

Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz (Projekt FAKIR)

Wissenschaftliche Ergebnisse

Bericht zuhanden des Schweizerischen Nationalfonds
30. Juni 2010

Projekt im Rahmen des NFP58: Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft

Impressum

Folgende weiteren Arbeitspapiere (AP) wurden im Rahmen des Projekts FAKIR erstellt:

- AP 1: Dienstleistungen – Nutzen – Finanzierung, Theoretische Grundlagen
- AP 2: Einnahmen der Kirchen in der Schweiz aus Kirchensteuern und Mitteln der öffentlichen Hand – Finanzierung und Dienstleistungsangebot der Kantonalkirchen und freikirchlicher Gemeindeverbände
- AP 3: Ressourcen und Dienstleistungsangebot von Kirchgemeinden
- AP 4: Nutzen des kirchlichen Dienstleistungsangebots

Begleitgruppe

Khaldoun Dia-Eddine, Förderung Islamischer Dachorganisationen der Schweiz, FIDS
Dr. Wilf Gasser, Verband evangelischer Freikirchen und Gemeinden in der Schweiz VFG
Dr. Frank Jehle, ehem. Präsident der St. Galler Synode
Dr. Daniel Kosch, Römisch-Katholische Zentralkonferenz RKZ
Prof. Dr. Alfred Meier, wiss. Berater des Projektteams
Daniel A. Rothschild, Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG
Theo Schaad, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Dr. Marc Schinzel, Bundesamt für Justiz
Hansruedi Spichiger, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern

Kontaktpersonen Schweizerischer Nationalfonds

Prof. Dr. Christoph Bochinger, Präsident der Leitungsgruppe
Dr. Christian Mottas, Programmkoordinator

Projektteam

Dr. Michael Marti
Eliane Kraft
Felix Walter

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Dr. Michael Marti

per Adresse: Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Thema und Vorgehen.....	2
2	Darstellung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen	5
	Literaturhinweise	16

1 Thema und Vorgehen

Einführung: Warum Kosten und Nutzen von Religionsgemeinschaften untersuchen?

Die Religionslandschaft ist in Bewegung: Während bei den Landeskirchen die Mitgliederzahlen im Durchschnitt zurückgehen,¹ zeigt die Volkszählung des Jahres 2000 auf, dass insbesondere Freikirchen und islamische Gruppierungen einen Mitgliederzuwachs aufweisen. Die zunehmende religiöse Pluralität wirft sowohl bei den Religionsgemeinschaften wie in der Politik Fragen auf:²

- Aus Sicht der Landeskirchen hat der Mitgliederrückgang neben dem Schwund an Bedeutung auch finanzielle Konsequenzen. Darüber hinaus zeichnet sich infolge der Pluralität für die Landeskirchen der Druck ab, ihre besondere Stellung in Staat und Gesellschaft vermehrt zu rechtfertigen. Die kleineren Religionsgemeinschaften hingegen sind damit beschäftigt, ihre Rolle in der Schweizerischen Gesellschaft zu finden und sich zu positionieren.
- Aus Sicht der Politik besteht einerseits der Bedarf, das Verhältnis des Staates zu den „neuen“ Religionsgemeinschaften zu klären. Andererseits kommt immer wieder die staatliche bzw. staatsnahe Finanzierung der Landeskirchen in Kritik (Bsp. Kirchensteuer für juristische Personen).³

Das Projekt FAKIR leistet einen Beitrag zur Versachlichung dieser Diskussion, indem es wertvolle empirische Grundlagen zur Beantwortung folgender Fragen bereitstellt:

- Wer trägt wie viele Kosten der Religionsgemeinschaften in der Schweiz?
- Wie viel kosten die evang.-ref. und röm.-kath. Landeskirchen⁴ die Öffentlichkeit?
- Wie bedeutend ist das Verhältnis zum Staat für die Finanzierung der Religionsgemeinschaften?
- Welche Dienstleistungen werden mit welchem Einsatz an bezahlter und unbezahlter Arbeit angeboten?
- Welcher Wert an sozialen Dienstleistungen und Angeboten steht den Ausgaben der Öffentlichkeit für die Kirchen gegenüber?
- Welche Angebote der Kirchen sind der Bevölkerung wichtig? Wie gross ist der Nutzen, den sie aus diesen Angeboten schöpft?
- Wie verhalten sich Nutzen und Kosten in einer gesamtgesellschaftlichen Betrachtung?

¹ Schweizerisches Pastoralsoziologisches Institut (2007), Katholische Kirche in der Schweiz.

² Vgl. Baumann/Stolz (2007), Eine Schweiz – viele Religionen.

³ In mehreren Kantonen sind in den letzten Jahren Vorstösse zur Abschaffung der Kirchensteuern juristischer Personen gescheitert, so z.B. in Bern, Glarus, Luzern, Thurgau, Zug und Zürich.

⁴ Der Begriff „Landeskirchen“ wird im vorliegenden Bericht synonym für die evang.-ref. und röm.-kath. Kirche verwendet, obwohl in vielen Kantonen auch die christkatholische Kirche als Landeskirche anerkannt ist. Für interkantonale Vergleiche wird der Begriff „Landeskirche“ zudem vereinfachend auch für die evang.-ref. und die röm.-kath. Kirche im Kanton NE verwendet.

Untersuchungsgegenstand

Konkret untersucht das Projekt FAKIR

- die erbrachten Dienstleistungen⁵ und deren Nutzen sowie
- die Finanzierung

von ausgewählten Religionsgemeinschaften in der Schweiz.

Folgende Religionsgemeinschaften werden in der Untersuchung berücksichtigt:

- evang.-ref. Kirche
- röm.-kath. Kirche
- evangelische Freikirchen, die dem Verband VFG angehören

sowie - in weniger umfassender Art:

- jüdische Gemeinden
- islamische Gemeinschaften

Theoretische Grundlagen

Wir verzichten darauf, in der vorliegenden Synthese die ökonomische Fundierung der Untersuchungen darzulegen (vgl. hierzu Arbeitspapier 1). FAKIR stützt sich einerseits auf verschiedene Konzepte zur Gliederung und zur Messung des Nutzens aus ökonomischer Sicht. Andererseits kommen finanzwissenschaftliche Konzepte zum Einsatz, bei denen es unter anderem darum geht, ob die Dienstleistungen der Religionsgemeinschaften positive externe Effekte über den Mitgliederkreis hinaus haben und in welchen Fällen eine öffentliche Mitfinanzierung ökonomisch gerechtfertigt ist.

Forschungsstand

Bereits mehrere Landeskirchen in der Schweiz haben „Sozialbilanzen“ vorgelegt, die ihre gesellschaftlich relevanten Leistungen dokumentieren.⁶ Diese Inventare der kirchlichen Leistungen im sozialen und kulturellen Bereichen enthalten u.a. Informationen zu den aufgewendeten personellen Ressourcen, zur Freiwilligenarbeit, zur Finanzierung sowie teils auch zur Nutzung.

⁵ Bei Stolz (2006), Kirchen im Wettbewerb werden fünf Typen von konkreten kirchlichen Gütern unterschieden, die Dienstleistungen stellen einen Typ dar.

⁶ Vgl. Landert (1995), Die sozialen und kulturellen Leistungen der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich. Landert (2000), Die Leistungen der Reformierten Kirchen Bern-Jura in Diakonie und Beratung, Bildung und Kultur. Fachhochschule Nordwestschweiz (2007), Die freiwilligen sozialen Leistungen der Kirchen im Kanton Solothurn. Momentan in Bearbeitung ist eine Studie der evangelisch-reformierten Landeskirche beider Appenzell.

In Basel haben die evang.-ref. und die röm.-kath. Kantonalkirche die Erwartungen und die Zufriedenheit der Bevölkerung an bzw. mit dem Leistungsangebot der Kirchen untersuchen lassen.⁷

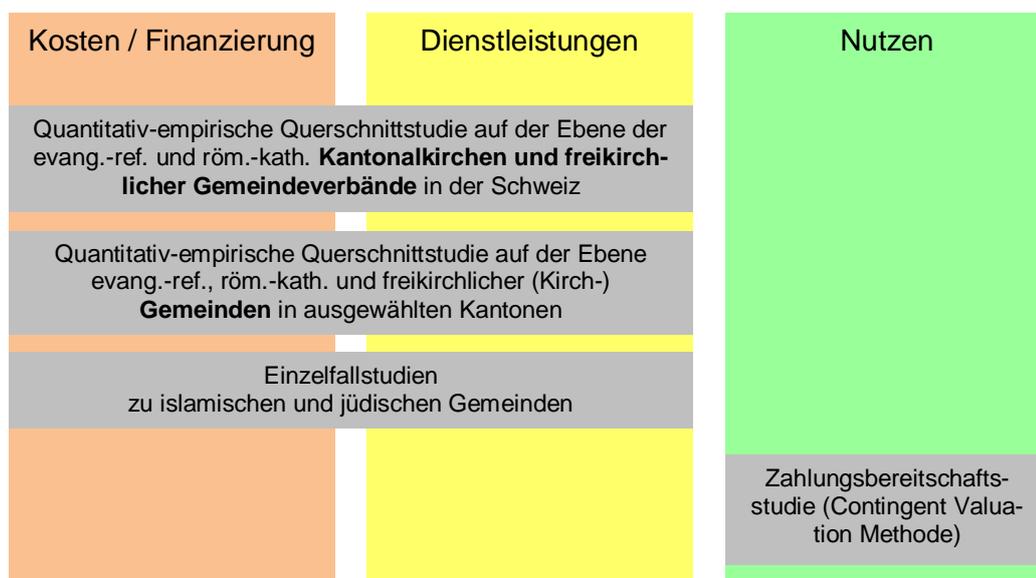
FAKIR setzt neue Schwerpunkte:

- Im Gegensatz zu diesen Studien steht im Projekt FAKIR der Quervergleich zwischen unterschiedlichen Religionsgemeinschaften im Vordergrund. Es soll gezeigt werden, wie sich das kirchliche Dienstleistungsangebot und die Ressourcenverwendung je nach Organisations- und Finanzierungsstruktur unterscheiden.
- Im Weiteren trägt das Projekt FAKIR erstmals Zahlen zur Finanzierung der beiden grossen Landeskirchen in der ganzen Schweiz zusammen.
- Mit der Zahlungsbereitschaftsstudie für kirchliche Dienstleistungen wagt sich das Projekt FAKIR zudem auf methodisches Neuland. Nach unserem Wissen wurde die Contingent Valuation Methode bisher noch nie zur Bewertung des Nutzens kirchlicher Dienstleistungen angewendet.

Forschungsdesign

Grafik 1-1 zeigt, mit welchen methodischen Ansätzen die oben aufgeführten Fragestellungen untersucht werden.

Grafik 1-1: Forschungsdesign



⁷ Bruhn (1999), Ökumenische Basler Kirchenstudie.

Durchgeführte Datenerhebungen

Für die Umsetzung des Forschungsdesigns wurden fünf Erhebungen durchgeführt (vgl. Grafik 1-2). Detaillierte Angaben zu den einzelnen Erhebungen sowie weitere Ergebnisse sind in den Arbeitspapieren 2, 3 und 4 enthalten.

Grafik 1-2: Durchgeführte Erhebungen

	Grundgesamtheit	Erhebungsmethode	Auswahlverfahren	Teilnahme
1	Evang.-ref. und röm.-kath. Kantonalkirchen in der Schweiz sowie freikirchliche Gemeindeverbände des Verbandes evangelischer Freikirchen und Gemeinden (VFG) ⁸	Schriftliche Befragung	Vollerhebung	Rücklaufquote: 100% ⁹
2	Evang.-ref., röm.-kath. und freikirchliche (Kirch-) Gemeinden ¹⁰ in den Kantonen Bern, St. Gallen und Neuenburg	Schriftliche Befragung	Vollerhebung	Rücklaufquote: 46%
3	Islamische und jüdische Gemeinden in der Schweiz	Leitfadengespräche	Bewusste Auswahl von Einzelgemeinden	
4	Bevölkerung des Kantons Bern	Persönliche Befragung	Repräsentativerhebung mit Klumpenstichprobe	Sample Land: 186 Sample Stadt: 188
5	Evang.-ref. und röm.-kath. Gottesdienstbesucher im Kanton Bern	Persönliche Befragung	Erhebung mit Klumpenstichprobe und Quoten	Sample Land: 62 Sample Stadt: 90

Mit der Auswahl der Kantone für die Erhebung bei den (Kirch-)Gemeinden soll ein breites Spektrum bezüglich dem Verhältnis von Staat und Kirche, das für die Finanzierungsstrukturen relevant ist, sowie anderen regionalen und konfessionellen Unterschieden abgebildet werden:

- Der Kanton Bern ist neben Zürich der grösste historisch reformierte Kanton der Schweiz. Heute sind neben der evang.-ref. Kirche auch die röm.-kath. Kirche und die christkatholi-

⁸ Zum VFG gehören vierzehn freikirchliche Körperschaften mit über 600 lokalen Gemeinden und einem breiten Fächer angeschlossener diakonischer Werke vorwiegend in der deutschsprachigen Schweiz.

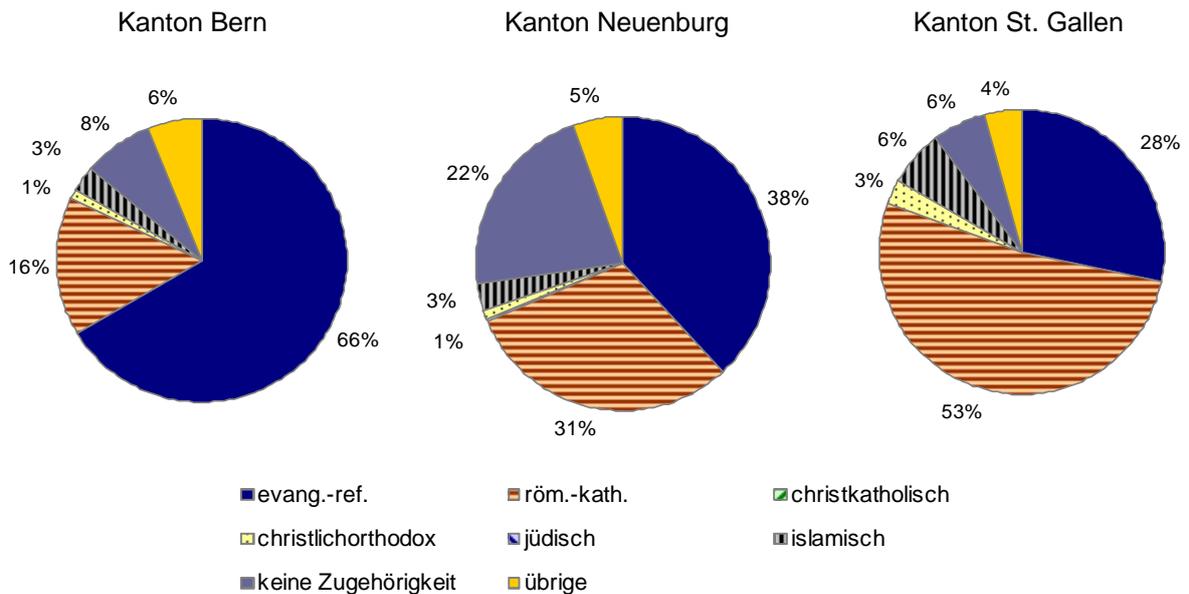
⁹ In den Kantonen VS und TI gibt es keine röm.-kath. Kantonalkirchen und aus den Bistümern Sitten und Lugano liegen nur beschränkt Daten vor.

¹⁰ Bei der Römisch-Katholischen Kirche wurde mit den Kirchgemeinden die staatskirchenrechtliche Einheit angeschrieben, für welche eine offen einsehbare Rechnung besteht. Die Dienstleistungen werden aber primär durch die kirchenrechtlichen Einheiten der Pfarreien erbracht, für deren Finanzierung die Kirchensteuererträge der Kirchgemeinden von zentraler Bedeutung sind.

sche Kirche öffentlich-rechtlich als Landeskirchen anerkannt. Neben den Landeskirchen anerkennt die Kantonsverfassung die israelitischen Gemeinden öffentlich-rechtlich. Das Verhältnis von Kirche und Staat ist im schweizweiten Vergleich eines der engsten. Aufgrund der einstigen Überführung von Kirchengut in Staatsvermögen werden im Kanton Bern mit der Begründung historischer Rechtstitel bis heute die Pfarrgehälter aus dem Staatsetat bezahlt.

- Der Kanton Neuenburg ist traditionell reformiert, heute aber konfessionell stark gemischt. Im Kanton Neuenburg besteht eine Trennung von Kirche und Staat nach französischem Vorbild. Die Kirchen geniessen keine öffentlich-rechtliche Anerkennung und kennen keine Steuerhoheit, erhalten jedoch aufgrund eines Konkordates einen Staatsbeitrag.
- Der Kanton St. Gallen gehört zu den historisch paritätischen Kantonen. Öffentlich-rechtlich anerkannt sind die röm.-kath. Kirche, die evang.-ref. Kirche, die christkatholische Kirche sowie die jüdische Gemeinde St. Gallen. Die röm.-kath. Kirche deckt dabei mit 53% den grössten Bevölkerungsanteil ab. Räumlich umfasst der Kanton St. Gallen wie der Kanton Bern neben städtischen Zentren einen grossen ländlichen Raum.

Grafik 1-3: Konfessionelle Zusammensetzung in den ausgewählten Kantonen



Quelle: BFS, Volkszählung 2000

Projektgrenzen

Das Projekt FAKIR basiert auf einer ökonomischen Forschungsanlage, das die Finanzierung und den mit dem Dienstleistungsangebot verbundenen Nutzen von Religionsgemeinschaften als *Organisationen* untersucht. Nicht Gegenstand der Untersuchung sind die Religionsgemeinschaften in ihrer Gestalt als *gesellschaftliche Institutionen*, die Werte und Normen tradie-

ren, Sinn stiften und Solidarität fördern. Diese Leistungen sind genauso wenig bezifferbar wie sich der Nutzen der Religiosität oder des Glaubens an sich bewerten lässt.

Weitere Informationen

Weitere Ergebnisse und methodische Angaben enthalten die Arbeitspapiere (AP), die im Rahmen des Projekts FAKIR erstellt wurden:

- AP 1: Dienstleistungen – Nutzen – Finanzierung, Theoretische Grundlagen
- AP 2: Einnahmen der Kirchen in der Schweiz aus Kirchensteuern und Mitteln der öffentlichen Hand – Finanzierung und Dienstleistungsangebot der Kantonalkirchen und freikirchlicher Gemeindeverbände
- AP 3: Ressourcen und Dienstleistungsangebot von Kirchgemeinden
- AP 4: Nutzen des kirchlichen Dienstleistungsangebots

2 Darstellung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Das Projekt FAKIR – es sei wiederholt und betont – hat nicht den Nutzen der Religion oder des Glaubens bewertet und auch nicht die Bedeutung der Religionsgemeinschaften als gesellschaftliche (u.a. wertestiftende) Institutionen beurteilt. FAKIR hat aber Bausteine zu einer ökonomischen Analyse der Finanzierung, des Dienstleistungsangebots sowie der damit verbundenen Nutzen für ausgewählte Religionsgemeinschaften in der Schweiz geliefert. Dabei wurden finanzwissenschaftliche und wohlfahrtsökonomische Konzepte beigezogen. Hervorzuheben sind folgende Beiträge:

- Das Projekt FAKIR hat erstmals die Einnahmen der beiden grossen Landeskirchen in der ganzen Schweiz aus Kirchensteuern erhoben.
- Mit der Zahlungsbereitschaftsstudie wurde die Contingent Valuation Methode erstmals zur Bewertung des Nutzens kirchlicher Dienstleistungen angewendet.

Untersucht wurden die evang.-ref. und die röm.-kath. Kirche, Freikirchen VFG sowie Fallbeispiele für islamische und jüdische Gemeinschaften. Zur Finanzierung können für die beiden grossen Landeskirchen einige Resultate für die gesamte Schweiz vorgelegt werden, die übrigen Ergebnisse resultieren aus einer Befragung der Kirchgemeinden in den Kantonen Bern, St. Gallen und Neuenburg und der analysierten islamischen und jüdischen Fallbeispiele sowie aus einer Publikumsbefragung im Kanton Bern.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse zusammenfassend wiedergegeben und gewürdigt.

a) Finanzierung

Die öffentliche Finanzierung der Kirchen in der Schweiz ist gesamthaft bedeutend, aber kantonal sehr unterschiedlich: Die öffentliche Finanzierung der evang.-ref. und der röm.-kath. Kirche durch die Kantone und Gemeinden über direkte Mittel der öffentlichen Hand und über öffentlich angeordnete Finanzierung beträgt insgesamt mindestens 556 Mio. CHF. Mit 264 Mio. CHF stammt etwas weniger als die Hälfte davon aus den Kirchensteuern juristischer Personen. Der Totalbetrag entspricht ungefähr 1.0% der Gesamtausgaben der Kantone. Im Vergleich dazu werden von den Kantonen z.B. für Kultur rund 2.6% und für Soziale Wohlfahrt 17.0% ausgegeben (Basis: 2007).¹¹ Für die Kantone ist die Finanzierung der Kirchen ein relativ geringer Betrag, für die Kirchen ist die öffentliche Finanzierung insgesamt aber bedeutend. Die evang.-ref. Kirche profitieren von der öffentlichen Finanzierung stärker als die röm.-kath. Kirche, da historisch reformierte Kantone mehr öffentliche Mittel zur Verfügung stellen (BE, ZH, VD).

Die Mitglieder der beiden grossen Landeskirchen zahlen schweizweit Kirchensteuern von über einer Milliarde Franken: Die evang.-ref. und die röm.-kath. Kirche in der Schweiz

¹¹ BFS, Finanzstatistik 2007.

haben im Jahr 2007 von ihren Mitgliedern knapp **1.3 Mrd. CHF** Kirchensteuern natürlicher Personen erhoben. Die Unterschiede in den Kantonen sind dabei beträchtlich und lassen sich nur beschränkt mit der Finanzstärke dieser Kantone erklären, vielmehr scheinen unterschiedliche Traditionen bestimmend zu sein. So werden beispielsweise im Kanton St. Gallen, der im Ressourcenindex des Bundes im hinteren Mittelfeld liegt, in beiden Konfessionen verhältnismässig viel an Kirchensteuern bezahlt.

Die private Finanzierung ist die hauptsächliche Finanzquelle in allen untersuchten Religionsgemeinschaften: Die Gemeinden aller untersuchten Konfessionen werden zur Hauptsache von ihren Mitgliedern finanziert.¹² Während die private Finanzierung in den evang.-ref. und röm.-kath. Kirchgemeinden und in der Israelitischen Gemeinde Basel über die Kirchensteuern natürlicher Personen erfolgt, handelt es sich bei den Freikirchen und den zwei untersuchten islamischen Gemeinschaften um Spenden und Mitgliederbeiträge.

Der institutionelle Rahmen ist entscheidend für die Finanzsituation und die Zusammensetzung der Finanzierung:

- Die finanzielle Situation der beiden grossen Landeskirchen ist stark vom geltenden institutionellen Rahmen abhängig. Wenn die Kirchensteuern natürlicher Personen nicht obligatorisch, sondern freiwillig sind, bezahlen die Mitglieder (zumindest in der langfristigen Entwicklung) deutlich weniger, wie sich in den Kantonen GE und NE zeigt. Insofern profitieren die Landeskirchen in den meisten Kantonen vom institutionellen Rahmen.
- Je institutionalisierter eine Religionsgemeinschaft ist, desto stärker sind die Beiträge der Mitglieder formalisiert und desto geringer die Bedeutung von individuellen Spenden.

Die unbezahlte Arbeit ist eine sehr wichtige Ressource: Die unbezahlte Arbeit stellt für alle Religionsgemeinschaften eine relevante Ressource dar. Die Landeskirchen als sogenannte Volkskirchen können zwar auf eine breite Mitgliederbasis zurückgreifen, diese umfasst aber auch viele wenig aktive Mitglieder. In den kleineren Religionsgemeinschaften ist deshalb das Engagement der Mitglieder im Durchschnitt über alle – aktiven und nicht-aktiven – Mitglieder höher. So wird in den Freikirchen doppelt so viel an unbezahlter Arbeit geleistet wie an bezahlter Arbeit, während in den Kirchgemeinden das Volumen an unbezahlter Arbeit rund ein Viertel bis die Hälfte der bezahlten Arbeit ausmacht.

b) Dienstleistungsangebot

Soziale Dienstleistungen sind ein fester Bestandteil des Angebots von allen Religionsgemeinschaften: Soziale Dienstleistungen machen in allen untersuchten Religionsgemeinschaften – unabhängig von der Finanzlage – einen wesentlichen Bestandteil des Angebots aus. Dies entspricht auch dem Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften: Rund ein Viertel bis ein Drittel der Arbeitsleistung fliesst in die sozialen Dienstleistungen.

¹² Diese Aussage würde nicht zutreffen für die evang.-ref. und röm.-kath. Kirchgemeinden in den Kantonen VD, VS und TI, wo keine bzw. nur in wenigen Gemeinden Kirchensteuern erhoben werden.

Die Institutionalisierung fördert eine Professionalisierung: Die stärkere Institutionalisierung geht mit einer stärkeren Professionalisierung einher. In den Landeskirchen sind verschiedene Berufsgruppen tätig, die Mitarbeitenden sind deutlich spezialisierter als in den Freikirchen.

Die Institutionalisierung ist kostspielig. Die stärkere Institutionalisierung der Landeskirchen ist auch mit höheren Kosten verbunden.

- Sie verwenden einen deutlich grösseren Anteil ihres Stellenetats als die Freikirchen für administrative und unterstützende Tätigkeiten wie Sekretariat, Finanzverwaltung und Sigrisdienst. Das dürfte zumindest teilweise mit den Anforderungen an eine öffentlich-rechtliche Institution zusammenhängen (bspw. im Bereich der Rechnungslegung).
- Die ehrenamtlichen Tätigkeiten (Behörden) beanspruchen einen wesentlichen Anteil der geleisteten unbezahlten Arbeit – in den evang.-ref. Kirche mit ihren ausgeprägten demokratischen Strukturen rund ein Drittel der unbezahlt geleisteten Stunden.

c) Nutzen

Die Publikumsbefragung zum Nutzen wurde nur im Kanton Bern durchgeführt und bezieht sich ausschliesslich auf das Angebot der christlichen Kirchen. Die folgenden Aussagen können somit nur für den Kanton Bern Geltung beanspruchen.

Die Kirche ist für die Mehrheit der Befragten wichtig: Rund 60% der befragten Personen aus der Bevölkerung erachten die Kirche als „persönlich und gesellschaftlich wichtig“, ein weiterer knapper Viertel der Befragten schätzt die Kirche als „nur gesellschaftlich wichtig“ ein.

Kultische Angebote sind wichtiger als soziale Dienstleistungen: Von der Bevölkerung werden die kultischen Angebote im Durchschnitt als wichtiger eingestuft als die sozialen Dienstleistungen der Kirche.

Auch Nichtmitglieder deklarieren einen Nutzen aus dem kirchlichen Angebot: Die Nichtmitglieder der Landeskirchen (Konfessionslose, andere Religionszugehörigkeit, ohne Freikirchen) haben für das Dienstleistungsangebot der Kirchen eine nicht unerhebliche Zahlungsbereitschaft geäussert.

Gottesdienstbesucher schöpfen einen grösseren Nutzen aus dem kirchlichen Angebot: Die Gottesdienstbesucher beider landeskirchlicher Konfessionen haben eine grössere Zahlungsbereitschaft als durchschnittliche Kirchenmitglieder aus der Bevölkerung.

d) Nutzen und Kosten im Vergleich

Zur Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten wurden zwei Hochrechnungen vorgenommen. Die Zahlen lassen begrenzt Schlussfolgerungen zu und sind nicht für die gesamte Schweiz verallgemeinerbar:

Die Wert der sozialen Dienstleistungen entspricht für die untersuchten Kantone ungefähr der öffentlicher Finanzierung der Landeskirchen: Der Wert der sozialen Dienstleis-

tungen der beiden Landeskirchen erreicht selbst in einer konservativen Schätzung ungefähr die Grössenordnung der Kosten für die Öffentlichkeit wie die Hochrechnungen für die Kantone Bern und St. Gallen zeigen. Für den Kanton Neuenburg, der mit Ausnahme geringfügiger Zahlungen im Rahmen von Leistungsverträgen den Kirchen keine Finanzmittel zur Verfügung stellt, ist die Bilanz auf jeden Fall positiv. Da die öffentliche Finanzierung im Kanton Bern vergleichsweise hoch ist, könnte die Hypothese gewagt werden, dass in den meisten Kantonen der Wert der sozialen Angebote höher liegt als der öffentliche Finanzierungsbeitrag - oder anders gesagt: Es gibt keine Hinweise auf ein Ungleichgewicht von sozialer Leistung und öffentlichem Finanzierungsbeitrag, es lässt sich aber aufgrund unserer Fallbeispiele auch nicht sagen, die sozialen Dienstleistungen seien durchwegs wesentlich höher als die öffentlichen Beiträge.

Die Nutzen aus dem Dienstleistungsangebot der Kirchen sind im Kanton Bern etwas geringer als ihre gesamten Kosten: Die aggregierte Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung für das Dienstleistungsangebot der Kirchen (kultische und soziale Angebote) ist mit einer Bandbreite von 196 bis 315 Mio. CHF geringer als die Gesamtkosten von näherungsweise 325 Mio. CHF. Kirchen sind aber weit mehr als Dienstleistungsproduzenten. Da sich dieses „mehr“ nicht beziffern lässt, können die Kirchen als Institutionen auch keiner Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden. Der Mehrwert wird aber indirekt auch von der Bevölkerung anerkannt: Wie die Publikumsbefragung gezeigt hat, erachten rund 85% der Bevölkerung die Kirchen – sei es aus persönlichen oder gesellschaftlichen Gründen – als wichtig.

Der Nutzen, den die Nichtmitglieder der Landeskirchen deklarieren, ist im Kanton Bern tendenziell höher als ihr Anteil an der öffentlichen Finanzierung. Die Nichtmitglieder, welche im Kanton Bern 17% der Bevölkerung ausmachen, schöpfen aus dem kirchlichen Dienstleistungsangebot einen Nutzen in der Bandbreite von 14 bis 43 Mio. CHF. Demgegenüber stehen Kosten von 18 Mio. CHF (17% an den Kirchensteuern juristischer Personen und den Ausgaben für die Übernahme der Pfarrgehälter aus dem Etat des Kantons). Es ist davon auszugehen, dass die Nichtmitglieder dem Dienstleistungsangebot nicht primär aufgrund ihres direkten Gebrauchsnutzens einen Wert beimessen – vielmehr dürften indirekte Nutzen von Bedeutung sein, so etwa die Bedeutung für Angehörige oder die Gesamtgesellschaft.

e) Ökonomisch-finanzwissenschaftliche Beurteilung und weiterführende Fragen

Aus einer ökonomischen Perspektive interessiert im Rahmen des Projekts FAKIR vor allem die Frage, ob die öffentliche Mitfinanzierung von Religionsgemeinschaften gerechtfertigt ist und nach anerkannten finanzwissenschaftlichen Prinzipien abläuft. Sind die drei soeben genannten Hauptergebnisse für diese Frage nützlich?

1. *Die Nutzen aus dem Dienstleistungsangebot der Kirchen sind im Kanton Bern geringer als ihre gesamten Kosten:*

Aus diesem Befund allein lässt sich finanzwissenschaftlich nichts ableiten, denn der Vergleich mit den Gesamtkosten ist aus Sicht der Öffentlichkeit nicht direkt relevant, da diese

überwiegend von den Mitgliedern finanziert werden.¹³ Im Weiteren „produzieren“ die Kirchen wie erwähnt nicht nur Dienstleistungen, sie vermitteln auch Werte. Kirchen könnten aufgrund dieser Funktion gefördert werden, da auch die Wertestiftung als öffentliches Gut im weitesten Sinn verstanden werden kann, insbesondere gleichsam als Grundlage für ein freiheitlich-marktwirtschaftliches System.¹⁴ In der heutigen politischen Argumentation wird die öffentliche Finanzierung der Kirchen jedoch primär mit dem Leistungsangebot in den Bereichen Soziales, Bildung und Kultur begründet.

2. *Der Nutzen, den die Nichtmitglieder der Landeskirchen deklarieren, ist im Kanton Bern tendenziell höher als ihr Anteil an der öffentlichen Finanzierung zugunsten der Landeskirchen.*

Dies kann als eine Art "Test des Äquivalenzprinzips" gesehen werden (hier stark vereinfacht im Sinn von: "nur wer profitiert, zahlt"). Wenn die Nichtmitglieder deutlich mehr zahlen müssten, als sie an Nutzen bekommen, wäre dies problematisch. Die ermittelte Bandbreite des Nutzens der Nicht-Mitglieder weist jedoch darauf hin, dass dies nicht der Fall ist. Der relativ grosse Nutzen der Nichtmitglieder ist ein Hinweis auf mögliche externe Effekte des Dienstleistungsangebots der Kirchen, was aus ökonomischer Sicht eine staatliche Mitfinanzierung rechtfertigen würde.

3. *Die Bilanz von öffentlicher Finanzierung der Landeskirchen und dem Wert ihres sozialen Dienstleistungsangebots ist für die untersuchten Kantone ungefähr ausgeglichen:*

Die tendenziell positive Bilanz zeigt, dass die öffentliche Finanzierung durchaus als Entgelt für erbrachte Leistungen gerechtfertigt werden kann. Wenn das Angebot der Kirchen also politisch gewünscht ist, steht Leistungsvereinbarungen aus ökonomischer Sicht nichts im Weg. In vielen Kantonen erhalten die Kirchen bereits heute staatliche Unterstützung aufgrund ihrer Dienstleistungen für die Gesamtgesellschaft (wie bspw. mit dem neuen Kirchengesetz in Zürich, Leistungsvereinbarung Kanton VD). Bei einer negativen Bilanz müsste man hingegen zum Schluss kommen, dass die öffentliche Finanzierung volkswirtschaftlich nicht sinnvoll ist (es sei denn, sie versteht sich wie oben erwähnt als Abgeltung für die Wertestiftung).

In der öffentlichen Debatte werden die Ergebnisse 2 und 3 oft im Sinne der „**gemeinnützigen Ausrichtung**“ der Kirchen verstanden, eines der in der Literatur erwähnten rechtlichen Aner-

¹³ Für eine Kosten-Nutzen-Analyse der öffentlichen Finanzierung müsste man Grenzkosten und Grenznutzen als Zusatzkosten und -nutzen eines schrittweisen Ausbaus resp. Abbaus untersuchen.

¹⁴ Diese Forderung wird oft mit dem Böckenförde-Diktum unterlegt: „*Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.* Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist. Als freiheitlicher Staat kann er einerseits nur bestehen, wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert. Andererseits kann er diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heißt, mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots zu garantieren versuchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben und – auf säkularisierter Ebene – in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürgerkriegen herausgeführt hat.“ Böckenförde (1976), Staat, Gesellschaft, Freiheit.

kennungskriterien für Religionsgemeinschaften.¹⁵ Aus Sicht der meisten Religionsgemeinschaften steht ihr Angebot auch den Nichtmitgliedern resp. der Allgemeinheit zur Verfügung. Inwiefern die Angebote jedoch tatsächlich über die eigene Mitgliederbasis hinaus genutzt werden, kann heute nicht beantwortet werden. Hier könnten vertiefende Untersuchungen einen Beitrag leisten, sei es durch eine genauere Analyse der Nutzung (wer nutzt die Dienstleistungen?), sei es durch eine Zahlungsbereitschaftsbefragung für Leistungen anderer Religionsgemeinschaften. Nicht ausreichend für die Klärung der Gemeinnützigkeit erscheinen Sozialbilanzen, bei denen die Leistungen der Kirchen ausschliesslich an den Kosten gemessen werden.

Die Anschlussfrage von Ökonomen zu den vorliegenden Ergebnissen lautet: **Reicht es, wenn diese Bilanzen (2 und 3) nicht negativ ausfallen?**

Selbst wenn man die Fragen 2 und 3 positiv beurteilen kann, stellen sich aus Sicht einer effizienten Ausrichtung der Beiträge und der Einhaltung finanzwissenschaftlicher Prinzipien weitere Fragen, die FAKIR nicht näher untersucht hat, die aber als weiterführende Fragen aus der Sicht der Ökonomie kurz aufgeführt seien:

- **Alternativen:** Könnten die öffentlichen Mittel bei einer anderen Verwendung allenfalls einen noch höheren Nutzen stiften, auch wenn die oben erwähnte Bilanz ausgeglichen oder leicht positiv ausfällt? Die Kirchenmitfinanzierung müsste im Sinne einer effizienten Allokation öffentlicher Mittel grundsätzlich dem Wettstreit um knappe öffentliche Ressourcen ausgesetzt werden. Es müsste somit hinterfragt werden, ob die fixe **Zweckbindung** von Einnahmen aus Kirchensteuern juristischer Personen, die damit auch weitgehend dem Budgetprozess entzogen werden, sinnvoll ist.
- Wieso sollen gerade **Religionsgemeinschaften** für diese Aufgaben subventioniert werden und nicht auch andere mögliche Anbieter von sozialen Dienstleistungen? Und wenn Religionsgemeinschaften: wieso nur die **Landeskirchen**? Aus ökonomischer Sicht ist die privilegierte Stellung der Landeskirche nicht begründbar. Marktwirtschaftliche Konzepte würden einen offenen Wettbewerb nahelegen.
- Sind die heutigen **Finanzierungsinstrumente** der öffentlichen Hand effizient? Die öffentliche Finanzierung, die in den meisten Fällen hauptsächlich über Kirchensteuern juristischer Personen erfolgt, müsste nach den Prinzipien der "optimalen Besteuerung" hinterfragt werden (z.B. bezüglich gesamtwirtschaftlichen Verzerrungen, Erhebungsaufwand, Verteilungsgerechtigkeit usw.).
- Sind die heutigen **Abgeltungsinstrumente** richtig (teilweise pauschale Zahlungen, teilweise Zahlung, die mit wenig detaillierten Leistungsaufträgen verknüpft sind)? Hier sind in jüngster Zeit z.B. im Rahmen der NFA moderne Instrumente wie Leistungsvereinbarungen mit Globalbeiträgen, output- und wirkungsorientierte Abgeltungen oder wettbewerbliche Ausschreibungen von gewünschten Leistungen entwickelt worden, die auch für die Abgeltung der sozialen Leistungen der Religionsgemeinschaften in Betracht kämen.

¹⁵ Cattacin et al. (2003), Staat und Religion in der Schweiz.

Es gibt verschiedene Pro- und Contra-Argumente zur heutigen Lösung:

	PRO	CONTRA
Wieso Zweckbindung, und nicht Wettbewerb von Alternativen?	<ul style="list-style-type: none"> – Religionsgemeinschaften brauchen Kontinuität, um ihre Aufgabe erfüllen zu können. – Der Nutzen lässt sich nicht mit dem Nutzen anderer Staatsaufgaben vergleichen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mit einer Zweckbindung wird eine effiziente Mittelzuordnung behindert und der Nutzen kann nicht optimiert werden. – Auch andere Aufgaben mit schwer bezifferbarem Nutzen müssen sich dem politischen Verteilungskampf stellen.
Wieso Religionsgemeinschaften?	<ul style="list-style-type: none"> – Religionsgemeinschaften schaffen es, viele Freiwillige zu rekrutieren, welche als Multiplikator für die investierten Ressourcen wirken. – Religionsgemeinschaften produzieren nicht nur Dienstleistungen, sie vermitteln zusätzlich Werte. 	<ul style="list-style-type: none"> – Könnten andere Non-Profit-Organisationen das Finanzvolumen allenfalls effizienter einsetzen? – Die Zuweisung (und Abgeltung) dieser Aufgaben an die Kirchen bzw. an Religionsgemeinschaften steht im Widerspruch zum säkularen Staat.
Wieso nur Landeskirchen?	<ul style="list-style-type: none"> – Die Landeskirchen sind aufgrund ihrer flächendeckenden Strukturen und ihrer breiten Mitgliederbasis („Volkskirchen“) besonders geeignet, diese Aufgaben (Wertevermittlung, Angebot von soz. Dienstleistungen) wahrzunehmen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Alle Religionsgemeinschaften erbringen soziale Dienstleistungen – eine finanzielle Bevorzugung der Landeskirchen ist nicht schlüssig.
Sind die heutigen Finanzierungsinstrumente der öffentlichen Hand effizient?	<ul style="list-style-type: none"> – Die Kirchensteuern juristischer Personen sind leicht zu erheben und dank ihrer breiten Basis relativ gering und daher kaum marktverzerrend. 	<ul style="list-style-type: none"> – Es werden nur juristische Personen getroffen, nicht aber andere Wirtschaftssubjekte.
Sind die heutigen Abgeltungsinstrumente aus ökonomischer Sicht effizient?	<ul style="list-style-type: none"> – Die öffentlichen Mittel werden bereits zunehmend mit Leistungsaufträgen verknüpft. 	<ul style="list-style-type: none"> – Pauschale Zahlungen ohne klaren Leistungsbezug (z.B. Defizitdeckung durch politische Gemeinden) sind ineffizient.

Die Liste der Argumente liesse sich bestimmt erweitern. Um die Beantwortung dieser Fragen muss letztlich in der Politik gerungen werden. Sie werden sich immer wieder stellen – sei es im Zusammenhang mit der Revision von Kirchengesetzgebungen oder aufgrund der Kirchensteuer juristischer Personen.

Grundsätzlich ist für diese Debatten im Sinne einer faktenbasierten Politik – angesichts der komplexen kirchlichen und föderalen Strukturen – eine **Transparenz** über die Finanzströme und die Kosten und Nutzen in den verschiedenen Kantonen wünschenswert. Diese ist im Vergleich zu anderen Politikbereichen (z.B. Strassenrechnung, Finanzstatistik) nicht vorhanden, insbesondere weil nicht der Bund, sondern die Kantone für Fragen und Regelungen betreffend die Religionsgemeinschaften zuständig sind.

Das Projekt FAKIR hat aber u.E. zur Strukturierung der Debatte und zu einer verbesserten Transparenz einen Beitrag geleistet - ebenso wie die Religionsgemeinschaften, die uns Da-

tenmaterial zur Verfügung gestellt haben und die Befragten, welche die Nutzenbefragung ermöglicht haben.

Literaturhinweise

Baumann Martin, Stolz Jürg (2007)

Eine Schweiz – viele Religionen. Risiken und Chancen des Zusammenlebens. Bielefeld.

Böckenförde Ernst-Wolfgang (1976)

Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht.
Frankfurt aM.

Cattacin Sandro, Famos Cla Reto, Duttwiler Michael, Mahnig Hans (2003)

Staat und Religion in der Schweiz. Anerkennungskämpfe, Anerkennungsformen. Studie
im Auftrag der Eidg. Kommission gegen Rassismus. Bern.

Fachhochschule Nordwestschweiz (2007)

Die freiwilligen sozialen Leistungen der Kirchen im Kanton Solothurn. Ergebnisse einer
Befragung der Kirchgemeinden und kirchlichen Dienststellen im Kanton Solothurn.
Studie im Auftrag der Solothurnischen Interkonfessionellen Konferenz (SIKO). Olten.

Landert Charles (1995)

Die sozialen und kulturellen Leistungen der Evangelisch-reformierten Landeskirche des
Kantons Zürich. Studie im Auftrag des Kirchenrates der Evangelisch-reformierten
Landeskirche des Kantons Zürich.

Landert Charles (2000)

Die Leistungen der Reformierten Kirchen Bern-Jura in Diakonie und Beratung, Bildung
und Kultur.

Stolz Jürg (2006)

Kirchen im Wettbewerb. Religiöse und säkulare Konkurrenz in der modernen
Gesellschaft. In: Famos Cla Reto, Kunz Ralph (Hrsg.): Kirche und Marketing. Beiträge zu
einer Verhältnisbestimmung. Zürich.