

DIE MANDATSSTEUER – KEINE LÖSUNG FÜR DIE SCHWEIZ

IM GESPRÄCH

Im Zusammenhang mit Fragen rund um Kirchensteuern und (partielle) Kirchengaustritte wird von unterschiedlichsten Kreisen immer wieder die Umstellung auf das System der «Mandatssteuer» ins Spiel gebracht, so auch jüngst von Lukas Niederberger in der Zeitschrift «Aufbruch» (Nr. 192 vom 13. September 2012, S. 8).¹ Der Artikel schliesst mit folgenden Worten: «Die kirchliche Beitragspflicht erfordert eine völlig neue Basis, zumal fast jedes Jahr in einem Kanton die Abschaffung der Kirchensteuern natürlicher oder juristischer Personen gefordert wird. In Italien und Spanien bezahlt jeder einen bestimmten Prozentsatz des Einkommens in einen Solidaritätstopf und entscheidet, ob diese Steuer an seine Kirche oder an eine anerkannte Hilfsorganisation gelangen soll. Wenn es stimmt, dass die Kirchen so viel leisten für das Wohl der Gesamtgesellschaft, müssen sie sich vor dem neuen System nicht fürchten, sondern können so vermeiden, dass Gläubige vor allem aus steuerlichen Gründen austreten.» Als Vorteile des Systems der Mandatssteuer gelten zum einen die Freiheit der Steuerpflichtigen, zu entscheiden, wer begünstigt werden soll, und zum anderen die Unmöglichkeit, sich durch einen Kirchengaustritt steuerlich zu entlasten: Wer niemanden begünstigen will, bezahlt nicht weniger. Das klingt in der Tat verlockend, würde doch der leidigen Debatte um die Folgen des Kirchengaustritts und um das Verhältnis von Kirchengzugehörigkeit und Kirchensteuerpflicht ein Ende gesetzt, weil es dann keinen «Kirchensteuergaustritt» mehr gäbe. Wer sich aber genauer informiert, wie das Modell funktioniert, wird rasch erkennen, dass mit der Forderung «Eine neue Grundlage muss her» vieles aufs Spiel gesetzt wird und dass die Dinge komplizierter sind. Jedenfalls ist eine Mandatssteuer nach italienischem Vorbild für die Schweiz keine Lösung.

Dr. Daniel Kosch ist seit 2001 Generalsekretär der Römisch-katholischen Zentralkonferenz der Schweiz.

Wie funktioniert «otto per mille»?

Die «Mandatssteuer» wird in Italien «otto per mille» genannt, weil sie den Steuerzahlenden die Möglichkeit gibt, für 8 Promille der Einkommenssteuer darüber zu befinden, wem sie zugute kommen sollen: Der katholischen Kirche, anderen Kirchen und Glaubensgemeinschaften oder dem Staat, der diese Mittel für soziale Aufgaben einsetzen muss.² Der so verteilte Anteil der Einkommenssteuer wird für das ganze Land Italien festgelegt. Und die entsprechenden Erträge gehen an den nationalen Ansprechpartner des Staates, im Fall der katholischen Kirche an die italienische Bischofskonferenz, die im Rahmen der gesetzlichen Regelungen über die Verteilung der Mittel entscheidet und den staatlichen Behörden gegenüber Rechenschaft ablegt. Die 8 Promille der Einkommenssteuer jener, die keine

Wahl treffen, werden proportional zur Verteilung jener eingesetzt, die eine Wahl getroffen haben. Konkret heisst das am Beispiel der katholischen Kirche: Derzeit kreuzen rund 60 Prozent der Steuerpflichtigen einen Empfänger an. Und von diesen 60 Prozent berücksichtigen rund 80 Prozent in ihrer Steuererklärung die katholische Kirche. Ihr gehen folglich 80 Prozent des gesamten Ertrags des «otto per mille» zu, obwohl de facto nur 48 Prozent (= 80 Prozent von 60 Prozent) der Gesamtbevölkerung ausdrücklich die katholische Kirche begünstigt haben. Der Ertrag aus dem «otto per mille» belief sich für die katholische Kirche im Jahr 2011 auf ca. 1,1 Milliarden Euro, d.h. ca. 1,32 Milliarden Schweizer Franken. Umgerechnet auf die rund 53 Millionen Katholiken ergibt das einen Pro-Kopf-Ertrag von rund 25 Franken.

Unterschiede zwischen italienischer und Schweizer Kirchenfinanzierung

Zwischen dem System der Mandatssteuer und den aktuellen Formen der Kirchenfinanzierung in der Schweiz gibt es zahlreiche Unterschiede:

1. Das italienische System bringt – pro Katholik bzw. Kirchenmitglied – sehr viel weniger Geld. Der durchschnittliche Pro-Kopf-Ertrag aus Kirchensteuern natürlicher und juristischer Personen sowie aus Staatsbeiträgen beläuft sich in der Schweiz auf rund 330 Franken.

2. Für die katholische Kirche in Italien sind die Erträge aus dem «otto per mille» längst keine so wichtige Finanzquelle wie die Kirchensteuern in der Schweiz, denn die katholische Kirche in Italien ist eine grosse Immobilienbesitzerin, sie hat also Möglichkeiten und eigene Einnahmen, von der die Kirche in der Schweiz nur träumen kann. Dazu geniesst die Kirche dort auch bei gewerblichen Einrichtungen gewisse Steuerbefreiungen.

3. Das italienische System ist zentralistisch – das schweizerische System ist föderalistisch. Die Kirchensteuern sind in erster Linie Kirchengemeindesteuern und können vor Ort eingesetzt werden.

4. Das italienische System lässt das Geld der kirchlichen Hierarchie zukommen, die es verteilt – das schweizerische System ist demokratisch, sodass die Kirchensteuerpflichtigen über die Höhe der Steuer und über den Einsatz der Mittel mitentscheiden können, wie es hierzulande auch im staatlichen Bereich üblich ist.

5. Das italienische System ist von der Bereitschaft des Staates abhängig, zur Finanzierung der Kirchen und Religionsgemeinschaften beizutragen. Rechtlich handelt es sich um eine Teilzweckbindung

¹ Der nachfolgende Beitrag gibt die Auffassung des Verfassers wieder. Seine Veröffentlichung erfolgt jedoch mit Zustimmung des Präsidiums der RKZ.

² Anerkannte Hilfsorganisationen profitieren nicht vom «otto per mille», sondern vom zusätzlichen «cinque per mille», das allerdings freiwillig ist. Das System kommt also nur Religionsgemeinschaften zugute – und mit einer Öffnung auf weitere Organisationen wären schwierige Abgrenzungsfragen verbunden.

der staatlichen Einkommenssteuer. Das schweizerische System hingegen beruht auf den öffentlich-rechtlich anerkannter Religionskörperschaften, in denen die Mitglieder der Religionsgemeinschaft sich selbst organisieren, um das kirchliche Leben zu fördern.

Religionsrechtliche Voraussetzungen

Käme man trotz der weitreichenden Folgen zur Überzeugung, dass es an der Zeit wäre, die herkömmlichen Kirchenfinanzierungssysteme in der Schweiz durch eine Mandatssteuer abzulösen, müssten erst die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden: Eine Mandatssteuer, die für sämtliche Steuerpflichtigen obligatorisch ist, müsste wohl gesamtschweizerisch eingeführt werden. Die Bundesverfassung (BV Art. 72) wäre dahingehend zu ändern, dass nicht mehr (nur) die Kantone, sondern (auch) der Bund für das Verhältnis von Kirche und Staat zuständig wird. Und die Bundesverfassung müsste die Eidgenossenschaft berechtigen, Religionsgemeinschaften finanziell aus Erträgen der Bundessteuer zu unterstützen. Auch ein Modell, das die Mandatssteuer auf kantonaler Ebene einführen wollte, hätte in allen Kantonen zur Folge, dass die Kantonsverfassungen angepasst werden müssten, was zwingend Volksabstimmungen erfordert. Sodann müsste geklärt werden, ob diese Mandatssteuer sämtliche anderen Formen staatlicher Unterstützung bei der Kirchenfinanzierung ersetzt. Schliesslich müsste geregelt werden, wer diese Steuergelder im Namen der jeweiligen Religionsgemeinschaften erhalte und welche Rechte und Pflichten damit verbunden wären. Weder die Schweizer Bischofskonferenz, noch die Römisch-Katholische Zentralkonferenz oder der Schweizerische Evangelische Kirchenbund sind derzeit so verfasst, dass sie Erträge aus einer Mandatssteuer entgegennehmen und verwalten könnten.

Umsetzungsschwierigkeiten

Wer sich diese religionsrechtlichen Voraussetzungen klarmacht und mit den schweizerischen Verhältnissen vertraut ist, wird sofort die politischen Umsetzungsschwierigkeiten sehen:

a) Die finanziellen Kompetenzen der nach wie vor stark verwurzelten Kirchgemeinden und wohl auch der kantonalkirchlichen Organisationen gingen verloren oder würden massiv eingeschränkt. Es ist derzeit kaum vorstellbar, dass die kirchliche Basis sich aktiv für ein Modell einsetzt, das mit einem solchen Verlust an finanzieller Autonomie, an demokratischen Mitwirkungsrechten und an Eigenständigkeit des kirchlichen Lebens vor Ort verbunden ist.

b) Die wachsende Zahl jener, die konfessionslos sind und keine Kirchensteuern zahlen, müssten einer zusätzlichen Steuer oder einer Erhöhung der Einkommenssteuer zustimmen. Es ist kaum zu erwarten, dass diese kirchendistanzierten Kräfte aktiv für einen solchen Systemwechsel eintreten.

c) In den Kantonen, wo es keine Kirchensteuern gibt, wäre die Mandatssteuer vielleicht für die engagierten Kirchenmitglieder interessant, weil sie die finanzielle Stabilität der Kirche erhöhen könnte. Aber da in Genf und Neuenburg nur rund 10 Prozent der Kirchenmitglieder den freiwilligen Kirchenbeitrag zahlen, ist man auch in diesen Kantonen von den erforderlichen politischen Mehrheiten weit entfernt.

Abschliessende Hinweise

1. Probleme rund um Kirchenfinanzen und Kirchenaustritte, die jeweils anlässlich von Konflikt- oder Skandalmeldungen sprunghaft ansteigen, um sich dann wieder zu stabilisieren, sind Ausdruck einer tiefgreifenden Tendenz zur Kirchendistanzierung. Deshalb wäre in der Schweiz eine Mandatssteuer höchstens dann eine mehrheitsfähige Alternative zur Kirchensteuer, wenn die Erträge (anders als in Italien) nicht nur Religionsgemeinschaften, sondern auch anderen gemeinnützigen oder weltanschaulichen Organisationen zugute kämen. Das Problem der wachsenden Kirchendistanzierung lässt sich auch mit einer Mandatssteuer nicht lösen – dafür braucht es andere, primär pastorale «Aufbrüche» in den Kirchen und in ihrem Umgang mit Geld und institutioneller Grösse. Letztere sind ohne schmerzhaftes Transformationsprozesse nicht zu haben.

2. Die staatskirchenrechtlichen Systeme in der Schweiz und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit sind äusserst unterschiedlich. Sie sind zutiefst mit den verschiedenen kulturellen Prägungen, mit der Konfessionsgeschichte, mit dem föderalistischen Staatsaufbau und mit den Eigenheiten des schweizerischen Steuerrechts (Steuerautonomie der Gemeinden und Kantone, Steuerwettbewerb usw.) verbunden. Das hat viele Vor- und Nachteile. Aber ganz unabhängig davon, wie man diese in den letzten Jahren intensiv diskutierten Strukturen beurteilt: Es führt kein Weg daran vorbei, diese Realität wahrzunehmen – und zu anerkennen, dass man die heutigen Formen der Kirchenfinanzierung zwar vielleicht «schlag»-artig zerstören könnte (wobei sie sich bisher als sehr resistent erwiesen haben), dass aber Anpassungen an die veränderte Religionslandschaft nur im Dialog, mit Kompromissen, in kleinen Schritten und unter Berücksichtigung von Föderalismus und direkter Demokratie möglich sind.

All diejenigen, die sich konstruktiv an einer zeitgemässen und unbestritten notwendigen Weiterentwicklung der Kirchenfinanzierung in der Schweiz beteiligen möchten, sollten sich daher die Bitte von Antoine de Saint-Exupéry zu eigen machen: «Lehre mich die Kunst der kleinen Schritte. (...) Lass mich erkennen, dass Träume nicht weiterhelfen, weder über die Vergangenheit noch über die Zukunft. Hilf mir, das Nächste so gut wie möglich zu tun und die jetzige Stunde als die wichtigste zu erkennen.»

Daniel Kosch