sicher eine Position bestehen, die den **intrinsischen Auftrag der Kirchen** ins Zentrum stellt, entsprechend eigene Schwerpunkte in der sozialen / kulturellen Arbeit setzt und entsprechend bereit ist, auf (Teile der) öffentliche(n) Gelder zu verzichten. Als dritte Möglichkeit ist vorstellbar, dass die Kirche öffentliche Gelder erhält, die bewusst an keine Vorgaben gebunden sind wie dies bei Kulturschaffenden der Fall ist (vgl. Kap. XII)

Es wird an dieser Stelle als notwendig erachtet, dass die Kirchen **bewusste Entscheidungen treffen** in Bezug auf die genannten Herausforderungen.

XI. Klare Benennung der kirchlichen Potenziale zur gesellschaftlichen Mitgestaltung

Die Erfahrungen, wonach es zu den beschriebenen und derart weitreichenden Steuerungseingriffen kommen konnte, verweisen erstens auf das bekannte Faktum, dass bei zentralen Instanzen der Gesellschaft und der Behörden nicht mehr mit einem Bewusstsein um die Vielfalt des kirchlichen Wirkens gerechnet werden darf. Wenn die behördlichen Gegenüber die staatskirchenrechtliche Beziehung vermehrt mit dem Instrument der Leistungsverträge ausgestalten wollen, so zeigt dies auf, dass sie die Kirchen tendenziell als eine Sozial- bzw. Kulturdienstleisterin unter anderen sehen.

Im Anschluss daran ist, zweitens, kritisch zu fragen, ob nicht gerade auch innerhalb der Kirchen selber oftmals klare und überzeugende Sprachformen fehlen, um den Beitrag der Kirchen an die Gesellschaft verständlich und plausibel zu beschreiben. Dabei haben sie gegenüber den Behörden vielfältige Potenziale in die Waagschale zu werfen, von denen an dieser Stelle nur einzelne anzudeuten sind:

– Die Kirchen und Kirchgemeinden stellen durch ihr alltägliches Wirken im gesellschaftlichen Leben Räume für das Unverfügbare sowie für das Unverrechenbare bereit, das nicht mit ökonomischen Kategorien bemessen oder bewertet werden kann.

– Das Unverfügbare erscheint dort, wo menschliches Leben und Wirken nicht verzwecklicht, nicht allein auf kühler Zweck-Mittel-Rationalität basiert, sondern rechnet auch mit transzendenten Erfahrungen der Menschen und berücksichtigt somit die Ganzheitlichkeit menschlichen Erfahrungen. Das Unverrechenbare leben die Kirchen und Kirchgemeinden dort, wo sie mit ihren Tätigkeiten allen Menschen unabhängig von Status, Herkunft und Meinungen voraussetzungslos annehmen und ihnen die Gemeinschaft der Kirche anbieten.

Den Kirchen wird empfohlen daran festzuhalten, dass in staatskirchenrechtlichen Vereinbarungen die kirchlichen Leistungen nicht einfach einer ökonomischen Leistungslogik sowie einer Rechenschaftspflicht unterworfen worden sind, sondern dass dabei den oben genannten Potenzialen kirchlicher Mitgestaltungskraft in der Gesellschaft Rechnung getragen wird. Dass die Kirchen und Gemeinden je ihre spezifischen Potenziale zur gesellschaftlichen Mitgestaltung ausformulieren und kommunizieren, bleibt eine vordringliche Aufgabe aller Kirchen und Kirchgemeinden.

XII. Übernahme der „Vertrauensposition“ aus dem Kulturbereich

Für eine solche Position ist zu überlegen, ob diese auf Grundlagen basieren kann, die aus einer gewissen Parallelität zum Kulturbereich zustande kommen: Es besteht weitgehender gesellschaftlicher und politischer Konsens, dass es eine öffentliche Aufgabe ist, Kultur zu unterstützen. Wenn es dabei auch gezielte Projektunterstützungen gibt, so erhalten verschiedene Kulturinstitutionen dauerhafte Beiträge, ohne dass die öffentliche Hand in die Programmgestaltung im Detail eingreift – dies im Vertrauen, dass darauf etwas künstlerisch Wertvolles entsteht, das für die Gesellschaft relevant ist. Zu überlegen ist, ob eine solche Position des Vertrauens der öffentlichen Hand auch gegenüber Kirchen angestrebt werden kann und die Behörden (auch zukünftig, aber diesmal bewusst und explizit) bereit sind, Beiträge an die Kirchen zu sprechen, in der Überzeugung um die Potenziale der Kirchen und im Vertrauen darauf (d.h. ohne Kontrollen und Rechenschaftspflicht), dass daraus sozial und kulturell wertvolle Leistungen entstehen (z. B. ein Beitrag/eine Leistung zu einem ethischen kollektiven Gedankengut).

XIII. Weitere Herausforderungen im staatskirchenrechtlichen Verhältnis

Mit der Rede vom Vertrauen ist ein weiterer Aspekt angesprochen, der in einer anderen Perspektive das staatskirchenrechtliche Verhältnis betrifft:

Die Kirchen und mit ihnen die kirchlichen Werke haben im Rahmen der Abstimmung zur Konzernverantwortungsinitiative die Erfahrung gemacht, dass nicht nur die finanziellen Beiträge des Staates an die Kirchen zur Disposition stehen, sondern dass auch die öffentlichen Positionierungen von Kirchen und Werken Gegenstand kontroverser Debatten sind. Auf nationaler Ebene und in verschiedenen Kantonen sind bereits politische Vorstösse eingereicht worden, die zum Ziel haben (mit finanziellen oder rechtlichen Mitteln) die öffentlichen Positionierungen von Kirchen und Werken einzudämmen.

Auch hier stehen die Kirchen vor der zentralen Aufgabe, mittels einer umfassenden Beziehungspflege zu gesellschaftlichen und politischen Akteuren neu das Verständnis und die Akzeptanz zu schaffen für kirchliches Engagement in der Öffentlichkeit und ihre Rolle als Vermittlerinnen zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen. Das Ziel muss sein: Auch wenn Parteien/Behörden nicht immer inhaltlich mit Stellungnahmen der Kirchen übereinstimmen, so müssen sie doch anerkennen (wollen), dass Kirchen unverzichtbarer Teil öffentlicher Auseinandersetzungen sein sollen.

Gleiches gilt für die hier vorliegende Frage der öffentlichen Finanzierung: Auch wenn die staatlichen Behörden nicht immer alle Aktivitäten der Kirchen unterstützen, so müssen sie doch anerkennen (wollen), dass die Kirchen unverzichtbarer Teil der sozialen und kulturellen Bemühungen der Gesellschaft sind.

Teil D: Anregungen

XIV. Zusammenfassende Überlegungen und Anregungen

Die bisherigen Ausführungen führen ein Dreifaches vor Augen:

- i. Das vorliegende Dokument fokussiert auf diejenigen staatskirchenrechtlichen Entwicklungen, die die steuerhoheitlichen Befugnisse der Kirchen bzw. die staatliche Finanzierung der Kirchen zum Inhalt haben. Bei diesen Entwicklungen ist ein Trend feststellbar, wonach die staatlichen Behörden vermehrt unterschiedliche Finanzierungstypen – insbesondere die Kirchensteuern juristischer Personen sowie die Staatsbeiträge – an eine Rechenschaftspflicht der Mittelverwendung binden und darüber hinausgehend Steuerungseingriffe in die Mittelverwendung vornehmen.

ii. Diese Vorgaben und Eingriffe haben für die Kirchen ambivalente Auswirkungen. Sie regen die Kirchen einerseits an, ihr soziales und kulturelles Wirken gezielt zu benennen und gegenüber der Öffentlichkeit auf die bedeutenden Leistungen zu Gunsten der Allgemeinheit hinzuweisen (vgl. Kap. IV. und V.). Sie führen aber andererseits dazu, dass die Kirchen in eine direkte Steuerungsabhängigkeit gegenüber den staatlichen Behörden gelangen und dass das Verständnis der Kirchen dahingehend verengt wird, dass sie vorwiegend als soziale bzw. kulturelle Leistungserbringerinnen interpretiert werden (vgl. Kap. VI. bis VIII.).

iii. Bislang sind innerhalb der Kirchen kaum Überlegungen vorzufinden, wie sich die Kirchen proaktiv diesen Entwicklungen stellen bzw. wie sie sich hierzu gegenüber den staatlichen Behörden positionieren sollen. Angesichts der übergeordneten Entwicklungen wird davon ausgegangen, dass zukünftig noch mehr Kirchen als bisher mit Vorgaben zur Rechenschaftspflicht und mit staatlichen Steuerungseingriffen konfrontiert sein werden. Es wird an dieser Stelle beliebt gemacht, dass sich auch die bislang noch nicht betroffenen Kirchen mit den dadurch verbundenen Herausforderungen auseinandersetzen und rechtzeitig festlegen, mit welcher Positionierung sie in allfällige diesbezügliche Verhandlungen mit den kantonalen Behörden einsteigen. Die obigen Ausführungen (vgl. Kap. X bis XIII.) mögen hierzu Anregungen bieten.