

14.02.15

**Win-Win-Win-Situation**

**Gespräch mit dem Staats- und Kirchenrechtler Michael Germann über Entstehung, Geschichte und Zukunft der Kirchensteuer in Deutschland**

Michael Germann

Die Haupteinnahmequelle der großen Kirchen in Deutschland ist die Kirchensteuer. Sie wurde vor über hundert Jahren eingeführt, um den Staat von der Finanzierung der Kirchen zu entlasten. Trotzdem klingt Kirchensteuer nach Staatsnähe, und dann zieht sie der Staat auch noch ein. Hat das Zukunft?



Foto: privat

**zeit**zeichen: *Herr Professor Germann, warum darf die Kirche bei uns Steuern erheben, das darf doch sonst nur der Staat?*

**Michael Germann:** Die Kirchensteuer ist eine besondere Rechtsform, in der die Kirchen bei uns in Deutschland ihre Mitgliedsbeiträge erheben können. Diese Rechtsform ist verfassungsrechtlich garantiert.

*Wie kam es dazu?*

**Michael Germann:** Die Kirchensteuer wurde im 19. Jahrhundert eingeführt, um eine weitere Finanzierung der Kirchen aus staatlichen Steuermitteln zu vermeiden. Die alte Kirchenfinanzierung aus Vermögenserträgen funktionierte nicht mehr, unter anderem weil der Ertragswert des Kirchenvermögens nicht mehr ausreichte, um die kirchlichen Aufgaben zu finanzieren. Die Finanzierung kirchlicher Aufgaben befand sich also in einer strukturellen Schieflage. Ohne Kirchensteuer hätte der Staat einspringen und aus dem Staatshaushalt kirchliche Aufgaben bezahlen müssen.

*Warum musste denn der Staat kirchliche Aufgaben bezahlen?*

**Michael Germann:** Damals waren Staat und Kirche nicht getrennt. Es ging um die Finanzierung von Staatskirchen. Der Staat wurde als verantwortlich dafür angesehen, für ordentliche Kirchenfinanzen zu sorgen. Eine Deckung des Bedarfs aus dem Staatshaushalt hätte bedeutet, dass alle Steuerzahler ohne Rücksicht auf ihre Kirchenmitgliedschaft dafür aufgekommen wären. Aber schon damals empfand man, dass doch die Mitglieder für die Finanzierung ihrer Kirche verantwortlich sein müssten. So ist die Kirchensteuer eingeführt worden als eine Form der Kirchenfinanzierung durch die Kirchenmitglieder. Nach dem Ende der Monarchie in Deutschland und dem damit einhergehenden Ende des Staatskirchentums ist diese öffentlich-rechtliche Form für die Finanzierung der Kirchen fortgeführt worden. Die nun vom Staat unabhängigen Landeskirchen behielten den Status von Körperschaften des öffentlichen Rechts und konnten als solche ihre Mitgliedsbeiträge weiterhin in der öffentlich-rechtlichen Form der Kirchensteuer erheben. Und andere Religionsgemeinschaften erhielten auf Antrag die gleichen Rechte. So gilt es bis heute.

*Aber es ist doch so, dass bei uns die Kirchensteuer automatisch von den staatlichen Stellen eingezogen wird. Warum machen das die Kirchen nicht selbst?*

**Michael Germann:** Der Artikel 137 der Weimarer Reichsverfassung von 1919, der mit den anderen Kirchenartikeln unverändert in unser Grundgesetz übernommen wurde, lautet im Absatz sechs so: "Die Religionsgesellschaften, welche Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, sind berechtigt, auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben." Die dort vorausgesetzten "bürgerlichen Steuerlisten" gibt es aber nicht. Der Staat müsste sie eigens für die Kirchen erstellen, also den Kirchen mitteilen, wieviel Steuern jedes ihrer Mitglieder zu zahlen hat. Statt dies zu tun, hat der Staat das Verfahren von Anfang an so praktiziert, dass er die Kirchensteuer einfach miterhoben und an die Kirchen weitergeleitet hat. Das erspart nicht nur den Kirchen den Aufbau einer eigenen Steuerverwaltung, sondern ist auch datenschutzrechtlich gesehen die schonendste Variante.

*War es denn schon immer so seit Einführung dieses Verfahrens, dass der Staat die Kirchensteuer einzieht?*

**Michael Germann:** Ja, das Verfahren ist schon immer über die staatlichen Finanzämter abgewickelt worden. Die Kirchensteuer wird seit den 1920er Jahren als Zuschlag auf die Einkommensteuer erhoben. Die staatlichen Finanzämter führen das Verfahren durch, nur in Bayern liegen Teile des Verfahrens in der Hand kirchlicher Steuerämter.

*Wieso hat man sich denn in der Weimarer Reichsverfassung dafür entschieden, dass die seit 1918/19 unabhängigen Kirchen in Deutschland in die Institution einer Körperschaft des öffentlichen Rechts überführt werden. Man hätte doch Religionsgemeinschaften auch als Vereine organisieren können?*

**Michael Germann:** Natürlich hätte man 1919 alle Kirchen zu Vereinen machen können, diese Vorschläge gab es durchaus, aber das wäre ein sehr tiefer Eingriff in die bestehenden Kirchenstrukturen gewesen. Einige Jahre zuvor war genau das in Frankreich versucht worden, da sollte die römisch-katholische Kirche geradezu in die Vereinsstruktur gezwungen werden, um ihren hierarchischen Aufbau zu brechen. Dies widerspricht aber der Religionsfreiheit: Sie erfordert, dass Religionsgemeinschaften ihre Angelegenheiten selbstständig regeln dürfen. In Deutschland spielte 1919 bei der Abfassung der Weimarer Kirchenartikel sicherlich auch der Gedanke der Kontinuität eine Rolle, aber zugleich war die Freiheit der Religionsgemeinschaften zur selbstständigen Regelung ihrer eigenen Angelegenheit ein leitendes Prinzip. Spätestens in der Entwicklung unter dem Grundgesetz ist der Zusammenhang zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und dem Angebot der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaft deutlich geworden. In jüngerer Zeit hat das Bundesverfassungsgericht bestätigt, dass der Körperschaftsstatus ein Mittel der Förderung grundrechtlicher Freiheit ist.

*Obwohl die Kirchensteuer ein Mitgliedsbeitrag ist, herrscht heutzutage in der Öffentlichkeit oft das Missverständnis, die Kirchensteuer sei eine Art staatlicher Beitrag, denn "Steuer" klingt nach "Staat". Sollten die Kirchen das ganze nicht einfach in "Mitgliedsbeitrag" umbenennen?*

**Michael Germann:** So ganz träfe dieser Ausdruck nicht, denn die Kirchensteuer hat schon eine andere Form als ein Mitgliedsbeitrag in einem Verein. Sie wird durch einen Verwaltungsakt festgesetzt und nicht durch eine Beitragsrechnung. Das erleichtert die Durchsetzung. Wenn ein Kirchenmitglied eine Beitragsrechnung nicht zahlen würde, müsste seine Kirche vor Gericht klagen, um eine Vollstreckungsgrundlage zu erhalten und den Gerichtsvollzieher schicken zu können. Wenn aber ein Kirchenmitglied seine Steuerschuld nicht bezahlt, gibt schon der Steuerbescheid eine Vollstreckungsgrundlage für die staatliche Behörde. Übrigens: Der im Zeitalter der digitalen Verarbeitung minimale Verwaltungsaufwand wird dem Staat mit zwei bis vier Prozent des gesamten Kirchensteueraufkommens - das ist je nach Bundesland verschieden geregelt - mehr als kostendeckend vergütet.

*Deswegen hat der Bundesfinanzminister auch nichts gegen die Kirchensteuer. Aber trotzdem: Suggeriert der Name nicht eine Art von Staatsnähe, die schon lange nicht mehr besteht?*

**Michael Germann:** Natürlich könnte man über eine neue Begrifflichkeit nachdenken, aber ich weiß nicht, ob eine umständliche Umetikettierung für das Verständnis wirklich so hilfreich wäre. Die Kirchensteuer ist so ausgestaltet, dass man sie nicht mit einem Merkmal von Staatsnähe der Kirchen verwechseln kann. Das Anstößige ist doch im Wesentlichen, dass man einen Beitrag zahlen muss. Das ist es, was die Leute eigentlich stört. Und ein Disput darüber, dass der Staat in Gestalt des Finanzamts statt des Amtsgerichts im Spiel ist, ist wahrscheinlich nur eine Ausweichdiskussion.

*Auch wenn der Verwaltungsaufwand des Staates von den Kirchen reichlich vergütet, ja sogar überkompensiert wird, sind viele Menschen der Auffassung, dass der Staat weltanschaulich religiös neutral sein soll und dass diese Finanzdienstleistung für die Kirchen dem Grundsatz der weltanschaulichen Neutralität des Staates widerspricht. Können Sie diese Zweifel verstehen?*

**Michael Germann:** Nein, die kann ich nicht verstehen. Die Neutralität des Staates hat zwei Aspekte: zum einen den Gleichheitsaspekt und zum anderen das Prinzip der Nichtidentifikation. Letzteres bedeutet, dass der Staat nicht Partei ergreifen darf für oder gegen eine bestimmte Religion oder Weltanschauung. Und das tut er auch nicht, wenn er Verwaltungshilfe leistet. Für den Gleichheitsaspekt kommt es darauf an, dass keine Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft benachteiligt wird. Damit gäbe es ein Problem, wenn die Kirchensteuer nur ausgewählten Religionsgemeinschaften, etwa nur den Großkirchen zur Verfügung stünde. Das ist aber nicht der Fall, weil jede Religionsgemeinschaft und auch jede Weltanschauungsgemeinschaft, die sich in geeigneter Weise selbst organisiert, auf Antrag die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erhält und dann auch das Recht hat, ihre Mitgliedsbeiträge als Steuern über die Finanzämter zu erheben. Und das wird auch praktiziert.

*Im 19. Jahrhundert mag es nahe gelegen haben, die Kirchensteuer vor dem Hintergrund der Enteignungen durch den Reichsdeputationshauptschluss und andere Probleme mit der Vermögenssubstanz der Kirchen einzuführen. Nun ist das lange her. Das kann heute doch nicht mehr als Begründung taugen, oder? Was wäre denn eine stichhaltige Begründung, dass nach wie vor Kirchensteuer respektive Kultussteuer erhoben und vom Staat eingezogen wird?*

**Michael Germann:** Strittig ist eigentlich nur die Begründung des Verfahrens. Denn dass Religionsgemeinschaften sich über Mitglieder finanzieren dürfen und sie diesen Beitrag bei Mitgliedern auch durchsetzen können, ist unstrittig, da dürfen sie nicht schlechter gestellt werden als andere Vereine und Organisationen - jedenfalls nicht in einem freiheitlichen Staat. In der DDR war das anders. Zum antikirchlichen Programm der SED gehörte es schon in den Fünfzigerjahren, dass jede Klage auf Zahlung von Kirchenbeiträgen von den Gerichten abgewiesen wurde. So eine Rechtsschutzverweigerung darf es in einem freiheitlichen Rechtsstaat nicht geben. Also geht es nur um das Verfahren des Einzugs. Und da ist neben der Praktikabilität der datenschutzrechtlich schonende Effekt des staatlichen Einzugs zu nennen. Insofern ist das alles sowohl für die Kirchen als auch für ihre Mitglieder eine Win-Win-Situation. Nimmt man als drittes den Staat dazu, der eine überaus reichliche finanzielle Kompensation dafür erfährt, können Sie es sogar eine "Win-Win-Win"-Situation nennen...

*Der Körperschaftsstatus ist in Deutschland Voraussetzung, um Steuern von Mitgliedern zu erheben. Was ist aber mit den Moscheegemeinden? Ist das nicht ein Problem?*

**Michael Germann:** Natürlich könnten muslimische Religionsgemeinschaften das auch. Sie tun es aber nicht, oder sie versuchen es mit Mitteln, die noch nicht zum Ziel geführt haben, weil sie sich noch nicht so organisieren, dass die Voraussetzungen für eine öffentliche Körperschaft erfüllt sind. Für die Erhebung eines Mitgliedsbeitrags in Form einer Steuer muss die Organisation der Religionsgemeinschaft zum Beispiel eine für die Mitglieder verbindliche und von ihnen mitgetragene Entscheidung darüber treffen können, wie hoch der Beitrag sein soll. Und sie muss deutlich machen, wer verpflichtet ist, diesen Beitrag zu zahlen. Das erfordert einen gewissen Organisationsaufwand, den Muslime bis jetzt in der Form noch nicht erbracht haben. Aber das ist ja auch noch eine relativ junge Diskussion. Unter anderem hat die muslimische Sondergemeinschaft der Ahmadiyya 2013 in Hessen den Status einer öffentlichen Körperschaft erlangt. Ich bin ganz sicher, dass in absehbarer Zeit auch andere muslimische Gemeinschaften ihre Mitgliedschaft so organisieren, dass sie den Körperschaftstatus erlangen.

*Das neue Erhebungsverfahren für die Kirchensteuer auf Kapitalerträge hat den Kirchen im vergangenen Jahr viel Ärger gemacht. Aufgrund dieses neuen Verfahrens sind so viele Menschen aus den beiden großen Kirchen ausgetreten wie schon lange nicht mehr. Gibt es einen rechtlichen Grund, dass die Kirchen dieses neue Einzugsverfahren einführen mussten? Einige sagen jetzt, sie hätten besser darauf verzichtet, dann hätte es jetzt nicht so viel Ärger und so viele Austritte gegeben.*

**Michael Germann:** Die Situation vorher war ja dadurch geprägt, dass es eine Vollzugslücke gab. Die Kirchensteuerpflicht auf Kapitalerträge wurde oft nicht erfüllt, weil viele Steuerpflichtige ihre Kapitalerträge einfach nicht angegeben haben. Es bestand also das gleiche Problem, das den Staat dazu gebracht hatte, die Kapitalertragsteuer an der Quelle, also über die Banken zu erheben. Das Bundesverfassungsgericht hatte wegen der Steuergerechtigkeit verlangt, dass die Steuer bei allen Steuerpflichtigen gleichermaßen tatsächlich durchgesetzt wird. Es darf eben nicht nach dem Motto gehen: "Der Ehrliche ist der Dumme".

*Aber wenn man jetzt die negativen Folgen dieser Neuerung sieht, die vielen Kirchenaustritte, hätte sich die Kirche nicht theoretisch auch mit dem Kirchensteueraufkommen der Ehrlichen begnügen und bei den anderen gleichsam ein Auge zudrücken können?*

**Michael Germann:** Theoretisch vielleicht. Aber wie soll man das normalen Kirchensteuerzahlern erklären? Wer sein Einkommen aus selbstständiger oder nichtselbstständiger Arbeit bezieht, begleicht seine Kirchensteuer ordentlich im Lohnsteuerabzug oder gemäß seinem Einkommensteuerbescheid. Sollten nun diejenigen mit einem größerem Kapitalvermögen - Erträge innerhalb des Freibetrags von 801 Euro bleiben ja für alle sowieso steuerfrei - sich bequem durch Nichtangabe ihrer Pflicht entziehen können? Ich fände das nicht gerecht. Und die Kirchen offenbar auch nicht. Außerdem verknüpft natürlich auch der Staat mit der Kirchensteuererhebung die Erwartung, dass es gerecht zugeht und nicht willkürlich. Deswegen musste auf diesem Gebiet etwas geschehen. Nachdem der Staat die Banken zum Steuerabzug auf Kapitalerträge verpflichtet hat, gilt das auch für die Kirchensteuer. Dazu muss die Bank wissen, ob ihr Kunde kirchensteuerpflichtig ist und in welchen Topf seine Kirchensteuer gehört. Diese Daten müssen die Banken wie die übrigen Steuermerkmale beim Bundeszentralamt für Steuern abrufen. Aus besonderen Datenschutzgründen, von denen bei den übrigen Steuermerkmalen nicht die Rede ist, soll der Kunde dem Abruf der Kirchensteuermerkmale widersprechen können, damit erst das Finanzamt seine Kirchensteuer auf Kapitalerträge erhebt. Darüber wurden die Kunden von den Banken mit der zur Selbstentlastung gern etwas dicker aufgetragenen Datenschutzemphase informiert, und so eine Erinnerung an die Kirchensteuer reizt leider wohl immer manche zum Überdruss.

*Die Kirchensteuer gibt es nur in Deutschland, der Schweiz und in Skandinavien. Könnte es sein, dass irgendwann mal die EU und ihre Gesetzgebung Druck machen, dieses System zu verändern, möglicherweise mit dem Hinweis auf eine Wettbewerbsverzerrung?*

**Michael Germann:** Das kann man ausschließen. Die Kirchensteuer dient vielmehr als Vorbild. In Schweden hat man sich nach dem Ende der Staatskirche überlegt, wie die Trennung von Staat und Kirche am besten organisiert werden kann, und hat sich dann in Sachen Finanzierung am deutschen System der Kirchensteuer orientiert. Aus guten Gründen, denn kein anderes Verfahren verbindet so geschickt eine Finanzierung der Kirche durch ihre Mitglieder mit dem anerkannten Maßstab der Leistungsfähigkeit bei größtmöglicher Schonung aller Verwaltungsressourcen und einem vernünftigen Datenschutz. Deswegen meine ich: Wenn wir das System der Kirchensteuer noch nicht hätten, müssten wir es heute erfinden.

*Das Gespräch führten Reinhard Mawick und Jürgen Wandel am 15. Dezember 2014 in Halle/Saale.*

**Michael Germann** studierte Rechtswissenschaft in Tübingen, Genf und Erlangen und war Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Assistent am Hans-Liermann-Institut für Kirchenrecht der Juristischen Fakultät der Universität Erlangen. Seit Oktober 2002 hat er den Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatskirchenrecht und Kirchenrecht an der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg inne. Der 47-Jährige gehört der Synode der EKD und der Generalsynode der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands (VELKD) an.