

RUDOLF ZINNHOBLER

Zur Geschichte und Praxis von Kirchensteuer und Kirchenbeitrag

Ein Tagungsbericht

Die Arbeitsgemeinschaft der Professoren der Kirchengeschichte an den Katholisch-Theologischen Fakultäten und Hochschulen in Österreich tagte vom 24. bis 26. Oktober 1993 in Brixen. In einem Symposium zum Thema Kirchenbeitrag/Kirchensteuer wurden nicht nur Forschungsergebnisse zur Geschichte der Kirchenfinanzierung mitgeteilt, sondern auch aktuelle Probleme zur Sprache gebracht. Vor allem wurden mehrere derzeit praktizierte „Steuersysteme“ miteinander verglichen. Für den folgenden Bericht stellten die Referenten ihre Manuskripte zur Verfügung, wofür ihnen aufrichtig gedankt sei. Wörtliche Zitate aus den Vorträgen sind unter Anführungszeichen gesetzt. (Redaktion)

Die Kirchensteuer in Deutschland

Zu diesem Thema sprach *Gerhard Hartmann* (Köln).¹ Die Kirchensteuer in Deutschland hat eine lange Vorgeschichte. Ursprünglich besaßen hier die Kirchen „genügend Eigenmittel, vor allem an Grund und Boden, um sich finanzieren zu können“. Dann aber entzog die Säkularisation des Jahres 1803 „der deutschen Kirche weitgehend die finanzielle Unabhängigkeit“. Die mit ehemaligem Kirchenvermögen bereicherten Reichsfürsten übernahmen dafür u.a. die Unterhaltskosten für den Bischof, dessen Kurie, sein Domkapitel und die Domkirche, was auch durch Länderkonkordate abgesichert wurde. Für die übrigen Bereiche, in denen die Kirche zunächst ebenfalls „finanziell

fast vollständig vom Staat abhängig“ waren, versuchte dieser seine Verpflichtungen nach und nach „zu mindern, wenn nicht gar los zu werden“.

Das „Preußische Allgemeine Landrecht“ von 1794 hatte für die Deckung pfarrlicher Baulasten schon „eine Umlage bei den Pfarrmitgliedern“ vorgesehen. Damit war ein erster Ansatz für eine andere als die bis dahin übliche Form der Kirchenfinanzierung gegeben. Tatsächlich wurden in mehreren protestantischen Staaten (Lippe, Oldenburg, Sachsen-Altenburg, Königreich Sachsen) in den zwanziger und dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts Kirchensteuern eingeführt. „Es folgten dann die meisten mitteldeutschen, dann die süddeutschen Staaten und zuletzt 1905/06 Preußen“. Nach der Beendigung des Kulturkampfes, in dem die staatlichen Leistungen an den Klerus, der sich den Kulturkampfgesetzen widersetzte, eingestellt worden waren (1875 „Brotkorbgesetz“), reifte der Gedanke einer Koppelung der Kirchenfinanzierung mit dem staatlichen Steuersystem. 1905 unterzeichnete Kaiser Wilhelm II. ein entsprechendes Gesetz, das für den Fall, daß die sonstigen Mittel für die Kirchenfinanzierung nicht ausreichten, Kirchensteuern für alle Kirchenmitglieder „in Form von Zuschlägen zur Einkommens- und Grundsteuer“ vorsah („subsidiäre Finanzierung“).

¹ Universitätsdozent für Neuere Kirchengeschichte (Graz), Leiter der Kölner Niederlassung der Druck- und Verlagsanstalt Styria.

Die Weimarer Republik verankerte 1919 diese „Kirchensteuer“ in der Reichsverfassung (Art. 137–138). Sie war als „Annexsteuer zu Reichssteuern“ einzuhoben, wurde also durch die Finanzämter eingefordert. Durch das Reichskonkordat von 1933 wurde die Kirchensteuer völkerrechtlich abgesichert und blieb während der ganzen NS-Zeit unverkürzt bestehen, auch wenn sie Hitler nach dem „Endsieg“ abschaffen wollte. Hitler selbst hat nachweislich bis 1933 die Kirchensteuer bezahlt, erst mit seiner generellen Befreiung von Steuerverpflichtungen 1935 fiel auch die Kirchensteuer weg. Die Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung bezüglich der Kirchensteuern gingen 1949 in das Bonner Grundgesetz ein, womit sie auch verfassungsrechtlich verankert sind. Bei der Kirchensteuer handelt es sich also um „echte, staatliche Steuern und keine Beiträge“, sie werden zwar von den Kirchen festgesetzt, aber vom Staat „durch seine Organe als Steuern im Wege des Verwaltungszwangs“ eingetrieben.

Die Form der „Kirchensteuerbeitreibung“ durch das Finanzamt beziehungsweise im Lohnsteuerabzugsverfahren unterliegt gegenwärtig immer wieder kirchenexterner, aber auch kircheninterner (z.B. aus pastoralen Gründen) Kritik. Auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Kirchensteuer wurden und werden geäußert. Entsprechende Entscheide des Bundesverfassungsgerichts ergaben jedoch die Konformität mit dem Grundgesetz. „Dies zu betonen ist deshalb von Bedeutung, weil in der politischen Diskussion um die Kirchensteuer dies bewußt (oder unbewußt) nicht wahrgenommen wird.“

Außer der Kirchensteuer bestehen in Deutschland auch heute noch staatli-

che Leistungen an die Kirchen als „Abgeltung des Staates für jenes Vermögen, das er 1803 der Kirche abgenommen hat.“ „So erhalten z.B. die Bischöfe von Nordrhein-Westfalen (nach der Dismembration Preußens im Jahr 1946 als einer der Rechtsnachfolger) das Gehalt eines beamteten Staatssekretärs und die Mitglieder des Domkapitels das Gehalt eines höheren Beamten. Ebenso gehört meistens noch der Unterhalt der Domkirche dazu.“ Auch diese Staatsleistungen finden keine ungeteilte Zustimmung. „Der heutige Staatsbürger steht mit großem Unverständnis vor einer Verpflichtung des Staates aus dem Titel eines Ereignisses vor fast 200 Jahren.“

Die Frage, ob das deutsche Kirchensteuersystem z.B. auf Österreich übertragen werden könnte, ist zu verneinen, „denn die wesentlichen Merkmale des deutschen Systems (Steuer im finanzrechtlichen Sinne; Verpflichtung des Staates nach Mitteilung der Steuerleistungen an die Kirchen; Möglichkeit der Zwangsvollstreckung von Kirchensteuern auf dem Verwaltungswege; Möglichkeit des Lohnsteuerabzugs) beruhen alleine auf verfassungsrechtlichen Grundlagen“, welche in Österreich eben *nicht* gegeben sind. Hartmann erinnerte im Zusammenhang damit an ein bisher kaum beachtetes historisches Faktum. Bei den Verhandlungen für eine österreichische Bundesverfassung im Jahre 1920 versuchten die Christlichsozialen (mit ihrem Verfassungs-Staatssekretär und späteren Bundeskanzler Michael Mayr) in einem Entwurf für eine Bundesverfassung („Linzer Entwurf“) im Prinzip dieselben Bestimmungen über die Kirchensteuer vorzuschlagen, wie sie in der Weimarer Reichsverfassung standen. Wäre das gelungen, dann gäbe es in Österreich heute dasselbe System wie

in Deutschland. Aber was die Sozialdemokratie der Kirche in Deutschland konzedierte, hat sie ihr in Österreich verweigert.

Der Kirchenbeitrag in Österreich

Handelt es sich bei Kirchensteuern um Abgaben an den Staat *zugunsten* der Kirchen, so bei den Kirchenbeiträgen um Abgaben *an* die Kirchen; sie können allerdings notfalls auf dem Zivilrechtsweg eingefordert werden. „Zur Geschichte des Kirchenbeitrags in Österreich“ referierte *Maximilian Liebmann* (Graz)². Er berichtete, daß am 6. Dezember 1938 Gauinspektor Hans Berner eine Eingabe an „den Reichskommissar für die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reiche Gauleiter Bürckel“ machte, in welcher es u.a. hieß: „Bei der Mentalität der hiesigen Bevölkerung, welcher der Begriff einer katholischen Kirchensteuer völlig fremd ist, würde die Einführung einer solchen einen vernichtenden Schlag gegen die Kirchenorganisation bedeuten“. Im Februar 1939 lag bereits ein Gesetzesentwurf zur Einhebung von „Kirchenbeiträgen“ (diese Bezeichnung fand nun Verwendung) vor. Es war zufolge dieses Entwurfs das erklärte Ziel, mit den zu treffenden Maßnahmen „die Stellung der katholischen Kirche als Staatskirche in der Ostmark“ zu beseitigen. Bisher hatte die Pfarrergehälter, soweit sie nicht aus Pfründeneinkommen bezogen wurden, der Staat geleistet. Die Rechtsbasis hierfür war insofern gegeben, als Kaiser Joseph II. aus eingezogenen Kirchengütern (Klosteraufhebungen) einen Religionsfonds für die Zwecke der Pfarrseelsorge gegründet hatte und außerdem eine

Abgeltung für die Matrikenführung durch die Geistlichen angezeigt schien. Nun sollten diese Gehälter ebenso in Wegfall kommen wie andere staatliche Leistungen an die Kirche(n). Dafür sollten diese nun selbst – auf der Grundlage des „Gesetzes über die Erhebung von Kirchenbeiträgen im Lande Österreich“ vom 28. April 1939, das mit 1. Mai 1939 in Kraft gesetzt wurde – von den Kirchenmitgliedern Beiträge einheben dürfen. Die neue Regelung war, wie wir gesehen haben, als Schlag gegen die Kirchen gedacht. Das deutsche Kirchensteuergesetz wurde auf Österreich als „konkordatsfreier Raum“, für den das Reichskonkordat von 1933 keine Gültigkeit haben sollte, nicht angewendet. Es wurde aber zugestanden, daß die statt der Kirchensteuern eingeführten Kirchenbeiträge „notfalls wie eine privatrechtliche Vereinbarung“ eingeklagt werden könnten.

Der aus der neu geschaffenen Situation erwartete Effekt, nämlich die Distanzierung der Gläubigen von ihren Kirchen, trat bekanntlich nicht oder nur zu einem geringen Teil ein.

Nach dem Krieg gab es in Österreich Bestrebungen, eine staatliche Einhebung der Kirchenbeiträge nach dem deutschen Modell zu erreichen. Damals standen auch Fragen der Anerkennung des „Dollfußkonkordates“ von 1933/34 an, womit die Kirchenbeitragsfrage junktiniert wurde. Massive Initiativen zur Lösung dieser Probleme gingen 1949/50 von Rom beziehungsweise von Internuntius Johannes Dellepiane aus.

„Mit den erfolgreichen Staatsvertragsverhandlungen und mit dem Abschluß des Staatsvertrages im Mai 1955 selber bahnte sich auch für die Kirche, d.h. für

² Ordinarius für Kirchengeschichte an der Kath.-Theol. Fakultät Graz.

ihr staatskirchliches Verhältnis, eine grundlegend neue und äußerst positive Situation an. Im speziellen stellten sich die vermögensrechtlichen Angelegenheiten, die Probleme um die Gültigkeit des Konkordates und die Kirchenbeitragsfrage neu und wesentlich günstiger dar.“

In den Jahren 1956/57 wurde ein Versuch unternommen, in Österreich eine „Kultussteuer“ einzuführen. Zwischen Beamten des Finanzministeriums (besonders dem damaligen Sektionschef und späteren Finanzminister Eduard Heilingsetzer) und Vertretern der Bischofskonferenz (Bischof Josef Schoiswohl) wurde die Einführung einer Kultus-Steuer, die von allen entrichtet werden sollte, erörtert. Die Beiträge der Konfessionslosen sollten dann allgemeinen kulturellen Zwecken zugeführt werden.

Die Bischofskonferenz befürwortete im Herbst 1956 diesen Vorschlag, der in den Verhandlungen schon ziemlich weit gediehen war. Bald wurden jedoch interne kirchliche Widerstände laut, vor allem seitens der diözesanen Finanzkammern. Aber auch der damalige Finanzminister Reinhard Kamitz war gegen dieses Projekt. Er sträubte sich vor allem deswegen gegen diesen Plan, weil ab dem 1.1.1958 eine Steuer-senkung geplant war, deren Wirkung durch die Einführung einer Kultus-beziehungsweise Kultussteuer stark vermindert worden wäre. Erst als Kamitz mit dem Rücktritt drohte, schloß sich auch Bundeskanzler Julius Raab der Argumentation seines Finanzministers an. Dafür kam es bekanntlich zum „Abschluß des sogenannten Vermögensvertrages mit Religionsfonds-abgeltung von wertgesicherten jährlich

100 Millionen Schilling“ an die katholische Kirche in Österreich.

Das italienische Finanzierungssystem: Staatliche Zuwendung von Steuergeldern an die Kirche

Über das italienische Modell der Kirchenfinanzierung referierte *Josef Gelmi* (Brixen)³. Italien kannte weder eine Kirchensteuer noch einen Kirchenbeitrag. Bis zum Abschluß des neuen Konkordates zwischen Italien und dem Vatikan von 1984 bezog die Kirche ihre Einkünfte „durch Verpachtung von Grundbesitz, durch die Vermietung kircheneigener Gebäude, durch staatliche Leistungen, durch die staatliche ‚Congrua‘ und durch die sogenannten Stolgebühren.“ Die „Congrua“ wurde aus dem „Fondo per il culto del clero“, der aus früher beschlagnahmten Kirchengütern gespeist wurde, geleistet und gemäß dem Konkordat von 1929 an die Bischöfe, Pfarrer, Kuraten, Domkapitulare und Dombenefiziaten bezahlt, wenn sie über keine anderen Einnahmen in der vorgesehenen Höhe verfügten. „Keinen Anspruch auf diese Zuwendung hatten Weihbischöfe, Angestellte des Ordinariates, Seminarprofessoren und Kooperatoren.“ Die finanzielle Lage der Kirche und des Klerus war alles eher als rosig.

Im neuen Konkordat vom 18. Februar 1984 waren die finanziellen Fragen ausgeklammert worden. „Diese wurden einer Kommission zum Studium übergeben, die ihre Arbeiten am 8. August 1984 abgeschlossen hat. Die Ergebnisse dieser Kommission wurden dann mit wenigen Abänderungen als Zusatzvertrag zum Konkordat am 15. November 1984 unterzeichnet.“ Die darin vorge-

³ Professor für Kirchengeschichte an der Phil.-Theol. Hochschule Brixen.

sehene neue Form der Kirchenfinanzierung trat 1989 in Kraft. Sie sieht vor, daß jeder Italiener pro Kalenderjahr Spenden an den von der Bischofskonferenz eingerichteten Fonds für die Klerusbesoldung bis zu einer Höhe von zwei Millionen Lire (rund 16.000 Schilling) als Sonderausgabe steuerlich geltend machen kann. Darüber hinaus stellt der Staat 0,8 Prozent der Einkommensteuer für kirchliche, kulturelle oder soziale Zwecke zur Verfügung. Der Steuerzahler kann bei seiner Steuererklärung festlegen, welche Religionsgemeinschaft oder welche kulturelle oder soziale Einrichtung diese 0,8 Prozent erhalten soll. Diese Art der Finanzierung bedeutet nicht die Einführung einer neuen Steuer, sondern der Staat verzichtet im Prinzip auf 0,8 Prozent seiner Einnahmen aus der Einkommensteuer zugunsten der genannten Institutionen.

Das bisherige Ergebnis dieses Systems ist für die katholische Kirche erstaunlich. 1992 wurden zum einen 45,4 Milliarden Lire gespendet (rund 350 Millionen Schilling), zum anderen haben von den 60 Prozent, die von ihrem Widmungsrecht dieser 0,8 Prozent Gebrauch gemacht haben, 82 Prozent die katholische Kirche „angekreuzt“. Demnach hat also nur ein kleiner Teil der steuerpflichtigen Katholiken das Geld nicht seiner Kirche gewidmet. Seitens der italienischen Kirche ist man daher zufrieden, weil das neue System eine deutliche Verbesserung gegenüber früher gebracht hat.

Die Zukunft der Kirchenfinanzierung

Jedes der vorgestellten Modelle der Kirchenfinanzierung hat seine Vor- und

Nachteile. In seinem Vortrag „Kirchenbeitrag heute – Kirchenbeitrag morgen“ ging *Josef Wöckinger* (Linz)⁴ zunächst auf die vorhandenen Probleme ein. Dem „Kirchenbeitragsgesetz“ von 1939 haftet das Odium eines Nazigesetzes an, auch wenn schon das Staatsgrundgesetz von 1867 den gesetzlich anerkannten Kirchen in Österreich das Recht zur Einhebung verpflichtender Abgaben zuerkannt hat (Art. 15). Auch hat das Konkordat von 1933/34 der katholischen Kirche zugesichert, daß die Republik Österreich ihr gegenüber „stets ihre finanziellen Pflichten erfüllen“ werde. Da nach dem Zweiten Weltkrieg eine Rückführung in das alte System allen als anachronistisch erschien, einigten sich Staat und Kirche durch das „Rechtsüberleitungsgesetz“ vom 1. Mai 1945 auf die Beibehaltung des Kirchenbeitragsgesetzes, das dann „im Vermögensvertrag vom 23. Juni 1960 auch konkordatär saniert“ wurde.

Die vielen derzeit gegebenen Probleme bei der Beschaffung der nötigen Daten für die Bemessung der Höhe der Kirchenbeiträge sowie die mit der Einhebung verbundenen pastoralen Schäden (Kirchenaustritte) machen Überlegungen nötig, wie man in Zukunft vorgehen soll. Wöckinger schlug einen Übergang von der derzeitigen Form der Kirchenbeiträge als „Quasi-Steuer“ zu einem „solidarischen Beitrag“ vor.

„Durch vielfältige Aktivitäten im Sinn einer nachgehenden Seelsorge müßte bei jung und alt einsichtig gemacht werden, was die Kirche für den Glauben, die Sinnstiftung und Wertvermittlung, für die Kultur und für das allgemeine menschliche Wohl tut. So gibt auch der Kirchenbeitrag Anlaß zum

⁴ Direktor der Diözesanfinanzkammer Linz.

persönlichen Kontakt, die Kirche findet über die ‚Geldsorge‘ Gelegenheit, die Menschen in ihrem Milieu aufzusuchen. Geldsorge wird ein Instrument der Seelsorge.

Aufgerufen sind dazu die Pfarrgemeinden genauso wie die Kirchenbeitragsstellen und die Pastoralämter. Im gemeinsamen Bemühen könnten hauptamtliche Seelsorger und ehrenamtlich tätige ‚Beitragsberater‘ sowie andere Mitarbeiter für diesen Gesprächsdienst motiviert und wenn erforderlich geschult werden. Die notwendige Sorge der Kirche um die nicht ausreichenden Finanzmittel wird dadurch ein Instrument *für* und nicht ein Kontrapunkt *zur* Seelsorge.

Als Flankenschutz für dieses umfassende Bemühen müßten breitgefächerte und fortwährende Informationen nach innen und nach außen erfolgen. Zielgruppen wären also sowohl kirchliche Insider als auch die eher am Rande stehenden Mitchristen.“

Wöckinger begründete seinen Vorschlag wie folgt: „Solidarität als Beweggrund und Legitimation zur Beitragsleistung bedingt ein hohes Maß an Einsicht und Vertrauen. Überzeugende Argumente und ein glaubwürdiges Auftreten im persönlichen Gespräch werden nicht immer genügen. Die Menschen wollen ernst genommen werden. Die Zahlungsbereitschaft

wächst, wenn Fremdbestimmung eingedämmt, Mitwirkung und Mitbestimmung des einzelnen vermehrt zugestanden werden.“

Daraus ergibt sich die Folgerung: „Auch bei der Einhebung des Kirchenbeitrages muß Partizipation zugestanden werden. Möglichkeiten bieten sich an in Form einer (Teil)Zweckwidmung des Kirchenbeitrages für bestimmte Projekte, die zur Auswahl vorgegeben werden; ferner durch Teilnahme repräsentativer Foren (z.B. Pastoralrat) bei der Beschlußfassung über größere, überpfarrliche Projekte. Die kirchliche Basis könnte in die Meinungsbildung und Entscheidungsvorbereitung auf geeignete Weise eingebunden werden; schließlich auch durch Mitwirkung des einzelnen bei der Festsetzung der Beitragshöhe, vor allem wenn die Vorschreibung bestritten wird. Funktionieren könnte dies nach der Art eines Schiedsgerichtes. So könnte also ein gangbarer Kompromiß zwischen der steuerähnlichen Vorschreibung durch die Beitragsstelle und einer allzu willkürlichen Selbsteinstufung des einzelnen gefunden werden.“

Die Konkretisierung solcher Wege wird noch mancher Überlegungen bedürfen. Sie sollten bald angestellt werden, damit der Schaden für die Kirche nicht noch größer wird.