

Anna Ott

Kultursteuer statt Kirchensteuer?

Die deutsche Kirchen-
finanzierung auf dem Prüfstand

HERDER 
FREIBURG · BASEL · WIEN



© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2024

Alle Rechte vorbehalten

www.herder.de

Umschlaggestaltung: wunderlichundweigand, Schwäbisch Hall

Umschlagmotiv: AndreyPopov / GettyImages

Satz: Barbara Herrmann, Freiburg

Herstellung: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISBN 978-3-451-39754-7

E-Book (PDF) 978-3-451-83243-7

Danksagung

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2023 von der Katholisch-Theologischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen und mit *summa cum laude* bewertet. Bedanken möchte ich mich an dieser Stelle ausdrücklich bei den vielen Menschen, die mich bei und während der Entstehung dieser Arbeit begleitet haben.

Die Aufgabenstellung aus der Kirchenrechtsklausur im Sommer 2015 und eine kurze Bemerkung aus der vorangegangenen Vorlesung wurden erst viel später für mich wegweisend, nachdem Thomas Schüller mir nach einer mündlichen Prüfung im Frühjahr 2017 nahelegte, zu promovieren. Noch auf dem Heimweg war mir klar, dass ich das tun und ihn um seine Betreuung bitten würde. Als ich ihm kurz später das Thema vorschlagen wollte, kam er mir zuvor und die Entscheidung war getroffen. Er ist auch deshalb der erste, dem ich von Herzen danken möchte, nicht nur für die engagierte und konstruktive Begleitung und die immer wieder motivierenden Gespräche, sondern vor allem für seinen Glauben an mich. Ich weiß nicht, ob ich mir eine Promotion zugetraut hätte, wenn du, Thomas, mich nicht dazu ermutigt hättest.

Nachdem die Finanzierung durch ein Promotionsstipendium der Konrad-Adenauer-Stiftung gesichert war, bei der ich mich herzlich für die Förderung bedanke, und ich endlich ins Arbeiten gefunden hatte, veränderte ein neuartiges Virus die Welt, auch meine. Dass ich trotz der Pandemie, aber auch darüber hinaus so viel und gut an meinem Projekt arbeiten konnte, verdanke ich vor allem einer Person. Durch unser gemeinsames Arbeiten und das Teilen von Freuden und Schwierigkeiten bist du, Judith, mir eine so gute Freundin geworden, dass ich dich nicht mehr missen will. Sie steht stellvertretend auch für all diejenigen, die mein Leben in den letzten Jahren außerhalb des Promovierens bereichert und so lebenswert gemacht haben. Ich danke euch ganz besonders für die vielen für mich so wichtigen gemeinsamen Aus-Zeiten.

Danksagung

Peter Platen danke ich sehr für die freundliche Übernahme der Erstellung des Zweitgutachtens. Danke euch, Pia, Rebecca und noch einmal Judith für eure Zeit und eure Aufmerksamkeit beim Korrekturlesen. Danke dir, Anton, für die technische Unterstützung und dir, Mara, fürs Setzen. Ich bedanke mich auch beim VDD und den (Erz-)Bistümern Limburg, Freiburg und Köln für die Daten zur Kirchensteuer und die Erlaubnis, diese veröffentlichten zu dürfen. Beim Herder Verlag bedanke ich mich für die Aufnahme ins Programm und die unkomplizierte Abwicklung dessen.

Dem Bistum Mainz, namentlich Udo Bentz und Stephanie Rieth, gilt mein Dank nicht nur für den großzügigen Zuschuss zu den Druckkosten, sondern auch für ihre treue Zusage, neben meinen Aufgaben im Bischöflichen Ordinariat meine Promotion gut zu Ende bringen zu können. Für die Beteiligung an den Druckkosten bedanke ich mich herzlich auch beim Bistum Münster und bei AGENDA Forum katholischer Theologinnen e. V.

Die letzten Zeilen gehören euch, meiner Familie. Ihr habt mich nicht nur immer machen lassen, sondern jederzeit und ohne jeden Zweifel an mich geglaubt. Was meist selbstverständlich schien, ist das größte Geschenk, das ihr mir hättet machen können. Danke.

Anna Ott

Mainz, am Erntedankfest, dem 1. Oktober 2023

Vorwort

Kein Tag vergeht, an dem nicht in der säkularen wie kirchlichen Öffentlichkeit über die Zukunft des deutschen Kirchensteuersystems und mögliche Alternativen diskutiert wird. Dabei spielen sehr unterschiedliche Motive eine Rolle, die mal klar benannt werden, oft aber nur unausgesprochen mitlaufen. Innerkirchlich treibt die Leitungsverantwortlichen in beiden Kirchen die Sorge um, dass spätestens 2030 die zumeist getauften, gut verdienenden und Kirchensteuer zahlenden Baby-Boomer in den Ruhestand treten werden und als wichtige Kirchensteuerzahler:innen wegfallen. Damit werden realistisch ca. 30 % der heutigen Kirchensteuereinnahmen wegbrechen. Dies erfordert einen Rückbau an institutionellen, personellen und baulichen Strukturen, die vor allem in der Zeit nach 1945 zumindest in der alten Bundesrepublik Deutschland nahezu sorglos aufgebaut wurden als gebe es kein Morgen. Gleichzeitig beginnt erst nur zögerlich das Nachdenken darüber, ob man neben der Kirchensteuer stärker auf freiwillige Gaben der Gläubigen setzen kann und welche Instrumente angefangen vom Fundraising bis hin zu gezielten Spendenaktionen zu verstärken wären.

Gleichzeitig wächst von römischer Seite schon länger der Druck, über einen Wechsel des Kirchensteuersystems auf das italienische Kultursteuersystem nachzudenken. Kernpunkt ist hierbei der Kirchenaustritt mit bürgerlicher Wirkung, der es Christ:innen beider großen Kirchen in Deutschland ermöglicht, sich von der Kirchensteuerpflicht zu befreien. Trotz eines unter merkwürdigen Umständen in Rechtskraft gesetzten Allgemeinen Dekretes der Deutschen Bischofskonferenz aus dem Jahr 2012, das faktisch den Kirchenaustritt mit dem Entzug aller wesentlichen Gliedschaftsrechte bestraft, d. h. die Rechtsfolgen einer Exkommunikation festlegt, betrachten die zuständigen römischen Stellen diese harten Sanktionen kritisch bzw. als unverhältnismäßig. Bei keinem Besuch in Rom, wenn deutsche Katholik:innen mit römischen Dikasterialen sprechen, fehlt darum der Hinweis, doch einmal ernst-

haft über einen Wechsel des Finanzierungssystems nachzudenken. Mit leuchtenden Augen präsentieren römische Prälaten dann die tatsächliche oder vermeintliche Erfolgsgeschichte des otto per mille in Italien, also das Kultursteuersystem.

Dies spielt wiederum rechts-katholischen und links-katholischen Pressuregroups in die Karten, die aus in der Sache höchst unterschiedlichen Erwartungen an die katholische Kirche die Abschaffung des deutschen Kirchensteuersystems fordern. Eine arme Kirche, was immer darunter zu verstehen wäre, sei dann wieder stärker gefordert, ihrem Kerngeschäft nachzugehen und sich nicht in der Vielzahl staatlicher Aktivitäten wie Schulen und Kindertagesstätten zu engagieren, dadurch aber staatlich erpressbar zu sein. Auf der anderen Seite erwarten eher links ausgerichtete Organisationen, dass sich eine materiell arme Kirche mit den Armen und Entrechteten stärker solidarisiere, da sie sich nicht mehr um ihre Pfründe kümmern müsse. Zudem könne sie den Staat stärker kritisieren, weil sie nicht auf Gedeih und Verderb wegen der vielfältigen Verpflichtungen im Kranken-, Pflege- und Bildungsbereich mit ihm verwoben wäre. Wie immer man dieses wabernde Changieren zwischen einer auf ihr liturgisches Kerngeschäft sowie Bewahrung der vermeintlich reinen katholischen Lehre fixierten Denkweise und einer sozialromantischen Kirche ohne Finanzmittel bewerten will. Auch innerkirchlich mangelt es also nicht an kritischen Stimmen, die in der Kirchensteuer eher ein Hindernis als eine Chance für ein authentisches Katholisch-Sein sehen. Natürlich spielt hierbei die Verbindung von Geld und Macht eine Rolle. Die noch reichlich sprudelnden Kirchensteuereinnahmen lassen beide Kirchen noch gesellschaftspolitische Schwergewichte sein, die auch wegen ihrer finanziellen Möglichkeiten Einfluss auf gesellschaftsrelevante Bereiche ausüben können.

In gleicher Weise kommentiert die aktuelle politische Landschaft die Zukunft der Kirchensteuer. Parteien wie Die Linke oder die AfD fordern entweder die einseitige Abschaffung des Kirchensteuersystems ungeachtet der rechtlichen Ausweglosigkeit einer solchen Forderung, zumindest aber, dass der Staat maximal noch die Steuerlisten – heute digital – zur Verfügung stellt, die Kirchen

aber wie im österreichischen Beitragssystem diese Steuer selbst eintreiben und bei Nichtzahlung auch einklagen müssen. In Teilen wird diese Forderung auch bei den Bündnis90/Die Grünen und in der FDP erhoben. Nun könnte man mit dem katholischen und kirchlich praktizierenden Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg Winfried Kretschmann anmerken, es sei doch verwunderlich, dass genau diejenigen die Abschaffung der Kirchensteuer forderten, die sie gar nicht zahlen müssten. Dennoch steht die Kirchensteuer innerkirchlich und politisch unter Druck. Ihre Plausibilität leuchtet immer weniger Bürger:innen ein, die in Umfragen der Forderung nach ihrer Abschaffung mit großer Mehrheit zu stimmen.

Von daher verlässt Anna Ott diese Schützengräben der Bewahrer der Kirchensteuer auf der einen Seite und der Kritiker dieses Systems auf der anderen Seite und unterzieht zunächst das Kirchensteuersystem einem rechtlichen und faktischen Stresstest. Woher kommt die Kirchensteuer, wer zahlt sie, was sind ihre kirchlichen, staatlichen wie völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen, was wäre alles zu tun, würde man einen Systemwechsel anstoßen wollen? Das Besondere an ihrer Arbeit ist dabei, dass sie aussagekräftiges Zahlenmaterial zur Entwicklung der Kirchensteuer, vor allem aber auch zur Mitgliederentwicklung in ihre Überlegungen mit einbezieht. Damit erdet Ott die Diskussion und kann aufzeigen, dass vor allem die Entwicklung der Mitgliederentwicklung Anlass zur Sorge gibt, die aber auch nicht unumkehrbar zu sein scheint, wenn die Kirchen wieder stärker die Mitgliederrekrutierung in den Blick nehmen würden. In einer Stärken-Schwächen-Analyse, die auch ethische Aspekte mit einbezieht, gelingt es Ott, gute Gründe für das Kirchensteuersystem zu identifizieren, aber auch Schwachstellen offen zu legen. Das hindert sie nicht, den bitteren Preis für ein momentanes Festhalten an der Kirchensteuer zu markieren: den Kirchenaustritt mit bürgerlicher Wirkung und die harten kirchenrechtlichen Sanktionen.

Im zweiten Teil ihrer Studie löst Ott eine von mir in der Vorlesung Religionsverfassungsrecht in Münster in einem beiläufigen Nebensatz geäußerte Bitte ein. Angesichts der Forderung vor allem

der Römischen Kurie, doch einmal vorurteilsfrei das Kultursteuersystem in Italien auf seine Tauglichkeit für Deutschland als Game-changer mit Blick auf die Kirchensteuer zu prüfen, begibt sich Ott auf die Suche, in welchen Ländern Europas neben Italien inzwischen dieses System der Kultus- bzw. Kultursteuer eingeführt wurde und welche Effekte es erzielt. Damit schließt sie erstens eine Forschungslücke, denn bisher gab es nur vereinzelte kleine Länderstudien, aber keinen Abgleich der verschiedenen Varianten dieses italienischen Systems, das inzwischen seine Nachahmer in Spanien, Ungarn, Portugal, Slowenien, der Slowakei und Polen gefunden hat. Und zum Zweiten unterzieht Ott diese verschiedenen Varianten ebenso einem Realitätstest, d. h. schaut genau, in welche religionsverfassungsrechtlichen, aber auch historischen Bezüge diese Systeme in den einzelnen Ländern einzuordnen sind und welche zivilgesellschaftlichen und religiösen Akteure überhaupt von dieser Steuer profitieren. Dazu gehört auch die disillusionierende Wahrheit, dass selbst in Ländern wie Italien und Spanien, die mehrheitlich katholisch geprägt sind, a) der Prozess hin zur Etablierung eines Systemwechsels lange Zeit in Anspruch genommen hat und b) weiterhin die Staaten bestimmte Bereiche der kirchlichen Arbeit dauerhaft alimentieren müssen sowie c) somit die Gesamterträge zum Teil nur im Promillebereich den Bedarf der Kirchen bedienen können.

Damit leistet Ott einen wertvollen Beitrag zur Versachlichung der nicht selten polemisch und unkundig geführten Diskussionen über das vor allem in Deutschland leidige Thema Kirchen und Geld, das populistisch geeignet ist, die Gemüter in Wallung zu versetzen. Sie liefert gute Pro- und Contra-Argumente für ein Festhalten am System der Kirchensteuer, liefert aber auch den schlüssigen Aufweis, dass es mit einer einfachen Adaption des italienischen Kultursteuersystems in Deutschland aus rechtlichen, fiskalischen und monetären Gründen nicht getan ist. Die bleibende Wunde der drakonischen innerkirchlichen Rechtsfolgen, die die Deutschen Bischöfe einmalig in der katholischen Kirche für den Kirchenaustritt festgelegt haben, markiert Ott als Kirchenrechtlerin sehr genau. Sie weiß um die vielen katholischen

Christ:innen, die aus der Kirche aus Verzweiflung über Themen wie Missbrauch, Reformstau und Frauenfeindlichkeit oder amtierende Bischöfe ausgetreten sind, die jedes Vertrauen bei den Gläubigen verspielt haben: Gläubige, die ihren Glauben an die befreiende Botschaft des Evangeliums nicht verloren haben, kirchlich aber ortlos geworden sind.

Es ist dieser Studie zu wünschen, dass sie viele Leser:innen finden möge und zum vorurteilstfreien Nachdenken über das spezifisch deutsche Kirchensteuersystem anregt, das sicher ohne Modifikationen bzw. ergänzende Maßnahmen auf Zukunft nicht mehr ausreichen wird, um die Grunddienste der Kirchen zu bedienen.

Thomas Schüller

Münster, am Fest des Hl. Heribert, dem 30. August 2023

Inhalt

Danksagung	5
Vorwort	7
1. Hintergründe	17
1.1 Vorgehen	21
1.2 Forschungsstand	27
2. Die Kirchensteuer	31
2.1 Historische Kontexte	31
2.1.1 Umbrüche zu Beginn des 19. Jahrhunderts	32
2.1.2 Die Einführung der Kirchensteuer	35
2.1.3 Die Weimarer Reichsverfassung	42
2.1.4 Die nationalsozialistische Herrschaft	46
2.1.5 Die Gründung der Bundesrepublik	50
2.2 Rechtsquellen	56
2.2.1 Weltliche Rechtsquellen	57
2.2.1.1 Rechtliche Vorgaben auf Bundesebene	57
2.2.1.2 Kirchensteuergesetze auf Landesebene	65
2.2.2 Kirchliche Rechtsquellen	73
2.2.2.1 Rechtsgrundlagen im CIC/1983	74
2.2.2.2 Kirchensteuerordnungen und -beschlüsse	85
2.2.3 Verträge zwischen Staat und Kirche	92
2.3 Erhebungsformen	97
2.3.1 Das individuelle Einkommen als Richtlinie	98
2.3.2 Die Lohnsteuer als Bemessungsgrundlage	106
2.3.3 Die Kapitalertragsteuer als Bemessungsgrundlage	109
2.3.4 Die Kirchengrundsteuer	111
2.3.5 Das Kirchgeld	112
2.3.5.1 Allgemeines Kirchgeld	112
2.3.5.2 Besonderes Kirchgeld	113

Inhalt

2.4 Kirchensteueraufkommen	116
2.4.1 Erzbistum Köln	117
2.4.2 Erzbistum Freiburg	118
2.4.3 Bistum Limburg	119
2.5 Kirchenmitgliedschaft und Kirchensteuerpflicht	120
2.5.1 Kirchenmitgliedschaft	121
2.5.2 Kirchensteuerpflicht	124
2.5.3 Der Kirchenaustritt	128
2.5.3.1 Staatliche Ermöglichung	129
2.5.3.2 Kirchliche Wertung	133
2.5.4 Mitgliederstruktur und Kirchensteuerzahlende .	148
2.6 Stärken und Schwächen der deutschen Kirchensteuer	159
2.6.1 Die Kirchensteuer als gemeinsame Angelegenheit von Staat und Kirche	159
2.6.2 Die Anknüpfung an staatliche Steuern	167
2.6.3 Kirchenrechtliche Passung	174
2.6.4 Kirche und Geld	178
2.6.5 Die eben nicht nur bürgerliche Wirkung eines Kirchenaustritts	184
2.6.6 Unabhängigkeit und Planbarkeit	189
2.6.7 Umverteilung über die Diözese(n)	192
2.6.8 Gerechtigkeitsaspekte	196
2.6.9 Fehlende Akzeptanz	202
2.6.10 Entwicklung des Kirchensteueraufkommens .	209
2.7 Ergebnisse	213
3. Die Kultursteuer	218
3.1 Italien	220
3.1.1 Hintergrund	221
3.1.2 Die italienische Kultursteuer: <i>Otto per mille</i> .	234
3.1.3 Kontexte	246
3.1.4 Ergebnis	253
3.2 Spanien	254
3.2.1 Hintergrund	254
3.2.2 Die spanische Kultursteuer: <i>Sistema de asignación tributaria</i>	260

3.2.3 Kontexte	277
3.2.4 Ergebnis	281
3.3 Ungarn	282
3.3.1 Hintergrund	283
3.3.2 Die ungarische Kultursteuer: <i>Szja 1+1 %</i>	288
3.3.3 Kontexte	299
3.3.4 Ergebnis	302
3.4 Varianten in weiteren Ländern	303
3.4.1 Portugal	304
3.4.2 Die Slowakei	308
3.4.3 Polen	315
3.4.4 Slowenien	321
3.4.5 Ergebnis	327
Exkurs: Reformbestrebungen zugunsten einer Kultursteuer in Liechtenstein	328
3.5 Ergebnisse	335
 4. Der Vergleich von Kirchen- und Kultursteuer	339
4.1 Verfassungsrecht und das Verhältnis von Staat und Kirche	340
Exkurs: Europarechtliche Entwicklungen	352
4.2 Kirchenrechtliche Kriterien	354
4.3 Zwischen Freiheit, Zwang und Zugehörigkeit	360
4.4 Abhängigkeit und erschwerte Planbarkeit	366
4.5 Gerechtigkeitsaspekte	370
4.6 Gesellschaftliche Akzeptanz	372
4.7 Vermutetes Kultursteueraufkommen	378
4.8 Abschließende Bemerkungen	383
 5. Ausblick	386
5.1 Wie aus der Kirchensteuer eine Kultursteuer werden können	386
5.2 Wie es trotz und mit der Kirchensteuer weitergehen kann	393

Inhalt

6. Verzeichnisse	400
6.1 Abkürzungen	400
6.2 Abbildungen	404
6.3 Quellen	407
6.3.1 Päpstliche Verlautbarungen	407
6.3.2 Konzilstexte	407
6.3.3 Partikularrechtliche Quellen	408
6.3.4 Vereinbarungen zwischen Staat und katholischer Kirche	409
6.3.5 Staatliche Gesetze und Gerichtsurteile (Deutschland)	411
6.3.6 Internationale Quellen	412
6.3.7 Sonstige Quellen und Hilfsmittel	416
6.4 Sekundärliteratur	418

1. Hintergründe

Sie überraschen schon längst nicht mehr: die wiederkehrenden Nachrichten über erneut gestiegene Kirchenaustrittszahlen und die damit verbundenen Prognosen sinkender Kirchensteuereinnahmen.¹ Zwar stand hier in den vergangenen Monaten medial verstärkt das Erzbistum Köln im Fokus, doch der Trend zeigt sich landesweit. War der Kirchenaustritt bislang zumeist das Mittel, sich der Pflicht zur Zahlung der Kirchensteuer zu entziehen, spielt diese in der aktuellen Austrittswelle als Motiv nur noch eine untergeordnete Rolle. Vielmehr entfernen sich sowohl Menschen, denen die Kirche längst fremd geworden ist, als auch Gläubige, die sich zwar der kirchlichen Gemeinschaft verbunden fühlen, aber sich von der verfassten Kirche distanzieren.

Obwohl die sinkenden Mitgliederzahlen Besorgnis erregen, haben sie bisher nur wenig Auswirkungen auf kirchliches Handeln. Sichtbar und praktisch spürbar werden sie vor allem dann, wenn mit ihnen die finanzielle Unterstützung der Kirche wegbricht und sich Kirche – im wahrsten Sinne des Wortes – nicht mehr alles leisten kann. Zusätzlich wirken sich Geschehnisse, wie die Covid19-Pandemie, negativ auf die Einnahmen aus.² Dabei spielt die Kirche mit ihren finanziellen Möglichkeiten immer noch eine große und wichtige Rolle im gesamtgesellschaftlichen Gefüge. Wie bedeutend diese Rolle ist, wird allerdings sehr unterschiedlich wahrgenommen und bewertet.

Diese gesellschaftliche Diskussion wirkt sich auch auf die politische Ebene aus, besonders seit die Ampel-Koalition regiert.

¹ Anfang 2023 war zuletzt das Bistum Osnabrück diesbezüglich in den Schlagzeilen. Vgl. Bistum Osnabrück rechnet mit steigenden Kirchenaustritten, auf: <https://www.sueddeutsche.de/politik/kirche-osnabrueck-bistum-osnabrueck-rechnet-mit-steigenden-kirchenaustritten-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230110-99-165511> (Stand: 11.01.2022).

² Vgl. KNOPP, Daniel: Kirche und Geld: Steuereineinnahmen [sic!] schrumpfen durch Corona, auf: [https://www.br.de/nachrichten/kultur/kirche-und-geld-steuereineinnahmen-schrumpfen-durch-corona,StoxV рк \(Stand: 02.01.2023\).](https://www.br.de/nachrichten/kultur/kirche-und-geld-steuereineinnahmen-schrumpfen-durch-corona,StoxV рк (Stand: 02.01.2023).)

Kurz nach der Unterzeichnung des Koalitionsvertrags 2021 verabschiedete etwa der Bundesweite Arbeitskreis Säkulare Grüne ein Positionspapier zu „Überwindung der Kirchensteuer“.³ Aktuelle politische Brandherde wie der Krieg in der Ukraine und die Krise um die Energieversorgung hemmten in den vergangenen Monaten die angestrebte Auseinandersetzung mit der Frage nach dem Verhältnis von Staat und Kirche und wie dieses weiterzuentwickeln sei. Hinter den Kulissen jedoch wurde zuletzt verstärkt über die Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen verhandelt,⁴ wie Ende 2022 bekannt wurde.⁵ Es ist zu vermuten, dass diese Auseinandersetzung früher oder später auch eine erneute öffentliche Diskussion der Kirchensteuer bewirken wird.⁶

Doch Kritik kommt auch aus dem innerkirchlichen Bereich⁷ – vornehmlich von denen, die sich eine andere Kirche wün-

³ Vgl. FRITZ, Martin: Überwindung der Kirchensteuer. Ein religionspolitischer Beschluss der „Säkularen Grünen“, in: EZW 85 (2022, 2), 92–99.

⁴ Vgl. LÖWISCH, Georg: Haben die Kirchen zu viel Macht? Welche Privilegien wirklich zählen, Staatsleistungen für die Kirche, auf: <https://www.zeit.de/2022/52/staatsleistungen-kirche-gehaelter-bundestag> (Stand: 02.01.2023).

⁵ Vgl. Einmalige Ablöse. Länder sollen laut Zeitung zehn Milliarden an Kirchen zahlen, auf: <https://www.domradio.de/artikel/laender-sollen-laut-zeitung-zehn-milliarden-kirchen-zahlen> (Stand: 02.01.2023). Im Mai 2021 hatte der Bundestag das Grundsätzgesetz zur Ablösung der Staatsleistungen, das von FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen eingebracht wurde, abgelehnt. Zum Grundsätzgesetz siehe: WACHTER, Henning: Die Staatsleistungen an die Kirchen. Historische Perspektiven und aktuelle Herausforderungen, in: ALTHAUS, Rüdiger/SCHMIDT, Jochen/KLAPHECK, Elisa/SCHROETER-WITTKE, Harald (Hg.): Staat und Religion. Aspekte einer sensiblen Verhältnisbestimmung (QD 303). Freiburg 2019, 250–270.

⁶ Vgl. MAIZIÈRE, Thomas de: Von einem Mit- zu einem Nebeneinander? Auswirkungen einer Ablösung der Staatsleistungen auf das Verhältnis von Staat und Kirche in Deutschland, in: UHLE, Arnd/WOLF, Judith (Hg.): Ablösung der Staatsleistungen. Gefahr oder Chance für das Verhältnis von Staat und Kirche? (EGTSK 57). Münster 2022, 158–167, hier 162.

⁷ Die Kirchensteuer wird öffentlich deutlich öfter von Vertreter:innen der evangelischen als der katholischen Kirche kritisch angefragt, so etwa von der Landesbischöfin der Nordkirche, Kristina Kühnbaum-Schmidt im Jahr 2020. Vgl. LASSIWE, Benjamin: Bischöfin hinterfragt Kirchensteuer, in: HK 74 (2020, 11), 48.

schen.⁸ So sehen konservativ-traditionalistische Kreise eine zu starke Einbindung der Kirche in staatliche Aufgaben, die durch die starken finanziellen Mittel ermöglicht werden, und fordern eine neue Fokussierung auf die Stärkung des Glaubens der Menschen.⁹ Eine arme Kirche fordern auch eher reformorientierte Gruppen: „Ihr Ideal ist die arme Gemeinde, Reichtum suspekt, Geld tendenziell etwas Schlechtes. Wirtschaft und Kirche – zwei gegensätzliche Welten.“¹⁰ Die theologische Diskussion ist derweil stark geprägt von den umstrittenen innerkirchlichen Folgen eines Kirchenaustritts, der nicht nur kirchenrechtliche, sondern auch ekklesiologische und pastorale Schwierigkeiten hervorbringt. Aber auch der sozialethische Blick auf den kirchlichen Umgang mit Geld wirft Fragen auf, die mit der Kirchensteuer in Verbindung stehen, die aber auch die Kirche als solche und vor allem ihre Sozialgestalt betreffen. Denn gleichzeitig ist eine finanziell gut gestellte Kirche in der Lage, weitreichende soziale und caritative Projekte und Ziele zu verwirklichen. Die Relevanz der Kirchensteuer betrifft deshalb nicht nur die deutsche Kirche, sondern auch die Gesellschaft als solche: „Bei der Finanzierung der gemeinsamen Angelegenheiten von Staat und Religionsgemeinschaften (*res mixtae*) geht es nicht um Kirchenfinanzierung, sondern

⁸ Vgl. FELDHOF, Norbert: Kirchensteuer in der Diskussion. Publizistisch, politisch, volkswirtschaftlich, rechtlich und theologisch (Schriftenreihe der Kölner Juristischen Gesellschaft 19). Köln 1996, 52.

⁹ Ein Beispiel: *Acies Ordinata* demonstrierte am 18.01.2020 in München gegen den synodalen Weg und betete für die Einheit der Kirche. In seiner Rede fordert Prof. Roberto de Mattei dabei auch zum Boykott der Kirchensteuer auf: „Kirchensteuer zu zahlen heißt freilich direkt an der fortschreitenden Säkularisierung der Kirche in Deutschland und, dank [...] der finanziellen Potenz der deutschen Bischöfe, weltweit mitzuarbeiten.“ WIMMER, Anian: Kundgebung gegen „Synodalen Weg“ in München, auf: <https://de.catholicnewsagency.com/story/katholiken-demonstrieren-stumm-gegen-synodalen-weg-in-munchen-5640> (Stand: 05.05.2021).

¹⁰ NOTDURFTER, Alexander: Vom Wert Heiliger Dinge. Anmerkungen zum Diskurs über Geld in der Kirche, in: ERNESTI, Jörg/LINTNER, Martin/MOLING, Markus (Hg.): Liebes Geld – schnöder Mammon. Kirche und Finanzen (Brixner theologisches Jahrbuch 10). Brixen/Innsbruck 2020, 183–200, hier 184.

um die Finanzierung staatlicher oder zumindest öffentlicher Aufgaben.“¹¹

Angesichts dieser öffentlichen Kritik ist nicht verwunderlich, wenn diejenigen, die ihre persönliche Bindung zur Kirche verloren haben und inhaltliche Lehren nicht mehr mittragen wollen, die Kosten der Kirchensteuer mit Blick auf den Nutzen als zu hoch empfinden und sich für einen Kirchenaustritt entscheiden. Außerdem wandeln sich gesellschaftliche und kirchliche Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Kirchensteuer funktioniert. Unter den Bischöfen bleibt es derweilen auffällig still, wenn es um die Kirchenfinanzierung geht. Dabei weiß man dort um die schlechten Prognosen und auch, dass die Zeit drängt. Nur selten hört man von hohen kirchlichen Amtsträger, die um eine Auseinandersetzung damit werben, so wie Bischof Gregor Maria Hanke im Jahr 2021.¹²

Auf der Suche nach möglichen Verbesserungen und Alternativen zur Kirchensteuer schweift der Blick immer häufiger ins europäische Ausland. Nicht nur einzelne Politiker:innen in Deutschland, etwa Bodo Ramelow,¹³ sondern auch Stimmen aus dem Vatikan befürworten ein anderes System: die Kultursteuer.¹⁴ Über eine solche finanziert sich die Kirche in Italien, Spanien und Un-

¹¹ WALDHOFF, Christian: Staatsleistungen außerhalb der Staatsleistungen. Zukunftsperspektiven für die staatliche Förderung von Religionsgemeinschaften, in: UHLE, Arnd/WOLF, Judith (Hg.): Ablösung der Staatsleistungen. Gefahr oder Chance für das Verhältnis von Staat und Kirche? (EGTSK 57). Münster 2022, 124–157, hier 134.

¹² Vgl. Hanke: In spätestens zehn Jahren bricht die Kirchensteuer ein. Eichstätt Bischof fordert Debatte über alternative Einnahmen, auf: <https://www.katholisch.de/artikel/21189-hanke-in-spaetestens-zehn-jahren-bricht-die-kirchensteuer-ein> (Stand: 15.12.2022).

¹³ Zuletzt tat er dies 2022, bringt diesen Vorschlag aber in den vergangenen Jahren immer wieder ein. Seine Position ist unter anderem nachzulesen auf seiner Website: <https://www.bodo-ramelow.de/2022/02/freinemodernisierungderstaatskirchenbeziehungen/> (Stand: 15.12.2022).

¹⁴ Prominent ist hierzu eine Aussage von Kardinal Josef Ratzinger, der vor allem die Freiwilligkeit des italienischen Systems lobte. Vgl. RATZINGER, Josef: Salz der Erde. Christentum und katholische Kirche im neuen Jahrtausend, Ein Gespräch mit Peter Seewald. München 2004, 166f.

garn, aber auch in anderen europäischen Ländern finden sich ähnliche Systeme. Bei einer Kultursteuer können Steuerzahlende frei über den Zweck eines Teils der Einkommensteuer mit wenigen Angaben auf der Steuererklärung entscheiden. Vielen Kritiker:innen der deutschen Kirchensteuer scheint dieses Vorgehen eher zuzusagen als das deutsche System, in dem die Steuer an die Konfessionszugehörigkeit gebunden ist.

Nicht nur die konkrete Gestalt wie die Höhe der Zweckbestimmung, sondern auch die Besonderheiten der jeweiligen Gesellschaften und Staaten, in denen die Kultursteuer Anwendung findet, sind dabei deutlich zu unterscheiden. Bei der Betrachtung der sehr unterschiedlichen Kontexte und Varianten der Kultursteuer in Europa fällt auf, dass die vorschnelle Rede von Erfolgsgeschichten mit Vorsicht zu genießen ist. Ein fertiges Konzept, das überall gleichermaßen funktioniert und ausreichende Finanzmittel generiert, gibt es nicht. Vor der Diskussion um eine mögliche Einführung dieses Systems in Deutschland muss deshalb dessen Sinnhaftigkeit und Zukunftsfähigkeit ausführlich geprüft werden. Nicht zuletzt sind dabei auch die umfassenden und weitreichenden Änderungen besonders des staatlichen und staatskirchenvertraglichen Rechts zu bedenken, die mit einem solchen Vorhaben verbunden wären.

1.1 Vorgehen

Für ein tieferes Verständnis der Kirchensteuer, das im ersten großen Teil der Arbeit (2.) als Grundlage der weiteren Ausführungen erreicht werden soll, ist es unabdingbar, sich zunächst mit der historischen Genese der Kirchensteuer zu beschäftigen. Entsprechend wird im zweiten Kapitel dieser Arbeit (2.1.) die Entwicklung der Kirchensteuer nachgezeichnet, die ausgelöst durch die starken gesellschaftlichen Veränderungsprozesse im 19. Jahrhundert von staatlicher Seite eingeführt wurde und in der Weimarer Reichsverfassung und schließlich nach der nationalsozialistischen Herrschaft auch im Grundgesetz festgeschrieben wurde.

Ihre heutige rechtliche Geltung (2.2.) erhält die Kirchensteuer jedoch nicht nur aus dem Grundgesetz, sondern auch aus den Verfassungen der Länder. Exemplarisch wird das Kirchensteuergesetz des Landes Nordrhein-Westfalen mit seinen rechtlichen Normen in dieser Arbeit vorgestellt. Die Kirchensteuer als gemeinsame Angelegenheit von Staat und Kirche gründet zusätzlich auf kirchlichem Recht, das ausgehend von den gesamtkirchlichen Normen im Codex Iuris Canonici und auf Ebene der Deutschen Bischofskonferenz vor allem in Kirchensteuerordnungen und Hebesatzbeschlüssen ausgeformt und entsprechend hier dargelegt wird. Gemeinsam mit völkerrechtlichen Verträgen mit dem Heiligen Stuhl bilden diese Quellen das rechtliche Fundament der Kirchensteuer.

Speziell mit Blick auf die Art und Weise der Erhebung der Kirchensteuer besteht einerseits viel Unklarheit in der Bevölkerung, andererseits wird sie aus verschiedenen Gründen kritisiert. Um diese Kritik, aber auch die praktische Seite des Kirchensteuerertrags besser zu verstehen, wird dargelegt (2.3.), auf welcher Grundlage die Höhe der individuellen Kirchensteuerschuld berechnet wird. Da hier das Einkommen entscheidend ist, werden neben der Bemessungsgrundlage der veranlagten Einkommensteuerschuld auch die Lohn-, Kapitalertrag- und Grundsteuer als Bemessungsgrundlagen aufgezeigt. Da auch das Kirchgeld eine Art der Kirchensteuer ist, wird auch dieses in den begrifflich ähnlichen, inhaltlich aber zu unterscheidenden Formen des allgemeinen und des besonderen Kirchgelds erläutert. Daran anschließend (2.4.) wird beispielhaft das Kirchensteueraufkommen aus den (Erz-)Bistümern Köln, Freiburg und Limburg aus den Jahren 2008 bis 2018 anteilig der verschiedenen Bemessungsgrundlagen dargestellt.

Im nachfolgenden Kapitel (2.5.) werden zunächst die Fragen nach der Mitgliedschaft in der Kirche dargelegt, die Grundlage der Kirchensteuer ist, und anschließend die nach der Kirchensteuerpflicht, die sich durch die Anknüpfung an staatliche Steuern aus der Einkommensteuerpflicht ergibt. An dieser Stelle wird auch angesichts der aktuellen Entwicklungen auf die staatliche Ermögli-

chung eines Kirchenaustritts und den innerkirchlichen Umgang mit einem solchen ausführlich eingegangen. Mithilfe vor allem der „Projektion 2060“ des Freiburger Forschungszentrums Generationenverträge wird anschließend die Mitgliederstruktur unter Berücksichtigung der Kirchensteuerzahlenden beleuchtet.

Die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse werden schließlich im folgenden Kapitel (2.6.) umfassend bewertet und die Stärken und Schwächen des Systems der Kirchensteuer herausgearbeitet. Dabei geht es zunächst um Fragen der Zusammenarbeit von Kirche und Staat und solchen, die sich aus der Anknüpfung an staatliche Steuern ergeben. Danach wird die Passung der Kirchensteuer zu den vermögensrechtlichen Vorgaben des Kirchenrechts und den theologischen Vorstellungen eines sendungstreuen Umgangs mit weltlichem Vermögen untersucht. Anschließend wird die Diskussion um die innerkirchliche Wertung eines Kirchenaustritts in den Gesamtkontext gestellt, ebenso wie Aspekte der durch die Kirchensteuer gewonnenen Unabhängigkeit der kirchlichen Finanzierung, Anfragen an das System der Diözesankirchensteuer und der Frage nach der Gerechtigkeit der Kirchensteuer. Abschließend wird auf die in der Gesellschaft schwindende Akzeptanz der Kirchensteuer und auf die fehlende Transparenz im kirchlichen Umgang mit ihr eingegangen. Schließlich wird es darum gehen, wie sich das Kirchensteueraufkommen aufgrund der sich wandelnden Mitgliederstruktur in den kommenden Jahrzehnten verändern wird. Dieser Teil der Arbeit schließt mit einigen zusammenfassenden Ergebnissen (2.7.).

Der zweite große Teil der Arbeit (3.) behandelt die Kultursteuer und wie sie in den einzelnen Ländern ausgestaltet ist. Das prominenteste Beispiel der Kultursteuer ist das *otto per mille* in Italien (3.1.). Bevor dieses genauer erklärt wird, beschäftigt sich ein erstes Unterkapitel mit dem historischen Hintergrund und dem Kontext der Entstehung dieses Systems in Italien. Besonders das spezielle Verhältnis von italienischem Staat und Kirche wird dabei beleuchtet. Nach einer ausführlichen Beschreibung, wie das System funktioniert, wer davon profitiert und welche Schwachstellen zu finden sind, folgt ein Blick auf die Kontexte, die für eine

Bewertung der Kultursteuer dort einzubeziehen sind. So geht es hier etwa um die weiterhin starke katholische Prägung der italienischen Bevölkerung, die das Funktionieren des Systems unterstützt. Es schließen sich einige abschließende Bemerkungen zur italienischen Kultursteuer an.

Auch die spanische Kultursteuer wird gelegentlich als Vorbild für eine neue Kirchenfinanzierung in Deutschland angeführt (3.2.). Auch hier wird zunächst die Entstehungsgeschichte des Systems näher beleuchtet. Darauf folgt eine ausführliche Beschreibung, wie das *Sistema de asignación tributaria*, die spanische Kultursteuer, ausgestaltet ist – unter besonderer Beachtung der Unterschiede zum italienischen System. Auch die Rahmenbedingungen, unter denen sich die Kultursteuer in Spanien befindet, unterscheiden sich von den italienischen, weshalb diesen ein eigenes Unterkapitel gewidmet ist. Auch hier endet das Kapitel mit einer abschließenden Ergebnissicherung.

Das dritte Land, das bei einer umfassenden Begutachtung der Kultursteuer nicht vergessen werden darf, ist Ungarn (3.3.). Wie bereits in den beiden Kapiteln zum System in Italien und Spanien beginnt der Blick hier zunächst in der Geschichte und der Zeit vor der Einführung des Systems, die, anders als in jenen Ländern geprägt war vom Kommunismus. Vom *Szja 1+1 %*, der ungarischen Kultursteuer, profitieren weitaus mehr Empfänger als in den anderen beiden Ländern, weshalb hier eine detaillierte Analyse der Struktur und des Aufbaus des Systems und eine anschließende Zusammenschau der Kontexte folgt, die sich auch aus den zuvor festgestellten Besonderheiten in Ungarn ergeben. Einige kurze Bemerkungen halten die Ergebnisse des Kapitels fest.

Aber auch in anderen europäischen Ländern gibt es ein System der Kultursteuer, das sich jedoch in einem wichtigen Punkt von den bis hierher behandelten unterscheidet, denn hier treten nicht nur Kirchen und Religionsgemeinschaften, sondern auch andere Organisationen als mögliche Empfänger des Anteils der Einkommensteuer auf. So werden im folgenden Kapitel (3.4.) die Systeme in Portugal, der Slowakei, Polen und Slowenien vorgestellt und die Ergebnisse dieser Unterkapitel anschließend zusammengefasst.