



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 8/2015–2016

Inhalt

Seite

- | | |
|--|-----|
| 8. Bericht zur Finanzierung der Kirchen im Kanton Graubünden | 527 |
|--|-----|

Inhaltsverzeichnis

8. Bericht zur Finanzierung der Kirchen im Kanton Graubünden

I.	Ausgangslage und Fraktionsauftrag	527
1.	1. Kirche und aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen	527
2.	2. Bedeutung und öffentlich-rechtliche Anerkennung der Landeskirchen	528
3.	3. Deutliche Ablehnung der Kultussteuer-Initiative	529
4.	4. Zur Entwicklung der Mitgliederzahlen der Landeskirchen	530
5.	5. Der Fraktionsauftrag FDP	532
II.	Rechts- und Faktenlage im Kanton Graubünden	534
1.	1. Kirchenorganisation, Aufgaben und Finanzen	534
1.1.	1.1. Katholische Landeskirche	534
1.2.	1.2. Evangelisch-reformierte Landeskirche	536
2.	2. Kirchensteuer natürlicher Personen	538
3.	3. Kultussteuer juristischer Personen	539
4.	4. Beitragsleistungen durch den Kanton	540
III.	Rechtslage in den anderen Kantonen	541
1.	1. Generelle Ausgestaltung der Kirchensteuern	542
1.1.	1.1. Persönlicher Geltungsbereich	542
1.2.	1.2. Umfang und Verteilung der Kirchensteuern	543
1.3.	1.3. Verwendung der Kirchensteuererträge	544
2.	2. Staatliche oder teilstaatliche Kirchenfinanzierung	544
3.	3. Kantone mit fakultativer Kirchensteuer	545
4.	4. Kantone ohne Kirchensteuer juristischer Personen	546
5.	5. Staatsbeiträge	547
6.	6. Mandatssteuer	548
7.	7. Zwischenfazit	549
IV.	Entwicklungsperspektiven, Konsequenzen und Risikobetrachtung	551
1.	1. Einleitende Bemerkungen	551
2.	2. Entwicklungsperspektiven	552
2.1.	2.1. Entwicklungsperspektiven römisch-katholische Kirche	553

2.1.1.	Mittel- und langfristige Finanzentwicklung	553
2.1.2.	Konsequenzen für die Kirchen- und Gemeindeentwicklung.....	554
2.1.3.	Eingeleitete, geplante und weitere mögliche Massnahmen	555
2.2.	Entwicklungserspektiven evangelisch-reformierte Kirche	557
2.2.1.	Mittel- und langfristige Finanzentwicklung	557
2.2.2.	Konsequenzen für die Kirchen- und Gemeinde- entwicklung	557
2.2.3.	Eingeleitete, geplante und weitere mögliche Massnahmen	558
2.3.	Risikobetrachtung.....	559
2.3.1.	Risiken für die Landeskirchen und Kirch- gemeinden	559
2.3.2.	Risiko-Management der Kirchen.....	560
2.3.3.	Risiken für den Kanton und die Einwohner- gemeinden	562
2.3.4.	Einschätzung des Gesamtrisikos und Schluss- folgerung.....	563
V.	Fazit	565
1.	Doppelspurigkeiten in der Aufgabenerfüllung?.....	565
2.	Mögliche Zukunftsmodelle zur Kirchenfinanzierung im Kanton Graubünden	566
2.1.	Erhöhungen der Kirchensteuersätze	567
2.2.	Deckung der Kultuskosten durch die politischen Gemeinden	568
2.3.	Allgemeine, ungebundene Staatsbeiträge für die Kirchen	568
2.4.	Staatsbeiträge für die Vornahme staatlicher Aufgaben durch Kirchen.....	569
2.5.	Einführung einer Mandatssteuer	571
3.	Aufrechterhaltung Status quo.....	572
4.	Gegenüberstellung, Bewertung und Schlussfolgerung	572
VI.	Anträge	574

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

8.

Bericht zur Finanzierung der Kirchen im Kanton Graubünden

Chur, den 7. Juli 2015

Sehr geehrter Herr Standespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend den Bericht zur Finanzierung der Kirchen im Kanton Graubünden.

I. Ausgangslage und Fraktionsauftrag

1. Kirche und aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen

Im Kanton Graubünden haben Religion und Glauben eine nach wie vor wichtige Rolle. 87 % der Kantonsbevölkerung sind einer Religion zugehörig. Am stärksten vertreten sind die römisch-katholische (44 %) und die evangelisch-reformierte Kirche (35%).¹ Aufgrund ihrer dominanten Stellung in Gesellschaft und Bevölkerung werden diese beiden Konfessionen in der Kantonsverfassung auch als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt. Alle anderen im Kanton vorhandenen Glaubensgemeinschaften unterstehen demgegenüber den Bestimmungen des Privatrechts.

In der Schweiz werden in jüngerer Zeit vor dem Hintergrund der aktuellen Megatrends diejenigen gesellschaftlichen Entwicklungen beschrieben,

¹ Quelle: <https://www.gr.ch/DE/kanton/ueberblick/Seiten/Bevoelkerung.aspx> (zuletzt besucht am 22. Mai 2015)

welche für die Existenz der Landeskirchen als gegebene Rahmenbedingungen besonders relevant sind. In genereller Weise wird unter anderem eine Tendenz festgestellt, dass die Kirchen aus Teilen des öffentlichen Lebens zu verschwinden beginnen. Dies indem sie in wichtigen Institutionen des öffentlichen Lebens nicht mehr selbstverständlich eingebunden sind (Schulen, Alters- und Pflegeheime, Spitäler, Verwaltungen, etc.). Religion wird sodann zunehmend individuell und die herkömmlichen gesellschaftlichen und konfessionellen Strukturen und Traditionen bilden nicht mehr wie bisher einen festen Rahmen. Veränderte Lebensformen und Lebensstil-Milieus bereichern das tradierte, auf der ehelichen Gemeinschaft aufbauende Gesellschaftsbild und stellen zusammen mit einem Wertewandel hin zu mehr Selbstentfaltung die Kirche vor neue Aufgaben. Gleichzeitig bleiben die traditionellen Kasualien wie bspw. Bestattungsfeiern und Trauungszeremonien als Dienstleistungsanspruch an die Kirchen erhalten, dies bei sinkender quantitativer Nachfrage. Neben den Landeskirchen bestehen zudem eine stattliche Anzahl anderer Glaubensrichtungen und auch säkulare Angebote (bspw. Ritualgestalter, Lebensberatungen aller Art), was ein teilweise konkurrierendes Nebeneinander verschiedener Religionen und nichtkirchlicher Angebote zur Folge hat. Auf einen einfachen Nenner gebracht ist davon auszugehen, dass ohne gegenläufige Massnahmen die Landeskirchen in den nächsten Jahrzehnten «kleiner, älter und ärmer» sein werden.

Schweizweit sind als Folge dieser Entwicklung die Mitgliederzahlen und damit verbunden die finanziellen Mittel tendenziell abnehmend. Indem die bestehenden Dienstleistungsangebote der Kirchen aber weiterhin in Anspruch genommen werden und erhebliche Fix-Kosten bestehen, resultiert eine anspruchsvolle Finanzierungsproblematik von existenzieller Bedeutung für die Landeskirchen als gesellschaftsrelevante Institutionen.

2. Bedeutung und öffentlich-rechtliche Anerkennung der Landeskirchen

Aus der öffentlich-rechtlichen Anerkennung ergibt sich für die beiden in Graubünden staatlich anerkannten Konfessionen unter anderem die Befugnis, im Rahmen des kantonalen Rechts selbstständig ihre Angelegenheiten zu regeln. Die Gläubigen organisieren sich im Kanton Graubünden in den Kirchgemeinden als Zusammenschlüsse der Gläubigen einer Konfession aus einer oder mehreren politischen Gemeinden. Die Aufgabe der Kirchgemeinde ist in erster Linie die Ausrichtung des Kultus, das heißt der religiösen Handlungen (z. B. Abhaltung von Gottesdiensten oder Messen) auf dem Gemeindegebiet. Zudem obliegt ihnen auch die Seelsorge auf Gemeindeebene. Auf kantonaler Ebene sind diese Kirchgemeinden zu den Landes-

kirchen zusammengefasst. Diese vertreten die Interessen der Kirchgemeinden nach innen und nach aussen. Sie sorgen dafür, dass die Kirchgemeinden untereinander vergleichbare Verhältnisse haben, etwa durch den innerkantonalen Finanzausgleich. Zudem führen die Landeskirchen verschiedene Fach- und Beratungsstellen auf kantonaler Ebene.²

Für die Erfüllung ihrer Aufgaben fallen bei den Kirchen Kosten an. Um ihre Ausgaben decken zu können, haben die Landeskirchen durch die Verfassung das Recht erhalten, von ihren Mitgliedern eine Kirchensteuer zu erheben. Ende der 1950er-Jahre gerieten die mit dieser Finanzausstattung versehenen Kirchen in eine prekäre finanzielle Situation. Der Steuersatz war in vielen Kirchgemeinden bereits derart erhöht worden, dass die finanzielle Notsituation nicht durch dessen zusätzliche Erhöhung behoben werden konnte. Aus diesem Grund wurde im Jahr 1959 in Graubünden eine Kirchensteuer für juristische Personen (sog. Kultussteuer) in die Verfassung aufgenommen. Diese Steuer wird von den kantonalen Behörden gemeinsam mit der Kantonsteuer von den juristischen Personen mit Sitz im Kanton Graubünden erhoben und unter die beiden Landeskirchen aufgeteilt. Gesetzlich ist kein expliziter Zweck für die Verwendung des Kultussteuerertrags vorgeschrieben. Sie sollen insbesondere für die ausserordentlichen Aufwendungen der Kirchgemeinden im Gebäudeunterhalt und zwingende Bedürfnisse bzw. Verpflichtungen der landeskirchlichen Organisationen Verwendung finden. Aktuell generiert die evangelisch-reformierte Landeskirche circa 40 % ihres Gesamtertrages aus dieser Kultussteuer. Bei der katholischen Landeskirche macht der Beitrag aus dieser Steuer gar 90 % ihrer Einnahmen aus.

3. Deutliche Ablehnung der Kultussteuer-Initiative

Am 27. August 2012 wurde die Initiative «Weniger Steuern für das Gewerbe» eingereicht. Mit diesem Volksbegehren wurde gefordert, dass die Kirchensteuer für juristische Personen aufgehoben werden soll. Das Initiativkomitee begründete sein Anliegen damit, dass Firmen im Kanton Graubünden Kirchensteuern bezahlen müssten, obwohl sie in der Regel weder religiös seien noch innerhalb der Kirchgemeinde mitbestimmen könnten. Dies sei mit der religiösen Neutralität nicht vereinbar. Eine Aufhebung der Kultussteuer für Unternehmen würde zudem zu wesentlichen Ersparnissen bei den Unternehmen führen und den Kanton Graubünden als Firmenstandort attraktiver machen. Nicht zuletzt sei die Kirchensteuer für juristische

² Wird im weiteren Verlauf des Berichts der Begriff Kirchen verwendet, so sind darunter (sofern nicht anders vermerkt) sowohl die Landeskirchen als auch deren Kirchgemeinden zu verstehen.

Personen auch rechtlich umstritten, müssten doch zum Beispiel Aktionäre aus einem anderen Kanton oder solche, die keiner oder einer anderen Konfession angehörten, indirekt eine fremde Landeskirche finanzieren.

Der Grosse Rat empfahl die Initiative zur Ablehnung, da sie wesentliche finanzielle Einbussen bei den Landeskirchen zur Folge hätte. Diese finanzieren sich, wie oben beschrieben, zu erheblichen Teilen aus den Erträgen der Kultussteuer. Würde diese Steuer wegfallen, so würden die finanziellen Probleme, mit welchen die kirchlichen Organisationen bereits heute zu kämpfen haben, weiter akzentuiert. Als Folge davon könnten gewisse, vor allem auch dem Gemeinwohl dienende Aufgaben, von den Kirchen nicht mehr im bisherigen Masse wahrgenommen werden. Zudem würde ein allfälliger Wegfall der Kultussteuer die meisten Unternehmen nur minim entlasten.³

Das Volk stimmte am 9. Februar 2014 über die Initiative ab und verwarf sie mit 73,64 % Nein-Stimmen deutlich. Mit einer Annahme der Initiative wären die Landeskirchen vor grosse Probleme gestellt worden, hätten sie doch dringend neue Einnahmequellen erschliessen müssen.

4. Zur Entwicklung der Mitgliederzahlen der Landeskirchen

Auch wenn die Kultussteuer-Initiative verworfen wurde und dadurch diese Einnahmequelle erhalten bleibt, ist die künftige Kirchenfinanzierung nicht genügend sichergestellt. Die Landeskirchen haben als Folge der einleitend beschriebenen Entwicklungen und Megatrends landauf und landab seit geraumer Zeit mit rückläufigen Mitgliederzahlen zu kämpfen. Dieser Trend lässt sich mit statistischem Zahlenmaterial⁴ eindrücklich belegen:

Waren im Jahre 1970 noch 48,8 % der Wohnbevölkerung der Schweiz evangelisch-reformiert, gaben per Ende 2012 nur noch 26,9 % (Rückgang um 21,9 %) an, dieser Konfession anzugehören. Allein im Zeitraum seit der Volkszählung 2000 nahm der Anteil Reformierter von 33,9 % auf 26,9 % (Rückgang um 7 % oder 0,58 %/Jahr) oder absolut betrachtet um beinahe 200000 Personen ab. Bei der römisch-katholischen Kirche ist die rückläufige Entwicklung insbesondere aufgrund zahlreicher katholischer Einwanderer stark gedämpft; in absoluten Zahlen gab es per Ende 2012 gar 70000 Katholiken und Katholikinnen mehr als noch im Jahr 2000. Doch auch deren Mitgliederzahl ist im gewählten Betrachtungszeitraum ab 1970 prozentual rückläufig, indem sie von 46,7 % auf 38,2 % im Jahr 2012 fiel.

³ Vgl. zur Thematik Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 18. Juni 2013 (Heft Nr. 6/2013–2014), S. 181 ff. und Verhandlungen des Grossen Rates vom 21. Oktober 2013, Protokoll S. 216 ff.

⁴ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/religionen.html> (zuletzt besucht am 22. Mai 2015)

Die meisten Personen geben nach ihrem Kirchenaustritt an, konfessionslos zu sein. Gehörte 1970 nur ungefähr ein Prozent der Bevölkerung keiner Konfession an, waren es 2012 bereits 22,4%. Seit der Volkszählung im Jahre 2000 hat sich der Anteil der Konfessionslosen verdoppelt.

Im Kanton Graubünden lässt das vorhandene statistische Zahlenmaterial ähnliche Schlüsse zu, wenn auch nicht in einem vergleichbar drastischen Ausmass.⁵ Der Anteil der evangelisch-reformierten Kirchenmitglieder nahm in der oben beschriebenen Betrachtungsperiode von 40% auf 34,7% ab, derjenige der Katholiken und Katholikinnen von 46,6% auf 43,8%. Dieser Rückgang ist hauptsächlich auf Kirchenaustritte zurückzuführen. Diese Austritte haben neben dem tendenziell schwindenden Stellenwert der Religion und des Glaubens in der heutigen Gesellschaft auch eine handfeste finanzielle Ursache: Privatpersonen sind nur verpflichtet, Kirchensteuern zu zahlen, sofern und solange sie Mitglied einer Kirchgemeinde sind. Immer mehr Menschen entschliessen sich deswegen und weil sie keinen genügenden Gegenwert zu ihren Steuerzahlungen zu erkennen vermögen, zum Austritt aus der Kirche.

Eine Prognose darüber, wie sich die Mitgliederzahlen weiter entwickeln werden, ist relativ schwierig. Dem Umstand, dass sich vor allem in den letzten Jahren die Anzahl der Kirchenaustritte steigend verhält, steht gegenüber, dass die Kirchen dieser Situation nicht tatenlos gegenüber stehen, sondern Gegensteuer zu geben versuchen. Auch darf ein Megatrend zur Kenntnis genommen werden, welcher vor dem Hintergrund eines allgemeinen Interesses an spiritueller Selbstentfaltung und der Vermittlung religiöser Werte an die eigenen Kinder sowie der sozial-diakonischen Rolle der Kirchen und den Kasualien eine Wiederkehr der Religion verheisst. Muss allerdings davon ausgegangen werden, dass der beschriebene Negativtrend weiter anhält, wird diese Entwicklung über kurz oder lang zu einer prekären finanziellen Situation für die Kirchen führen. Die Abnahme von Kirchensteuererträgen nissen der natürlichen Personen wiegt angesichts des bedeutenden Anteils dieser Einnahmenquelle insbesondere bei der evangelisch-reformierten Landeskirche besonders schwer.

⁵ Vgl. dazu unten etwas einlässlicher IV.2.1.1 und 2.2.1

5. Der Fraktionsauftrag FDP

In der Oktobersession 2013 wurde der Fraktionsauftrag FDP betreffend zukünftige Finanzierung der Aufgaben unserer Landeskirchen eingereicht. Mit diesem wird die Regierung beauftragt, die mittel- und langfristige finanzielle Entwicklung für die Landeskirchen abzuschätzen, die möglichen Folgen daraus aufzuzeigen und das finanzielle Risiko für den Staat und die Kirchen abzuleiten sowie die sich daraus ergebenden Massnahmen zur Lösung der längerfristigen Problematik darzustellen. Die Regierung erklärte sich in ihrer Antwort vom 23. Dezember 2013 bereit, zusammen mit den Landeskirchen einen Bericht zu erarbeiten, welcher Möglichkeiten für die zukünftige Finanzierung der Aufgaben der Landeskirchen aufzeigt.

Der Auftrag wurde in der Juni-Session 2014 mit 83 zu 2 Stimmen bei 6 Enthaltungen überwiesen. In der politischen Diskussion wurde auf die unlängst erfolgte Volksabstimmung betreffend die Abschaffung der Kultussteuer hingewiesen und die Befürchtung laut, diese Frage könne nun wieder aufkommen. Auch wurde befürchtet, es drohe ein Abbau kirchlicher Dienstleistungen an der Peripherie. Die Urheber des Fraktionsauftrags gaben demgegenüber ihrer Besorgnis Ausdruck, dass die Finanzierung der Landeskirchen und ihrer Kirchengemeinden inskünftig problematisch werden könnte und die Situation deshalb entsprechend analysiert werden müsse. Dies um die Kirchen in ihrem finanziellen Bestand zu sichern. Dabei sei das Vorhandensein verschränkender Aufgaben und auch das Verhältnis des Dienstleistungsangebotes selbst und dessen Nachfrage (Leistungsbezüger) miteinzubeziehen. Seitens der Regierung wurde nochmals die Wichtigkeit und Notwendigkeit eines derartigen, in enger Zusammenarbeit mit den Landeskirchen zu erstellenden Berichts und darauf allfälliger aufbauender Massnahmen betont.

Dieser Auftrag gliedert sich in folgende vier Teilaufträge:

- Abschätzung der mittel- und langfristigen finanziellen Entwicklung (im vorliegenden Bericht werden der mittelfristigen ein fünfjähriger und der langfristigen ein zehnjähriger Planungshorizont zugrunde gelegt)⁶;
- Analyse und Darstellung der mit dieser Finanzentwicklung bei den Landeskirchen im taktischen und strategischen Zeitraum verbundenen Konsequenzen;

⁶ Gemäss gängigem Begriffsverständnis werden bei Zukunftsszenarien die kurzfristige (operative), mittelfristige (taktische) und langfristige (strategische) Planung unterschieden. Je nach Begriffsverständnis werden im mittelfristigen Planungsbereich 1–3 oder 1–5 Jahre, im langfristigen Planungsbereich der darüber hinaus gehende Zeitraum als Betrachtungshorizont definiert. Der vorliegenden Problemstellung und den Möglichkeiten einer bei allen Unsicherheiten einigermaßen tauglichen Abschätzung entsprechend scheint das zweitgenannte Begriffsverständnis angemessen.

- Ableitung einer finanziellen Risikobetrachtung für den Staat einerseits und die Landeskirchen anderseits;
- Darstellung von Lösungsmassnahmen im strategischen Handlungsbereich (im vorliegenden Bericht werden diese möglichen Massnahmen ebenfalls für die Landeskirchen und den Staat dargestellt und die Frage nach Doppelspurigkeiten erörtert).

Nachfolgend werden im Rahmen der Auftragserfüllung zunächst die Rechts- und Faktenlage im Kanton Graubünden (II.) sowie den anderen Kantonen (III.) dargestellt. Daran anschliessend folgen die Abschätzung der mittel- und langfristigen finanziellen Entwicklung und der damit verbundenen Konsequenzen unter Einschluss einer Risikobetrachtung (IV.). Einer Auseinandersetzung mit der Frage von Doppelspurigkeiten und mit möglichen zukünftigen Finanzierungsmodellen für den Kanton Graubünden folgen im Fazit (V.) die Bewertung und Schlussfolgerungen, welche als Grundlage zur Antragstellung (VI.) dienen. Der Bericht wurde insbesondere in Bezug auf Kapitel IV. und den Bewertungsteil in enger Zusammenarbeit mit den Landeskirchen erarbeitet. Zu diesem Zweck wurde neben intensiven bilateralen Kontakten am 3. Juni 2015 eine Retraite mit den Verantwortlichen der beiden Landeskirchen durchgeführt. An dieser Retraite nahmen folgende Personen teil:

- Regierungspräsident Martin Jäger, Vorsteher Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (EKUD)
- Andrea Stadler, Departementssekretärin EKUD
- Placi Berther, Präsident Verwaltungskommission katholische Landeskirche
- Conrad Battaglia, Vizepräsident Verwaltungskommission, Finanzen
- Martino Righetti, Mitglied Verwaltungskommission, Justiz
- Andreas Thöny, Kirchenratspräsident evangelisch-reformierte Landeskirche
- Christoph Jaag, Kirchenrat, Finanzen
- Dr. Roland Plattner, externer Sachverständiger

II. Rechts- und Faktenlage im Kanton Graubünden

Gemäss Art. 98 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV) vom 14. September 2003⁷ sind die evangelisch-reformierte Landeskirche und ihre Kirchgemeinden sowie die römisch-katholische Landeskirche und ihre Kirchgemeinden Körperschaften des öffentlichen Rechts. Dieser Status verleiht ihnen weitgehende Autonomie, ihre Angelegenheiten zu regeln. Die ihnen daraus erwachsenden Befugnisse werden in Art. 99 KV aufgezählt und nachstehend mit einem spezifischem Fokus auf die Finanzierungsaspekte beschrieben. Vorweg werden im Grundsatz die Kirchenorganisation und die durch die Kirchen wahrgenommenen Aufgaben dargestellt.

1. Kirchenorganisation, Aufgaben und Finanzen

1.1. Katholische Landeskirche

Die Organisation der katholischen Kirche der Schweiz besteht aus einer Doppelstruktur, die von einem Mit- bzw. Nebeneinander der kirchenrechtlichen und der staatskirchenrechtlichen Strukturen geprägt ist. Dieses sogenannte «duale System» ist eine Schweizer Besonderheit und in der katholischen Kirche einzigartig. Die beiden Strukturen stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander. Auf gesamtschweizerischer Ebene führen die Schweizer Bischofskonferenz (SBK) und die Römisch-katholische Zentralkonferenz der Schweiz (RKZ) den Dialog zur Sicherstellung der guten Zusammenarbeit zwischen den kirchenrechtlichen auf der einen und den staatskirchenrechtlichen Organen aller nachgelagerten Ebenen auf der anderen Seite.⁸

Die katholische Landeskirche ordnet innerhalb dieser Doppelstruktur als öffentlich-rechtliche Körperschaft die landeskirchenrechtlichen Verhältnisse des katholischen Landesteils unter Berücksichtigung der Gesetze der römisch-katholischen Kirche und der Kantonverfassung. Sie unterstützt und fördert im Rahmen ihrer Befugnisse und Möglichkeiten die Belange der römisch-katholischen Kirche im Kanton Graubünden.

Als Organe der katholischen Landeskirche gelten die Gesamtheit der stimmberechtigten römisch-katholischen Kantonseinwohnerinnen und -wohner, das *Corpus catholicum*, die Verwaltungskommission, die Rekurskommission, die Kirchgemeinden (im Jahre 2014 insgesamt 123) und deren Kirchgemeindevorstände. Das *Corpus catholicum*, welchem neben zwei durch

⁷ KV, BR 101.100

⁸ <http://www.rkz.ch/kirche-und-recht/hintergrund/> (zuletzt besucht am 5. Mai 2015)

das bischöfliche Ordinariat bestimmten und 60 Delegierten der Kirchgemeinden auch alle Mitglieder der Regierung und des Grossen Rates des Kantons Graubünden römisch-katholischer Konfession angehören, versammelt sich als oberstes Organ der Landeskirche ordentlichweise einmal jährlich. Als Vollzugs- und Verwaltungsbehörde der Landeskirche sowie Vertreterin des katholischen Kantonsteils gegenüber den kirchlichen und bürgerlichen Behörden fungiert die fünfköpfige Verwaltungskommission. Deren Präsident und drei ihrer Mitglieder werden durch das *Corpus catholicum* gewählt, das weitere Mitglied durch das Ordinariat.

Die Hauptaufgaben der katholischen Landeskirche von Graubünden bestehen in finanzieller Hinsicht in der Bezahlung von Ausgleichsbeiträgen an ausgleichsberechtigte Kirchgemeinden sowie der Leistung von Bau- und Werkbeiträgen an die Kosten der Kirchgemeinden für Neubauten, Umbauten und Renovationen von Kirchen, Kapellen, Pfarr- und Kirchgemeindehäusern. Aktuell unterhält sie als Fachstellen das Katechetische Zentrum, die Arbeitsstelle Kirchliche Jugendarbeit, die Kirchliche Mediothek Graubünden, die Beratungsstelle für Ehe-, Familien- und Lebensfragen, die Rektoratsstelle für Religionsunterricht und die Fachstelle Behindertenseelsorge. Weiter bezahlt sie Beiträge an kantonale katholische Organisationen wie den Katholischen Frauenbund Graubünden, die Mutter und Kind + Aidshilfe und Jugendorganisationen. Sie unterstützt folgende sozialen und karitativen Werke: Verein Familien- und Sexualberatung, Jugend- und Suchtberatungsstelle, Telefonseelsorge Graubünden, Caritas Graubünden und finanziert diözesane und schweizerische Fachstellen und Projekte mit.

Die im Jahresbericht ausgewiesene Einnahmenstruktur der Landeskirche besteht zu 90 % aus den Kultussteuern und zu 10 % aus Zinserträgen. Ergänzend sind hier die staatlichen Beiträge zur Unterstützung der öffentlichen Aufgaben der Landeskirchen sowie der Denkmalpflege an beitragsberechtigte Bauvorhaben zu erwähnen. Das jährliche Budget beträgt 4,7 Millionen Franken.⁹

Auf der Ausgabenseite fliessen als Hauptausgabenblöcke 45 % in die Ausgleichsbeiträge und 41 % in die oben genannten Aufgaben der Landeskirche. 6 % werden als Baubeuräge geleistet. Die Verwaltungskosten machen 8 % der Ausgaben aus.

Die Einnahmenstruktur der Kirchgemeinden besteht zum Hauptteil aus den Einnahmen der Kirchensteuern ihrer Mitglieder, daneben aus Erträgen von Vermögen und Liegenschaften der Kirchgemeinde, allfälligen Beiträgen der Landeskirche, Baubeurägen sowie weiteren Erträgen wie Schenkungen und Vermächtnissen aller Art. Zudem bestehen als Durchlaufposten Beiträge für spezielle Seelsorgern und Opfergelder.

⁹ Jahresbericht 2013/14 der Verwaltungskommission an das *Corpus catholicum*

Im Berichtsjahr 2013/14 wurden noch an 67 (55 %) der insgesamt 123 Kirchengemeinden Ausgleichsbeiträge in einem Gesamtbetrag von 2,14 Millionen Franken ausgerichtet. In Köpfen ausgedrückt waren von den rund 89 000 Katholiken und Katholikinnen 16 000 ausgleichsberechtigt. Nach bisherigem System wurden gestützt auf die Ausführungsbestimmungen zur Berechnung der Ausgleichsbeiträge an all jene Kirchengemeinden Ausgleichsbeiträge ausgerichtet, welche die vorgeschriebene Mindestkirchensteuer von 13 % erheben und aufgrund der anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben ein Rechnungsdefizit ausweisen. Für das Jahr 2014/15 wurde der Ausgleichbeitrag noch gemäss bestehender Finanzregelung ausgerichtet und mit einem Betrag von 1,9 Millionen Franken gerechnet. Für Übergangsbeiträge wurden 1,3 Millionen Franken im Voranschlag eingestellt.¹⁰ Das neu geltende System der Ausgleichszahlungen wird in Kapitel IV.2.1. beschrieben.

1.2. Evangelisch-reformierte Landeskirche

Die evangelisch-reformierte Landeskirche Graubünden besitzt wie die übrigen kantonalen Kirchen innerhalb der reformierten schweizerischen Kirchenstruktur eine erhebliche Selbständigkeit. Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK) repräsentiert als Zusammenschluss der 24 reformierten Kantonalkirchen, der evangelisch-methodistischen Kirche und der Église Évangélique Libre de Genève die Protestantinnen und Protestanten, nimmt Stellung zu Politik, Wirtschaft und Glaubensfragen und nimmt die gemeinsamen Interessen seiner Kirchen wahr und vertritt sie auf nationaler und internationaler Ebene.

Die evangelisch-reformierte Landeskirche von Graubünden organisiert sich gemäss ihrer Kirchenverfassung innerhalb dieser basisorientierten reformierten Kirchenstruktur als öffentlich-rechtliche Körperschaft im Kern wie folgt: die evangelischen Bündner und Bündnerinnen sind Mitglied ihrer Kirchengemeinde (im Jahre 2001 insgesamt 137, am 1. Januar 2015 noch 95), welche sich in den zehn sogenannten Kolloquien verbinden. Diesen übergeordnet ist der Evangelische Grosse Rat. Der Evangelische Grosse Rat (EGR), der sich aus 60 Abgeordneten der Kolloquien und den (freiwillig dazu bereiten) evangelischen Mitgliedern des Grossen Rates zusammensetzt (insgesamt umfasst der EGR ca. 115 Personen), amtet als gesetzgebende Behörde der reformierten Landeskirche. Er tagt zweimal jährlich und hat neben den Aufgaben einer Legislative und als Wahlorgan umfassende Oberaufsichtsfunktionen, die Kompetenz zur Verabschiedung des Voranschlags

¹⁰ Vgl. zur Kirchenorganisation der katholischen Landeskirche: <http://www.gr.kath.ch/> (zuletzt besucht am 11. Juni 2015)

und Festsetzung der Kirchensteuer sowie zur Genehmigung der Rechnung und des Amtsberichtes. Die rhätische Synode versammelt zweimal jährlich alle reformierten, ordinierten Pfarrerinnen und Pfarrer, ist zuständig für deren Ordination und Aufnahme in den Bündner Kirchendienst, die Oberaufsicht über die Pfarrpersonen und funktioniert als Vernehmlassungsorgan der Landeskirche. Als Bindeglieder zwischen den Kirchgemeinden und der Landeskirche dienen die zehn Kolloquien. Das sind regionale Versammlungen der Synodenalnen einer Region, der Mitglieder des Evangelischen Grossen Rates und von Vertretern und Vertreterinnen der Kirchgemeinden. Ausführende Behörde der Synode, des Evangelischen Grossen Rates und damit der Landeskirche ist der siebenköpfige Kirchenrat mit drei durch die Synode gewählten Theologinnen oder Theologen und vier vom Evangelischen Grossen Rat gewählten Laien als Mitglieder.

Die Hauptaufgaben der evangelisch-reformierten Landeskirche bestehen in finanzieller Hinsicht in der Regelung des Finanzausgleichs unter den Kirchgemeinden, den Subventionszahlungen an kirchliche Bauten und der Finanzierung der Kommissionen und Werke. Daneben besorgt sie die Verwaltung der verschiedenen Fonds wie beispielsweise für Stipendien, Jugendarbeit, Armenfürsorge und Notlagen sowie Kultur.

Die Landeskirche unterhält drei Fachstellen zur Gemeindeentwicklung sowie weitere Fachstellen bzw. Spezialpfarrämter für die Erwachsenenbildung, Menschen mit einer Behinderung, die Gefängnisseelsorge, Gehörlose, die Jugendarbeit, Kind und Kirche, Kirche im Tourismus, Migrations-, Integrations- und Flüchtlingsarbeit, Ökumene, Mission und Entwicklung, Religionsunterricht, Seniorenarbeit und Spitälerseelsorge. Sie befasst sich im Diakonatskapitel mit Themen der Diakonie, unterhält drei regionale Paar- und Lebensberatungsstellen und betreibt eine Mediothek und Pastoralbibliothek. Die Landeskirche unterstützt mit Beiträgen zahlreiche Institutionen und soziale Werke wie das Frauenhaus Graubünden, die Dargebotene Hand, Tagungs- und Bildungszentren, Wohnheime, das Blaue Kreuz, die Beratungsstelle für Familienplanung, Sexualität, Schwangerschaft und Partnerschaft oder den Bündnerischen Evangelischen Waisenhilfsverein und unterstützt soziale und karitative Werke wie die Mission 21, das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS), Brot für Alle (BfA) oder Ökologie, Kirche und Umwelt (oeku), die Deutschschweizer Diakonatskonferenz sowie Organisationen im Bereich Migration, Integration und Flüchtlingsarbeit.

Die im Jahresbericht ausgewiesene Einnahmenstruktur der Landeskirche besteht in der Hauptsache zu 50 % aus Ausgleichsteuern, zu 39 % aus den Kultussteuern und zu 7 % aus Vermögenserträgen. Zusätzliche Erträge stammen aus Beiträgen sowie Gebühren und Rückerstattungen. Ergänzend sind auch hier die staatlichen Beiträge zur Unterstützung der öffentlichen Aufgaben der Landeskirchen sowie der Denkmalpflege an beitragsberech-

tigte Bauvorhaben zu erwähnen. Das jährliche Budget beträgt ca. 10,8 Millionen Franken (2014).¹¹

Auf der Ausgabenseite flossen als Hauptausgabenblöcke 29 % in den Finanzausgleich an Kirchgemeinden, 17 % in Aufgaben der Mission und den kirchlichen Oberbau (SEK, Kirchenkonferenz) sowie die Kommissionen und Werke, 11 % als Subventionen an kirchliche Bauten, 9 % in die Bildung. Für präsidiale, synodale und strukturelle Aufgaben werden 17 % eingesetzt, während die Verwaltungskosten 7 % der Ausgaben ausmachen und 10 % als übriger Aufwand deklariert wird.

Die Einnahmenstruktur der Kirchgemeinden besteht zum Hauptteil aus den Einnahmen der Kirchensteuern ihrer Mitglieder, daneben den Erträginnen des Kirchgemeindevermögens, allfälligen Beiträgen der Landeskirche, Baubeurträgen sowie weiteren Erträgen wie Legaten und Schenkungen. Zudem bestehen als Durchlaufposten Einnahmen aus Kollektien.

Die Kantonale Evangelische Kirchenkasse leistet Beiträge an finanzschwache Kirchgemeinden zur Deckung ihrer ordentlichen Aufwendungen, leistet Zuschüsse an ausserordentliche Ausgaben der Kirchgemeinden und fördert die Betreuung der evangelischen Personen in der Diaspora im Kanton. Die Bezugsberechtigung für Ausgleichsbeiträge der Landeskirche setzt die Einhaltung von steuerlichen Minimalstandards voraus.¹² In den Genuss von Finanzausgleich gelangten 2014 drei Viertel der Kirchgemeinden. Die mit 3,4 Millionen Franken budgetierte Defizitübernahme bei den bezugsberechtigten Kirchgemeinden wurde 2014 unterschritten und belief sich insgesamt auf ca. 3,17 Millionen Franken. Gegenüber dem Vorjahr betrug diese Unterschreitung 354 000 Franken.

2. Kirchensteuer natürlicher Personen

Unter anderem können die Landeskirchen und ihre Kirchgemeinden gestützt auf Art. 99 Abs. 2 KV nach denselben Grundsätzen von ihren Mitgliedern Steuern erheben, welche auch für die politischen Gemeinden gelten. Dieses Steuerrecht gilt nur in Bezug auf die natürlichen Personen, welche Mitglied einer Landeskirche sind. Aus Art. 15 (Garantie der Glaubens- und Gewissensfreiheit) der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999¹³ ergibt sich das Verbot, von demjenigen bzw. derjenigen Steuern für Kultuszwecke einer Religionsgemeinschaft zu erheben, der bzw. die dieser Gemeinschaft nicht angehört.

¹¹ Amtsbericht 2014 der evangelisch-reformierten Landeskirche Graubünden

¹² Vgl. Art. 12 ff. des Gesetzes über die Kantonale Evangelische Kirchenkasse, Kirchliche Gesetzesammlung 800 in <http://www.gr.-ref.ch/gesetzestexte>

¹³ BV, SR 101

Im Kanton Graubünden machen die evangelisch-reformierte Landeskirche sowie die reformierten und die römisch-katholischen Kirchgemeinden vom in Art. 3 und 24 des Gesetzes über die Gemeinde- und Kirchensteuern¹⁴ stipulierten Recht der Steuererhebung Gebrauch, während die katholische Landeskirche darauf verzichtet. Die Kirchensteuer wird von den Gemeindebehörden zuhanden der Kirchgemeinden und der Landeskirchen erhoben. Die Landeskirche und die Kirchgemeinden bestimmen eine Behörde für die Festlegung des Steuerfusses sowie der subjektiven Steuerpflicht.

Die evangelisch-reformierte Landeskirche bezieht auf diese Weise einen Anteil in der Höhe von 3,5 % der einfachen Kantonsteuer von jedem Kirchenmitglied (sogenannte kantonale Ausgleichssteuer). Der durch die Kirchgemeindeversammlung jährlich bestimmte Steuersatz¹⁵ der Kirchgemeinden ist je nach Standort unterschiedlich hoch angesetzt und beträgt zwischen 8 und 17 % des Betrags der einfachen Kantonssteuer. Diese beiden Steuern werden generell zusammen eingezogen und danach entsprechend zwischen Kirchgemeinden und Landeskirche aufgeteilt.

Die katholische Landeskirche erhebt, wie bereits erwähnt, keine Kirchensteuern. Die römisch-katholischen Kirchgemeinden hingegen beziehen durch die politischen Gemeinden ebenfalls Steuern von ihren Mitgliedern. Ähnlich wie bei den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden werden diese je nach Kirchgemeinde in der Höhe eines gewissen Prozentsatzes der einfachen Kantonssteuer berechnet, der 2014 zwischen 5 und 18 % lag.¹⁶

3. Kultussteuer juristischer Personen

Von den juristischen Personen kann der Kanton gestützt auf Art. 99 Abs. 5 KV die Kultussteuer erheben. Die Erhebung der Kultussteuer erfolgte bis in das Jahr 2007 auf Basis des Gesetzes über die Erhebung einer Kultussteuer von den juristischen Personen vom 26. Oktober 1958 (Kultussteuergesetz, ausser Kraft). Diese Rechtsgrundlage wurde per 1. Januar 2008 als Art. 1 Abs. 1 lit. f und Art. 97eff. in das Steuergesetz des Kantons Graubünden vom 8. Juni 1986¹⁷ überführt. Materiell blieben die Bestimmungen unverändert. Dementsprechend ist jährlich ein gewisser Anteil der Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen als Kultussteuer geschuldet, die in Prozenten der einfachen Kantonssteuer erhoben wird. Der Grosse Rat be-

¹⁴ Gesetz über die Gemeinde- und Kirchensteuern vom 31.8.2006 (GKStG, BR 720.200)

¹⁵ Vgl. Art. 24 GKStG

¹⁶ Vgl. Botschaft der Verwaltungskommission an das Corpus catholicum betreffend Neuregelung der Finanzverwaltung der katholischen Landeskirche Graubünden und der Beiträge an die Kirchgemeinden

¹⁷ StG, BR 720.000

stimmt jährlich den Steuerfuss; dieser beträgt mindestens 9 % und höchstens 12 %.¹⁸ Aktuell ist der Steuerfuss auf 10 % festgesetzt. Von der Steuerpflicht ausgenommen sind juristische Personen mit konfessionellen Zwecken, die keine Erwerbszwecke verfolgen (Art. 97f Abs. 2 StG). Dazu gehören beispielsweise freie evangelische Gemeinden.

Die aus der Kultussteuer erzielten Erträge werden anteilmässig an die Landeskirchen aufgeteilt. Massgeblich ist für diese Aufteilung die Kirchenzugehörigkeit der natürlichen Personen im Kanton gemäss Steuerregister (per 31. Dezember 2014: 54,3 % Katholikinnen und Katholiken sowie 45,7 % Reformierte). Im Rechnungsjahr 2014 wurden aus der erhobenen Kultussteuer 5,02 Millionen Franken an die katholische Landeskirche und 4,22 Millionen Franken an die evangelisch-reformierte Landeskirche weitergeleitet.¹⁹ Dadurch wurden 2014 insgesamt 9,24 Millionen Franken an die Landeskirchen zugeführt.

Die Besteuerung juristischer Personen zur Finanzierung der Kirche ist rechtlich vor allem mit Blick auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht unumstritten. Gemäss herrschender Praxis steht die Berufung auf diesen verfassungsrechtlich garantierten Grundrechtsanspruch generell nur natürlichen Personen, nicht jedoch juristischen Personen offen. Während erstere demnach nicht verpflichtet werden können, Kirchensteuern für eine fremde Konfession zu zahlen, können sich juristische Personen nicht auf diesen Steuerbefreiungsgrund berufen. Das Bundesgericht hat die Erhebung dieser Steuer in fortwährender Praxis in sorgfältiger Auseinandersetzung mit den Gegenargumenten bis in die jüngste Zeit als verfassungskonform erklärt.²⁰ Diese Rechtsprechung wird in der Lehre vielfach kritisiert.²¹

4. Beitragsleistungen durch den Kanton

Einen geringen Anteil am Budget machen bei beiden Landeskirchen auch Beiträge des Kantons aus (bei der evangelisch-reformierten Landeskirche im Jahr 2013 z.B. 2 % des Gesamtertrages). Diese Mittel werden vom Kanton zur Unterstützung der öffentlichen Aufgaben der Kirche, etwa der Spital- und Gefängnisseelsorge sowie zur Aufrechterhaltung von Beratungsstellen bereitgestellt.

Einen gewichtigen Bereich der kantonalen Unterstützung bildet zudem die Beitragsleistung an den Unterhalt der historischen und öffentlich genutzten

¹⁸ Art. 3 Abs. 2 lit. d StG

¹⁹ Gemäss Auskunft Steueramt vom 28. Mai 2015

²⁰ Vgl. etwa BGE 102 Ia 468 ff., BGE 126 I 122 ff., Urteil 2C 71/2010 vom 22. September 2010

²¹ Vgl. zur Beurteilung der Verfassungsmässigkeit der Kultussteuer mit Hinweisen auf die Judikatur Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 18. Juni 2013 (Heft Nr. 6/2013–2014), S. 189

Bauten. Die Kirchen und Kapellen in Graubünden gehören vielfach zum historischen Inventar des Kantons oder sind gar in den Inventaren des Bundes verzeichnet. Damit sind sie schützenswert im Sinne von Art. 4 ff. des Kantonalen Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden vom 19. Oktober 2010²² sowie der Natur- und Heimatschutzverordnung vom 18. April 2011²³ bzw. der entsprechenden Bundesgesetzgebung. Gemäss Art. 24 KNHV leistet der Kanton bei öffentlichen Bauten (Kirchen und Kapellen der Kirchgemeinden) einen Beitrag von 15%, bei privaten Bauten (Kirchen und Kapellen kirchlicher Stiftungen) einen Beitrag von 20% an die anrechenbaren Kosten zur Erhaltung, Instandstellung und Pflege der schutzwürdigen Bau- denkmäler. Auf diese Weise erteilte der Kanton beispielsweise im Zeitraum 2013–2015 für Bauvorhaben, die der katholischen bzw. der evangelisch-reformierten Landeskirche zugutekommen, Beitragszusagen in der Grössenordnung von durchschnittlich ca. 400000 Franken jährlich.²⁴ Die zusätzlich erforderlichen Gebäudeunterhaltskosten bringen die Kirchgemeinden und die Landeskirchen oder in Einzelfällen zum Zwecke der Renovation gegründete Stiftungen auf.

III. Rechtslage in den anderen Kantonen

Gemäss Art. 72 Abs. 1 BV sind die Kantone für die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche zuständig. Sie können insbesondere bestimmen, welche rechtliche Stellung sie den Kirchen zugestehen. Die meisten Kantone haben eine oder mehrere Religionsgemeinschaften öffentlich anerkannt und diesen den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zuerkannt. In der Mehrheit der Kantone profitieren davon die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Landeskirche sowie ihre Kirchgemeinden. In gewissen Kantonen wird derselbe Status zudem der christkatholischen Kirche und der israelitischen Kultusgemeinschaft zuteil. Alle übrigen Kirchgemeinschaften, die nicht von Verfassungswegen öffentlich-rechtliche Körperschaften sind, unterstehen dem Privatrecht. In den Kantonen Neuenburg und Genf ist der kirchliche Bereich vom staatlichen Bereich völlig getrennt. Dort unterstehen auch die Landeskirchen²⁵ generell dem Privatrecht. Dennoch gelten die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische

²² KNHG, BR 496.000

²³ KNHV, BR 496.100

²⁴ Gemäss Auskunft Amt für Kultur vom 27. Mai 2015

²⁵ Landeskirchen hier und nach gängiger Terminologie verstanden als territorial abgegrenzte Zusammenschlüsse volkskirchlicher Gemeinden, die meist aber nicht zwingend eine Körperschaft des öffentlichen Rechts bilden Vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Landeskirche#Landeskirchen_in_der_Schweiz (zuletzt besucht am 22.6.2015)

Kirche in Neuenburg als «Institutionen von öffentlichem Interesse» und in Genf als «öffentlich anerkannt». Sie können aus dieser Rechtseigenschaft ähnliche Befugnisse ableiten wie die Kirchen in anderen Kantonen.

Der verfassungsrechtlich verliehene Status verschafft den Kirchen die Autonomie, sich weitgehend selbst zu verwalten. Die anerkannten Kirchen besitzen in der Regel die Befugnis, ihre Finanzen selbstständig zu regeln und zu diesem Zweck eine Kirchensteuer zu erheben. Grundsätzlich werden bis auf eine einzige Ausnahme (Kanton Waadt) in allen Kantonen in der einen oder anderen Form Kirchensteuern erhoben. In zwei weiteren Kantonen werden nur in einigen Gemeinden Kirchensteuern erhoben (Kantone Wallis und Tessin). Drei Kantone (Genf, Neuenburg und Tessin) deklarieren die Bezahlung der Kirchensteuern als freiwillig. Einige Kantone beziehen nur von den natürlichen, nicht jedoch von den juristischen Personen eine Kirchensteuer (Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Genf, Schaffhausen und Wallis). In den restlichen Kantonen werden sowohl natürliche als auch juristische Personen durch die Kirchen besteuert. Unter den Kantonen ergeben sich teils wesentliche Unterschiede, was die Ausgestaltung und den Umfang der Steuerpflicht betrifft.

Im Folgenden sei zunächst die generelle Ausgestaltung der Steuerpflicht in den Kantonen dargestellt. Daran anschliessend werden die Kantone, welche keine Kirchenbesteuerung für juristische Personen oder gar keine Kirchensteuern vorsehen, vorgestellt und erläutert, wie die Kirchen in diesen Kantonen die dadurch fehlenden Steuern kompensieren. In einigen Kantonen erhalten die Kirchen neben dem Recht, Steuern zu erheben, weitere staatliche Beitragsleistungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Dies insbesondere dann, wenn diese Aufgaben im öffentlichen Interesse liegen (z.B. Seelsorgeaufgaben).²⁶

1. Generelle Ausgestaltung der Kirchensteuern

1.1. Persönlicher Geltungsbereich

Die Kirchensteuerpflicht aller natürlichen Personen mit Wohnsitz im Kanton besteht generell nur, sofern und solange sie einer der Landeskirchen angehören. Von diesem Grundsatz gibt es außer in denjenigen Kantonen, welche eine freiwillige oder keine Kirchensteuer kennen (s. unten 2. und 3.), keine Ausnahmen. In denjenigen Kantonen, in welchen eine Kirchensteuer-

²⁶ Vgl. Die Kirchensteuern (Stand der Gesetzgebung: 1. Januar 2013), eine übersichtliche Dokumentation der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Bern 2013, <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00079/00080/00736/index.html?download> (zuletzt besucht am 01. Mai 2015)

pflicht für juristische Personen besteht, sind in der Regel alle juristischen Personen des schweizerischen Privatrechts steuerpflichtig, also die Kapitalgesellschaften (z. B. AG und GmbH), Genossenschaften, Vereine und Stiftungen. Im Kanton Glarus unterliegen die Holding- und Domizilgesellschaften keiner Kirchensteuerpflicht. In den Kantonen Schwyz, Nidwalden und Graubünden müssen auch die öffentlich-rechtlichen Körperschaften Kirchensteuern bezahlen. Eine Ausnahme gilt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung und einigen kantonalrechtlichen Regelungen explizit für die juristischen Personen, welche selber religiöse oder kirchliche Zwecke verfolgen. Diese dürfen nicht verpflichtet werden, an andere Religionsgemeinschaften Kirchensteuern zu entrichten.

1.2. Umfang und Verteilung der Kirchensteuern

Bei natürlichen Personen umfasst die Steuerpflicht generell einen Prozentsatz der Einkommens- und (mit Ausnahme von Basel-Stadt) der Vermögenssteuer. In gewissen Kantonen sind zusätzlich etwa auch Teile der Grundstücksgewinnsteuer, Liegenschaftssteuer oder Lotteriegewinnsteuer zu entrichten. Bei juristischen Personen ist grundsätzlich ein Teil der Gewinn- und Kapitalsteuer geschuldet. Gewisse Kantone besteuern auch die Grundstücksgewinnsteuer, die Liegenschaftssteuer, die Liquidationsgewinnsteuer oder die Minimalsteuer der juristischen Personen.

Der Steuersatz wird dabei meist von den Kirchgemeinden selber, in seltenen Fällen auch von Gemeinde- oder Kantonsbehörden festgesetzt. Verbreitet ist das System, dass der Steuersatz als Prozentsatz der Kantssteuer oder der Gemeindesteuer festgelegt wird; teils wird die Kirchensteuer auch direkt als Prozentsatz des steuerbaren Einkommens berechnet. Veranlagt und bezogen wird die Kirchensteuer der natürlichen Personen in der Regel von den kommunalen oder kantonalen Steuerverwaltungen. Diese verteilen sie sodann an die jeweiligen Kirchgemeinden, denen die Steuerzahlenden angehören.

Der Steuersatz für die Kultussteuer der juristischen Personen wird ebenfalls oft von den Kirchgemeinden bestimmt. In vielen Kantonen ist wie im Kanton Graubünden das Parlament zur Festsetzung dieses Prozentsatzes ermächtigt. Da die juristische Kultussteuer (mangels Konfessionszugehörigkeit des Steuersubjekts) im Gegensatz zur Kirchensteuer für natürliche Personen generell nicht klar einer Religionsgemeinschaft zugewiesen werden kann, muss sie im Nachhinein in gerechter Weise auf die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen verteilt werden. Dies geschieht generell proportional zur Mitgliederzahl der jeweiligen Konfession im Kanton oder der jeweiligen Kirchgemeinde.

1.3. Verwendung der Kirchensteuererträge

Die Kirchensteuererträge werden generell den allgemeinen Kassen der Landeskirchen beziehungsweise der Kirchgemeinden zugeleitet. Als Ausnahmen zu dieser Regelung werden in den Kantonen Genf und Neuenburg die Erträge direkt zur Entlohnung des Pfarrpersonals sowie zum Unterhalt der kirchlichen Bauten (nur in Genf) verwendet. In allen anderen Kantonen erhalten die Landeskirchen den Betrag ausbezahlt und können danach zur Finanzierung ihrer Aufgaben frei über die Verwendung der Steuererträge verfügen.

Im Kantonsvergleich ergeben sich Unterschiede, wie diese Einkünfte verwendet werden. Eine der grössten Aufwandpositionen bildet die Entlohnung des Pfarrpersonals. Ein diesbezüglicher Spezialfall ist der Kanton Bern, in welchem die Besoldung der Geistlichen vom Kanton übernommen wird. Eine weitere grosse Aufwandposition besteht in beinahe allen Kantonen im Unterhalt und der Renovation kirchlicher Bauten. Als diesbezügliche Ausnahme stehen die Kirchgebäude im Kanton Neuenburg vorwiegend im Eigentum der politischen Gemeinden, welche folgologisch auch für deren Unterhalt aufkommen müssen.

In vielen Kantonen wird durch die Einkünfte aus den Kirchensteuern ein Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden betrieben. Zudem kommt der Steuerertrag oft sozialen Aufgaben zugute, die durch die Kirche erfüllt werden (Beratungsstellen, Seelsorge). Ein weiterer Teil wird von der Kirche als Beitrag an wohltätige Organisationen, Missionen oder karitative Zwecke entrichtet.

2. Staatliche oder teilstaatliche Kirchenfinanzierung

Der Kanton Waadt kennt als einziger Kanton keine Kirchensteuer. Die Kultusaufwendungen werden volumfänglich vom Staat getragen. Kanton und Einwohnergemeinden gewähren den Landeskirchen und den Kirchgemeinden die notwendigen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zum Wohl der Allgemeinheit. Die Festlegung des Betrags erfolgt im Rahmen eines Subventionsvertrags zwischen Kirchen und Kanton. Dieser verpflichtet die Kirchen, die Einnahmen zum Dienst an der Allgemeinheit einzusetzen. Die Ausgaben der Landeskirchen im Kanton Waadt sind zu etwa 70 % durch diesen staatlichen Beitrag gedeckt. Der Kultus der evangelisch-reformierten und der römisch-katholischen Kirche im Waadtland wird damit durch einen Anteil der allgemeinen, von Kanton und Einwohnergemeinden erhobenen Steuern finanziert. Auf diese Weise tragen alle steuerpflichtigen Personen des Kantons zur Finanzierung der kirchlichen Aufgaben bei, und zwar un-

abhängig davon, ob sie einer Kirche angehören oder nicht. Aus Gründen der Glaubens- und Gewissensfreiheit ist dieses System reichlich umstritten. Deswegen kann einen Antrag auf Rückerstattung eines Teils der Steuern stellen, wer nachweislich keiner Landeskirche angehört. Dieser Anspruch kann indes nur für den Anteil an der Gemeinde-, nicht aber für denjenigen an der Kantonssteuer geltend gemacht werden.

Im Kanton Wallis obliegen die Kultusausgaben, sofern sie nicht von den Kirchgemeinden gedeckt werden können, ebenfalls den politischen Gemeinden. Zur Besteitung dieser Ausgaben können die politischen Gemeinden die Erhebung einer Kultussteuer beschliessen. Nur sechs Gemeinden (u.a. der Kantonshauptort Sitten) haben bis heute von diesem Recht Gebrauch gemacht. Sehen die Einwohnergemeinden keine zusätzliche Finanzierung der Kirchen über eine Kirchensteuer vor, so werden diese Kultusauslagen dementsprechend aus dem allgemeinen Gemeindehaushalt bestritten. Dies bedeutet wiederum, dass alle steuerpflichtigen Personen, ob Kirchenmitglied oder nicht, sich im Rahmen ihrer Steuerpflicht daran beteiligen. Personen, welche nicht einer öffentlich rechtlich anerkannten Kirche angehören, können auch hier einen gewissen Anteil der Steuern zurückfordern.

3. Kantone mit fakultativer Kirchensteuer

In den drei Kantonen Genf, Neuenburg und Tessin steht es den Steuerpflichtigen frei, ob sie die Kirchensteuern bezahlen oder nicht. Der entsprechende Betrag wird ermittelt und in Rechnung gestellt, die Begleichung desselben ist indes dem individuellen Wohlwollen überlassen.

Speziell handhabt der Kanton Tessin die fakultative Besteuerung. Wie in anderen Kantonen obliegt es den Kirchgemeinden, ob sie eine Kirchensteuer erheben. Von diesem Recht haben nur ca. 40 (von 240) Gemeinden Gebrauch gemacht. Diese Kirchgemeinden erheben die Steuern sowohl von natürlichen als auch von juristischen Personen. Sie teilen den Steuerpflichtigen mit, dass sie im Kirchensteuerregister eingetragen sind. Die Tessiner und Tessinerinnen können innert 30 Tagen ohne Konsequenzen die Bezahlung der Kirchensteuer ablehnen. Falls keine Ablehnung erfolgt wird die Bezahlung der Steuer obligatorisch. Viele Einwohnergemeinden leisten ihren Kirchgemeinden zusätzliche Beiträge, damit diese ihre Ausgaben vollständig decken können.

Der Kanton Neuenburg kennt ebenfalls keine obligatorische Kirchensteuer. Der Staat hat mit den anerkannten Landeskirchen ein Konkordat abgeschlossen, in welchem unter anderem statuiert wird, dass die Kirchen vom Kanton einen generellen jährlichen Beitrag von 1,5 Millionen Franken erhalten, welchen sie untereinander aufteilen können. Dieser Betrag kann alle

fünf Jahre angepasst werden.²⁷ Der Staat kann zudem weitere Subventionen sprechen. Das Konkordat erlaubt auch die Erhebung von Kirchensteuern. Diese werden vom Kanton für die Kirchen unentgeltlich erhoben und zwar bei natürlichen Personen, welche Mitglieder der Kirche sind, sowie bei allen juristischen Personen mit Sitz im Kanton. Die Bezahlung der erhobenen Steuern ist indes freiwillig. Aus diesem Grund wird der Betrag von den Steuerpflichtigen oft gar nicht oder nur teilweise bezahlt. Jährlich wird so im Kanton Neuenburg nur ein tiefer Prozentsatz des insgesamt in Rechnung gestellten Betrages beglichen. Auf diese Weise ist die Planungssicherheit für die Kirchgemeinden eingeschränkt, da die Steuerpflichtigen jedes Jahr entscheiden können, ob sie die Steuer bezahlen wollen oder nicht.

Wie in Neuenburg sind auch im Kanton Genf Kirche und Staat strikt getrennt. Auch hier kann von den Mitgliedern der öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen eine Kirchensteuer verlangt werden. Eine freiwillige Kirchensteuer für juristische Personen ist in diesem Kanton nicht vorgesehen.

4. Kantone ohne Kirchensteuer juristischer Personen

In der Schweiz erheben aktuell sechs Kantone keine Kirchensteuer bei den juristischen Personen. Es handelt sich um die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt und Schaffhausen sowie die bereits aufgeführten Kantone Wallis (Finanzierung durch die Einwohnergemeinden) und Genf (ohne freiwillige Kirchensteuer für juristische Personen). Die Kantone St. Gallen und Solothurn kennen ebenfalls keine juristische Kirchensteuer im eigentlichen Sinn, doch fliesst ein Teil der von den juristischen Personen in diesen Kantonen erhobenen Steuern (als verschleierte Kirchensteuer) direkt den Kirchgemeinden zu.

Die Diskussion betreffend Abschaffung der Kultussteuer für juristische Personen wurde nicht nur im Kanton Graubünden geführt sondern war und ist auch in weiteren Kantonen politisches Thema. Im Kanton Nidwalden wurde eine Verfassungsinitiative «Schluss mit Kirchensteuern für Unternehmen» im Nachgang zu einer negativen Abstimmungsempfehlung durch den Landrat vom Initiativkomitee am 23. Dezember 2013 zurückgezogen, während in Zürich eine entsprechende Initiative am 18. Mai 2014 mit 71,84 % Nein-Stimmen abgelehnt wurde.

Die Kantone ohne juristische Kirchensteuer beschreiten verschiedene Wege, um ihren Finanzhaushalt auch ohne Einnahmen aus der Kultus-

²⁷ Vgl. Art. 4 du Concordat du 2 mai 2001 entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne (RSN 181.10); Die Aufteilung dieser Subvention zwischen den Kirchen erfolgt nach einem durch diese selbst festzulegenden Schlüssel.

steuer zu managen. Der Kanton Aargau etwa kennt eine verhältnismässig hohe Belastung der natürlichen Personen durch Kirchensteuern (zwischen 15 und 25 % der Kantonssteuer). Im Kanton Appenzell-Ausserrhoden leistet der Staat direkt Beiträge an die Gefängnis- und Spitalseelsorge und der Kanton Basel-Stadt leistet Beiträge an kirchliche Dienste im Sozialbereich und an den Unterhalt der historischen Kirchgebäude. Im Kanton Schaffhausen erhalten die Landeskirchen einen indexierten Staatsbeitrag, welcher die Verpflichtung beinhaltet, die Seelsorge in Spital, Psychiatrie und Gefängnis sicherzustellen. Auf diese Weise werden pro Jahr ca. 4 Millionen Franken an die Kirchen ausbezahlt, welche diesen Betrag gemessen an ihrem Mitgliederanteil untereinander aufteilen. Dieser Betrag macht für die Landeskirchen einen wesentlichen Anteil ihres Budgets aus.

5. Staatsbeiträge

Ein Teil der Kantone leistet an die Landeskirchen Staatsbeiträge zur Erfüllung ihrer Aufgaben oder zum Unterhalt der Kirchengebäude (aus Gründen des Denkmalschutzes). Dies geschieht unabhängig davon, ob diese Kantone Kirchensteuern erheben oder nicht. Nachfolgend die wichtigsten Arten dieser Beiträge:

Einzigartig in der Schweiz ist das System des Kantons Bern, das die Pfarrpersonen als Staatsangestellte entlöhnt. Dies ist rechtlich nicht unumstritten und insofern problematisch, als Pfarr- und Hilfspfarrstellen dementsprechend durch allgemeine Steuergelder und somit auch von Nichtmitgliedern der Landeskirchen finanziert werden. Diese Praxis wurde vom Bundesgericht in konstanter Praxis als rechtmässig taxiert.²⁸

Die Kantone Neuenburg (vgl. oben 3.) und Schaffhausen (vgl. oben 4.) leisten ihren öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen einen indexierten oder vorbestimmten jährlichen Staatsbeitrag von 1,5 bzw. 4 Millionen Franken.

In einer Vielzahl von Kantonen werden wie im Kanton Graubünden auch Staatsbeiträge für die Gefängnis- und Spitalseelsorge ausgerichtet. Im Kanton Zürich werden diese Beiträge aus staatlichen Steuergeldern für gesamtgesellschaftlich bedeutsame Tätigkeiten der Kirche in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur nach Anzahl ihrer Mitglieder an die anerkannten Kirchen geleistet. Die Kirchen erhalten Kostenbeiträge, wenn sie eigene Programme zur Erbringung von entsprechenden Tätigkeiten erstellen. Der Kantonsrat legt mit einem Rahmenkredit einen Gesamtbetrag der Kostenbeiträge für eine Beitragsperiode von sechs Jahren fest, welcher durch den

²⁸ Vgl. Urteil 2C 360/2010 vom 22. November 2011

Regierungsrat jährlich proportional zum Mitgliederbestand der kantonalen kirchlichen Körperschaften ausgerichtet wird.²⁹

Im Kanton Freiburg werden zudem Religionslehrerinnen und -lehrer auf Stufe der Orientierungsschule (7.–9. Schuljahr) vom Staat finanziert. Die Kantone unterstützen die Kirchen vielfach auch beim Unterhalt der Kirchengebäude mit Staatsbeiträgen, stehen doch zahlreiche Kirchengebäude unter kantonalem Denkmalschutz. In den Bistumskantonen Tessin und Wallis leistet der Kanton zudem jeweils Beiträge an die Aufgaben des Bistums.

6. Mandatssteuer

Bei der Mandatssteuer handelt es sich um ein alternatives System, um die Kirche aus staatlichen Einkünften zu finanzieren. Dieses wird in einigen europäischen Ländern (Italien, Spanien, Ungarn) praktiziert. Dessen Funktionsweise sei anhand der italienischen Mandatssteuer «otto-per-mille» wie folgt erläutert: Die Mandatsteuer wird im Gegensatz zur Kirchensteuer von sämtlichen Steuerpflichtigen erhoben. Der/Die italienische Steuerzahlende kann indes für 8 Promille seiner/ihrer Lohn- bzw. Einkommenssteuer frei bestimmen, wem dieser Steueranteil zukommen soll. In Frage kommen dabei z.B. eine Kirche oder andere Religionsgemeinschaft, eine gemeinnützige Vereinigung oder der Staat.³⁰ Dieses System bringt nur einen Bruchteil desjenigen Ertrags in die Kirchenkasse, der zur Deckung des Aufwandes erforderlich wäre. 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, da die katholische Kirche unter anderem als grosse Immobilienbesitzerin namhafte eigene Einnahmen generieren kann. Auch die Landeskirchen in Spanien können durch die Mandatssteuer lediglich einen marginalen Teil von circa 2 % ihres Haushaltes decken. Ihr Hauptaufwand dagegen wird durch staatliche Zuwendungen gedeckt.

In der Schweiz wurde die Möglichkeit der Einführung einer Mandatssteuer verschiedentlich erörtert. Zur Erhöhung der Akzeptanz wurde auch angeregt, dass der Steuersatz tiefer als die heutigen Kirchensteuersätze sein

²⁹ Vgl. §§ 19 ff. und § 29 Kirchengesetzes des Kantons Zürich vom 9. Juli 2007 (ZH-Lex 180.1); der Gesamtbetrag für die erste Beitragsperiode wurde auf 50 Millionen Franken festgesetzt.

³⁰ Vgl. Dr. Jens PETERSEN, Die Kirchensteuer – eine kurze Information, http://www.ekd.de/kirchenfinanzen/assets/erscheinungsformen_europa.pdf (zuletzt besucht am 26. Mai 2015) Die mit der Mandatsteuer verbundene Wahlfreiheit besteht für die Steuerzahlenden in Italien seit 1990 und in Spanien seit 1988. Treffen sie keine Entscheidung, wird dieser obligatorische Steuerbetrag in Italien in dem Verhältnis aufgeteilt, in dem sich die übrigen Steuerzahlenden für einen kirchlichen oder anderen Verwendungszweck entschieden haben. In Spanien wird dieser Betrag direkt den anderen Zwecken zugeleitet.

sollten und die Kirchen berechtigt sein sollten, zusätzlich eine Mitgliedersteuer zu erheben, wenn sie andernfalls ihre Aufwendungen nicht decken können. In den Kantonen Basel-Stadt, Zug und Freiburg blieben entsprechende Begehren allerdings chancenlos.³¹

7. Zwischenfazit

Aus der obigen Darstellung des Ist-Zustands der Kirchenfinanzierung in der Schweiz zeigt sich bei aller Heterogenität, dass in den meisten Kantonen die Finanzierungsquellen der Landeskirchen und ihrer Kirchgemeinden eng miteinander verbunden sind. Vielfach bestehen Finanzierungssysteme, die sowohl steuerliche Elemente (Besteuerung natürlicher und/oder juristischer Personen oder (teilweiser) Einsatz staatlicher Steuern für kirchliche Aufgaben) als auch zweckgewidmete Beiträge des staatlichen Gemeinwesens enthalten oder bei welchen das staatliche Gemeinwesen (Kanton oder Gemeinden) Träger gewisser Aufgaben sind. Nicht durchgesetzt hat sich das System der Mandatssteuer.

³¹ Vgl. die kritische Auseinandersetzung von Dr. Daniel KOSCH, Die Mandatssteuer – keine Lösung für die Schweiz, Generalsekretär der Römisch-katholischen Zentralkonferenz der Schweiz, veröffentlicht 2001 mit Zustimmung der RKZ in: http://www.rkz.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/4._Kirche_und_Geld/4.3_Refereate_Artikel/4.3.20120917_Mandatssteuer_-_keine_Loesung.pdf (zuletzt besucht am 26. Mai 2015)

Finanzie- rungs- Systeme CH	Kirchen- steuer natürliche Personen	Kultus- steuer juristische Personen	Staats- finanzie- rung	Staatsbei- träge	Mandats- steuer
	Landeskirche Kirchengemeinden	obligatorisch fakultativ	staatlich teilstaatlich	Zweckwidmung Direktzahlung	
	In den Schweizer Kantonen existieren beinahe beliebige, historisch gewachsene und in der kantonalen Entwicklung begründete Mischformen dieser möglichen Finanzierungsarten. In der Tabelle zwecks Vereinfachung nicht dargestellt ist die ebenfalls vorhandene Lösung der fakultativen Kirchensteuer.				In mehreren Kantonen diskutiert, nicht eingeführt.
Finanzie- rungs- System Kanton Graubün- den					
römisch- katholische Kirche		•	•		•
evange- lisch-re- formierte Kirche	•	•	•		•

Tabelle: Finanzierungssysteme CH und Kanton GR

Aufgrund ihrer kommunizierenden Wechselwirkung sind Änderungen in diesen Finanzierungs-Systemen zwangsläufig in einer gesamtheitlichen Betrachtung anzugehen bzw. vorzunehmen. Dies unter der Prämisse, dass davon ausgegangen wird, das mit den kirchlichen Kernaufgaben³² gegebene

³² Diese Kernaufgaben bestehen in der Verkündigung und christlichen Feiern, Seelsorge und Diakonie, Bildung und Unterricht sowie im Gemeindeaufbau und der Gemeindeentwicklung. Zur Erfüllung derselben sind die erforderlichen kirchlichen Infrastrukturen zu erstellen, betreiben und unterhalten.

Leistungsprofil der Kirchen soll erhalten bleiben. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass mit einem durch staatliche Finanzprobleme verbundenen Trend, Leistungen des Staates abzubauen und zwecks Standortförderung speziell für die juristischen Personen Steuern zu reduzieren, eine doppelte Akzentuierung der Problematik der Kirchenfinanzierung verbunden ist. Auf der einen Seite verringern sich dadurch die kirchlichen Steuereinnahmen (s. unten IV.2.) und auf der anderen Seite entsteht an die Kirche ein latenter Anspruch, bei durch staatliches Desengagement entstehenden Lücken im sozialen System kompensierend einzuspringen.

IV. Entwicklungsperspektiven, Konsequenzen und Risikobetrachtung

1. Einleitende Bemerkungen

Im Rahmen einer Auseinandersetzung mit den Entwicklungsperspektiven der Landeskirchen und darauf aufbauenden Konsequenzen muss was folgt bedacht werden: Einerseits ist die Prognosegenauigkeit aufgrund von Annahmen und Parametern, die sich im strategischen Betrachtungshorizont wieder ändern können, limitiert. Auch ist der Einbezug der Wirksamkeit von bereits ergriffenen oder demnächst beabsichtigten Massnahmen der Kirchen nicht einfach. Anderseits sind sowohl die Ausgangslagen als auch Auswirkungen nicht deckungsgleich, wenngleich beide Landeskirchen denselben gesellschaftlichen Entwicklungen bzw. Megatrends ausgesetzt sind. Und schliesslich unterscheiden sich auch die Reaktionswege und -möglichkeiten aufgrund der je unterschiedlichen Strukturen, Prozesse und Zuständigkeitsordnungen. Diese Voraussetzungen, dynamischen Einflussgrössen und organisatorischen Gegebenheiten verursachen eine erhebliche Komplexität der Prognostik. Die Landeskirchen stellen sich der von ihnen bereits erkannten Aufgabe im Wissen um die existenzielle Wichtigkeit dieser Auseinandersetzung und im Sinne einer umsichtigen Umsetzung der Ecclesia semper reformanda³³.

Nachfolgend werden die Entwicklungsperspektiven und Risiken für die beiden Landeskirchen konsequenterweise getrennt dargestellt. Dabei wird im Wesentlichen auf die Expertise der Verantwortungsträger und Sachverständigen der Landeskirchen abgestellt. Vorweg wird aufgrund der engen Finanzierungszusammenhänge bzw. der Relevanz der staatlichen Steuererträge für die Kirchen- und Kultussteuern die aktuell bekannte Steuerentwicklung dargestellt und ein Ausblick auf die zukünftig mögliche Entwicklung vorgenommen.

³³ Die Kirche ist immer zu reformieren.

2. Entwicklungsperspektiven

Die Entwicklungsperspektiven der Kirchen sind insbesondere in Bezug auf die Ertragslage mit denjenigen des Staates direkt verknüpft. Betreffend Kultussteuer sind dazu folgende Feststellungen³⁴ relevant:

Rückblickend haben die Steuerreformen betreffend die juristischen Personen und der damit einhergehende Minderertrag in den vergangenen zehn Jahren zu einem erheblichen Einbruch der Kultussteuer geführt. Es wurden mehrere Steuergesetzrevisionen beschlossen, welche auf die Steuererträge der juristischen Personen und damit gleichermassen auf die Kultussteuern der Kirchen Wirksamkeit entfalteten. Die wichtigste dieser Revisionen wurde im Jahr 2006 vorgelegt und per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Sie hat sich ertragsmässig ab dem Jahr 2009 ausgewirkt. Entscheidend war dabei die Reduktion des Gewinnsteuersatzes. Der Gewinnsteuersatz wurde in den letzten Jahren von 15 % (bis 2007) auf 7% (ab Steuerjahr 2008, wirksam ab 2009) und in der Folge auf 5,5 % (seit Steuerjahr 2010, wirksam ab 2011) reduziert. Die Steuererträge sind durch diese Massnahmen um insgesamt rund 40 % zurückgegangen. Konkret: Betrug der Steuerertrag bei den juristischen Personen 2008 noch 137 Millionen Franken, sank er im darauffolgenden Jahr auf 101 Millionen Franken. 2014 betrug er 92 Millionen Franken. Das heisst für die Kultussteuern (im Umfang von 10 % der einfachen Kantonssteuer), dass gegenüber 13,7 Millionen Franken im Jahr 2008 im Jahre 2014 noch 9,2 Millionen auf die beiden Landeskirchen zu verteilen waren. Immerhin darf dabei nicht übersehen werden, dass ohne diese korrigierenden Eingriffe auch mit gewissen Ausfällen hätte gerechnet werden müssen, da die Steuerbelastung im Kanton Graubünden vor den Steuerreformen für die juristischen Personen überaus hoch war.

Ausblick: Die rückläufige Tendenz in der Entwicklung der Erträge aus der Besteuerung der juristischen Personen ist noch nicht abgeschlossen. Mit der Unternehmenssteuerreform (USR) III³⁵, welche zum Ziel hat, der unterschiedlichen Besteuerung in- und ausländischer Unternehmensgewinne durch die Kantone ein Ende zu setzen, sind ebenfalls Auswirkungen zu erwarten. Eine zuverlässige Prognose der erforderlichen Steuersenkungen ist allerdings nicht möglich. Der Kanton Graubünden ist lediglich indirekt von dieser Reform betroffen, weil im Kanton nur relativ wenige Statusgesellschaften niedergelassen sind. Die mit der USR III verbundenen Möglichkeiten für allfällige weitere Steuersenkungen werden somit stark begrenzt sein.

³⁴ Gemäss Auskunft Departement Finanzen und Gemeinden vom 11. Juni 2015.

³⁵ Die Botschaft zum «Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandortes Schweiz» wurde am 5. Juni 2015 dem Parlament unterbreitet. Vgl. <http://www.edf.admin.ch/themen/steuern/02720/> (zuletzt besucht am 11. Juni 2015)

Die Kirchensteuern der reformierten Landeskirche und der katholischen und reformierten Kirchgemeinden stehen zudem in Relation zur einfachen Kantonssteuer der natürlichen Personen. Einer Mittel- und Langfristprognose für die entsprechenden Steuereinnahmen der Kirchen muss zwangsläufig die kantonsseitige Prognose im Rahmen der vorausschauenden Finanzplanung zugrunde gelegt werden. Die kantonale Finanzplanung reicht aktuell erst bis in das Jahr 2018. Sie wird derzeit überarbeitet und bis in das Jahr 2020 weitergeführt. Die entsprechenden Werte liegen noch nicht vor und werden im August 2015 ausgewertet. Bis zum Jahr 2018 wird in der Finanzplanung von einem stabilen Steuerertrag ausgegangen.

Neben der Entwicklung der Steuererträge ist für die Ertragssituation der Kirchen auch die Entwicklung des Mitgliederbestandes von Relevanz. Die Mitgliedschaft bestimmt über die grundsätzliche Zulässigkeit der Steuererhebung bei den natürlichen Personen und ist zudem massgebend für die proportionale Verteilung der Kultussteuer auf die beiden Landeskirchen. Die Datenbasis für eine differenzierte Darstellung der Ein- und der willentlichen Austritte unter zusätzlichem Einbezug der Geburten und Sterbefälle, des Wanderungsverlusts und der sogenannten «kalten Austritte» (fehlende Deklaration der Kirchenzugehörigkeit bei Anmeldung am neuen Wohnsitz) ist aktuell nicht gegeben. Im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen können somit lediglich vage Aussagen zur Entwicklung des Mitgliederbestandes angebracht werden.

2.1. Entwicklungsperspektiven römisch-katholische Kirche

2.1.1. Mittel- und langfristige Finanzentwicklung

Die aktuelle finanzielle Situation der Landeskirche präsentiert sich folgendermassen: Die Gesamteinnahmen von 4,7 Millionen Franken setzen sich zu 4,3 Millionen Franken aus der Kultussteuer und 400000 Franken aus Vermögenserträgen (Zinseinnahmen) zusammen. Die Ausgaben in der selben Grössenordnung bestehen in 2,1 Millionen Franken Finanzbeiträgen an die Kirchgemeinden und 2,2 Millionen Franken an die Aufgaben der landeskirchlichen Werke sowie 400000 Franken Verwaltungskosten.³⁶ Aktuell schreibt die Landeskirche ausgeglichene Rechnungen. Anders als in den Vorjahren können indes keine Rückstellungen mehr gebildet werden und als Konsequenz erfolgt ein Vermögensverzehr.

³⁶ Vgl. zur Mittelverwendung ausführlich Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 18. Juni 2013 (Heft Nr. 6/2013–2014), S. 191 ff.

Mittel- und langfristig wird vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzperspektiven erwartet, dass die Landeskirche und Kirchgemeinden mit einem gleichbleibenden Gesamtvolumen an Einnahmen rechnen können. Von zusätzlichen Einnahmen von relevanter Bedeutung kann in Zukunft, allenfalls mit Ausnahme bei finanzstarken Gemeinden, nicht ausgegangen werden. Dies nachdem aufgrund der Steuergesetzrevisionen der für die katholische Landeskirche existentielle Ertrag der Kultussteuern seit 2008 von 8,2 Millionen Franken auf aktuell 4,3 Millionen Franken gesunken ist. Als Folge des erforderlichen und mit der Förderung von Fusionen verbundenen Vermögensabbaus werden inskünftig auch die Zinseinnahmen rückläufig sein.

Wie sich aus den zur Verfügung stehenden Zahlen zum Mitgliederbestand ergibt, ist die katholische Kirche von 2012 bis 2014 einwanderungsbedingt um etwa 900 Mitglieder gewachsen. Auf Basis der Erhebungen des bischöflichen Ordinariates bei den Pfarreien standen 2014 einer Zahl von 495 (2013: 441) Austritten 21 (2013: 17) Eintritte gegenüber und kam es zu 15 (2013: 50) Konvertierungen. Relativ betrachtet beträgt die Anzahl Austritte rund 0,5 % der Gesamtzahl an Katholikinnen und Katholiken. Diesen Prozentsatz als lineare Abnahme zugrunde gelegt, kann 2020 noch mit einem Mitgliederbestand von 86300 gerechnet werden (2014: 89000). Die Austritte verteilen sich zu etwa zwei Dritteln auf die Agglomerationsgemeinden und zu einem Drittel auf die Gemeinden in der Peripherie.

2.1.2. Konsequenzen für die Kirchen- und Gemeindeentwicklung

Die Vermögenssituation der katholischen Kirche kann aktuell mit Rückstellungen in der Größenordnung von 24 Millionen Franken als robust bezeichnet werden. Ohne die Einleitung von Massnahmen zur Optimierung ihrer Gemeindestrukturen und eine erfolgreiche Entwicklung hin zu vermehrter finanzieller Eigenständigkeit der Kirchgemeinden könnte sich indes langfristig eine in finanzieller Hinsicht schwierige Lage ergeben. Dadurch käme es zu einer zunehmenden Einengung der Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Landeskirche in ihren eigenen Aufgaben, aber auch in Bezug auf die Unterstützung bedürftiger Kirchgemeinden, welche im Falle einer Kürzung der Beiträge der Landeskirche in finanzielle Bedrängnis geraten könnten. Diese Gefahr wurde indes bereits erkannt und aus der heutigen Position der finanziellen Stärke mit der Egreifung geeigneter Ge-genmassnahmen, insbesondere einem Systemwechsel in der Finanzordnung reagiert.³⁷ Die in diesen Systemwechsel investierten Kräfte und Mittel lassen

³⁷ Vgl. unten 2.1.3

erwarten, dass mittel- bis langfristig eine Stabilisierung der Situation eintreten wird und der Finanzhaushalt wieder in ein ausgewogenes Gleichgewicht gelangen kann. Dies vorausgesetzt, dass die Erträge aus den Kirchensteuern der natürlichen und juristischen Personen auf einem angemessenen Niveau verbleiben.

2.1.3. Eingeleitete, geplante und weitere mögliche Massnahmen

Die katholische Kirche hat im Jahre 2014 einen eigentlichen Systemwechsel³⁸ vorgenommen und mit einer grundlegenden Reform und Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2015 das Finanzbeitragssystem für Beiträge an die Kirchgemeinden auf eine vollständig neue Grundlage gestellt. Im Zentrum der strategischen Neuausrichtung stehen die Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung der Kirchgemeinden, eine an ihre Bedürfnisse angepasste Aufgabenerfüllung sowie eine Strukturbereinigung durch Fusionen. Die Finanzbeiträge sollen besser verteilt und finanzielle Anreize für Gemeindefusionen und damit günstige Voraussetzungen für eine effizientere und bedarfsgerechtere Aufgabenerfüllung geschaffen werden.

Kirchgemeindefusionen werden gefördert und finanziell unterstützt mit einem Grundbeitrag von 10000 Franken pro Kirchgemeinde und einem Beitrag von 400 Franken pro Katholik bzw. Katholikin für maximal 1000 Katholiken. Angestrebt wird eine Größenordnung der Kirchgemeinden, die minimal 600 Mitglieder umfasst, während heute Kirchgemeinden mit weniger als 100 Mitgliedern existieren. Von diesem Prozess wird inskünftig gleichzeitig mit einer erheblichen Abnahme der Anzahl der Kirchgemeinden eine Erstarkung der finanziellen Eigenständigkeit der fusionierten Kirchgemeinden erwartet.

Als Folge des neuen Beitragssystems, das nach Ablauf einer Übergangsfrist von drei Jahren alle Kirchgemeinden betreffen wird, ist mit einer starken Abnahme der Anzahl der Kirchgemeinden (derzeit 125) zu rechnen. Dies insbesondere bei der Gruppe der fünfzig kleinen, in der Regel auch finanzschwachen Kirchgemeinden mit bis zu 200 Mitgliedern. Konsequenterweise wird seitens der Landeskirche pro futuro erwartet, dass sich das Volumen an Finanzbeiträgen rückläufig entwickeln wird.

Für die Neuorganisation in den Kirchgemeinden steht seitens der Verwaltungskommission eine beratende Prozessbegleitung zur Verfügung. Insgesamt wird ein Drittel der bestehenden Rückstellungen, d.h. es wurden

³⁸ Vgl. Botschaft der Verwaltungskommission an das Corpus catholicum betreffend Neuregelung der Finanzverwaltung der katholischen Landeskirche Graubünden und der Beiträge an die Kirchgemeinden, <http://www.gr.kath.ch/> | News und Aktuelles | Botschaft betreffend Neuregelung der Finanzbeiträge (zuletzt besucht am 12.6.2015).

8 Millionen Franken für die Förderung dieses anspruchsvollen Prozesses und zur Eindämmung der damit verbundenen Auswirkungen in der Übergangszeit bereitgestellt. Die Kirchgemeinden wurden 2014 bereits in mehreren Informationsveranstaltungen über das neue Beitragssystem informiert. Seitens des bischöflichen Ordinariates werden begleitend zur Umsetzung des neuen Finanzierungssystems und in Zusammenarbeit mit den Kirchgemeinden zweckmässige Anpassungen in der Organisation der Seelsorge geprüft.

Sollten wider Erwarten die Einnahmen der Landeskirche in Zukunft abnehmen, stehen der Landeskirche weitere Möglichkeiten zur Verfügung einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Die bedeutendste Ausgabenposition bilden wie bereits erwähnt die Finanzbeiträge an die Kirchgemeinden, die gestützt auf die neue Beitragsverordnung nötigenfalls gekürzt werden könnten. Denkbar, wenn auch ebenfalls nicht wünschbar, wären sodann die Sparmassnahmen bei den Beiträgen an Dritte und ein Abbau von Dienstleistungen.

Einen teilweisen oder integralen Ausfall der Beitragszahlungen der Landeskirche können die Kirchgemeinden durch eine Erhöhung ihrer Kirchensteuer oder den Zusammenschluss mit anderen Kirchgemeinden mindestens teilweise kompensieren. Im Rahmen der Umsetzung des neuen Beitragssystems werden die Kirchgemeinden simultan und mit Blick auf Entlastungsmöglichkeiten eine Aufgabenüberprüfung vornehmen. Auf der Einnahmeseite besteht in Bezug auf allfällige Finanzprobleme der Landeskirche die Möglichkeit der Erhöhung des Steuersatzes für die Kultussteuer durch den Grossen Rat im Rahmen der nicht ausgeschöpften Spanne gemäss den gesetzlichen Vorgaben.³⁹ Betreffend neue Einnahmequellen auf Stufe Landeskirche wäre sodann eine Steuerkraftabschöpfung bei den finanzstarken Kirchgemeinden (horizontaler Finanzausgleich) oder die Einführung einer Steuer von den natürlichen Personen (analog zur reformierten Landeskirche) zumindest theoretisch nicht ausgeschlossen. Der dazu erforderliche Erlass von gesetzlichen Bestimmungen und gar die Änderung der Kirchenverfassung wären indes politisch als eher schwierig oder wenig erfolgsträchtig zu beurteilen.

³⁹ Vgl. unten V.2.2

2.2. Entwicklungsperspektiven evangelisch-reformierte Kirche

2.2.1. Mittel- und langfristige Finanzentwicklung

Die reformierte Landeskirche verfügt für die mittelfristige Finanzplanung über einen durch die Kantonale Evangelische Kirchenkasse Graubünden geführten Finanzplan. Mit diesem über das Jahresbudget hinausblickenden Planungsinstrument können die finanzpolitischen Zusammenhänge verständlich dargestellt, die Transparenz des Finanzhaushalts erhöht und darauf basierend Massnahmen abgeleitet werden. Aktuell gültig ist der Finanzplan 2016–2020. Dieser geht bei leicht rückläufigen Steuererträgen von einem Verlust in den einzelnen Planjahren aus, welcher zwischen 488000 und 170000 Franken prognostiziert wird. Aus diesen Verlusten resultiert eine Abnahme des Eigenkapitals von 6,4 Millionen Franken (2016) auf 5,55 Millionen Franken (2020).

In Bezug auf die Entwicklung des Mitgliederbestandes geht die reformierte Kirche gestützt auf ihre Mitgliederstatistik und -prognostik davon aus, dass sich das Saldo der Ein- und Austritte, das sich in den vergangenen fünf Jahren um 350 bis 450 Mitglieder (ca. 0,5 % des Mitgliederbestands) bewegt hat, bis 2020 zwischen 0,5 % und 0,3 % bewegen wird. 2020 kann somit noch mit einem Mitgliederbestand von 68800 gerechnet werden (2014: 70698 Mitglieder). Die dichter besiedelten Gemeinden sind von einem Rückgang der Mitglieder stärker betroffen als die dezentral gelegenen kleineren Gemeinden. Dies entspricht den Erfahrungen, wie sie auch in anderen Kantonen gemacht werden.

2.2.2. Konsequenzen für die Kirchen- und Gemeindeentwicklung

Vor dem Hintergrund eines als stabil beurteilten finanziellen Fundaments kann die reformierte Landeskirche nach wie vor zukunftsorientiert und nach Prioritäten geordnet neue Projekte anpacken. Optimistisch betrachtet ist auch weiterhin ein ausgewogener Finanzhaushalt als Szenario realisierbar und es bleibt ein finanzieller Handlungs- und Gestaltungsspielraum erhalten. Dies vorausgesetzt, dass die Erträge aus den Kirchensteuern der natürlichen, und juristischen Personen auf angemessenem Niveau verbleiben. Der prognostizierte Mitgliederrückgang ist zum mindesten mittelfristig verkraftbar, wenn auch schmerhaft. Es bestehen aktuell keine verlässlichen Anzeichen dafür, dass sich langfristig eine für die Kirchen- und Gemeindeentwicklung kritische Problemverschärfung ergibt.

2.2.3. Eingeleitete, geplante und weitere mögliche Massnahmen

Seitens der reformierten Kirche bzw. ihrer Kirchgemeinden wurde in der gegebenen Entwicklung bereits mit folgenden Massnahmen und Entwicklungen reagiert:

Im Zuge der Fusionen der politischen Gemeinden hat auch die Anzahl der Kirchgemeindefusionen stark zugenommen. Waren es 1999–2009 noch sechs, erfolgten seit 2010 bereits zwölf Fusionen. Von 2001 bis 2015 wurde dadurch die Zahl von 137 Kirchgemeinden auf 94 reduziert. Im Falle eines Zustandekommens aller aktuell laufenden Fusionsprojekte reduziert sich die Anzahl in den nächsten Jahren auf 83 Kirchgemeinden. Bis 2020 kann eine weitere Reduktion auf ca. 70 Kirchgemeinden nicht ausgeschlossen werden. Als wichtigste Treiber dieser Prozesse wirken die bestehenden Pastora-tionsgemeinschaften sowie die Fusionen von politischen Gemeinden. Eine gezielte Förderung von Fusionsprozessen analog zur katholischen Kirche findet durch die reformierte Landekirche nicht statt, es werden allerdings Beiträge zur Prozessbegleitung entrichtet.

Drei Viertel der Kirchgemeinden erhalten Mittel aus dem Finanzaus-gleich, der aus einem Pro-Kopf-Beitrag aller Mitglieder (Ausgleichssteuer) finanziert wird. Die Voraussetzungen für die Geltendmachung des Finanz-ausgleichs sind so geregelt, dass keine falschen Anreize gesetzt werden und die Kirchgemeinde zunächst die eigenen Möglichkeiten der Mittelbeschaf-fung ausreizen muss. Bereits vor mehreren Jahren wurde die Mitglieder-zeitung Bündner Kirchenbote in das Kooperationsprojekt reformiert, über-führt und professionalisiert. In den Kantonen Bern, Jura, Solothurn, Aargau, Zürich und Graubünden erscheint diese Publikation nun in einer Auflage von 700000 Exemplaren monatlich und bietet Lesestoff zu Themen rund um Gesellschaft und Kirche, Religion und Spiritualität, Politik und Kultur.

Als Folge einer Revision des Weiterbildungsreglements braucht die obli-gatorische jährliche Weiterbildung neu die Zustimmung des Kirchgemeinde-vorstandes. Auf diese Weise können die Bedürfnisse von Arbeitgeberseite und Arbeitnehmenden in Einklang gebracht werden.

Aktuell ist eine Totalrevision der Kirchenverfassung hängig. Nachdem die vorberatende Kommission ihre Arbeit beendet hat, befindet sich das Geschäft in der Vernehmlassung bei den Kolloquien und der Synode. Die Volksabstimmung ist 2017 geplant. Schwerpunkte dieser Totalrevision bil-den die Themenbereiche Strukturen und Finanzen. Ebenso wurde ein Fi-nanzhaushaltsgesetz erarbeitet und in die Vernehmlassung geschickt. Dieses neue Gesetz soll Grundsätze und Regeln über den Umgang mit den Steuer-geldern festhalten.

Zur Vertiefung der Informationsbasis zum Investitionsbedarf und zur ge-zielten Steuerung der Investitionen wurde eine Bestandsaufnahme des Zu-

standes der kirchlichen Bauten vorgenommen. Diese enthält eine Nutzenanalyse, die Höhe des zukünftigen Investitionsvolumens für die Instandhaltung und den Zeitpunkt einer Renovation.

Aufgrund der sich verändernden Bedürfnisse und Interessen sowie des Verhaltens der Kirchenmitglieder und neuer Formen des Zusammenlebens soll das kirchliche Wirken umfassend überdacht werden. Wichtige Themen dieses Prozesses sind das Kirchenbild, die Organisationsstrukturen und Rollenverständnisse, Arbeitsformen und Bildungsräume. Das Projekt GemeindeBilden ist ein Modell und soll den Kirchgemeinden eine differenzierte Hilfe zur Neuorientierung zwischen Tradition und Innovation bieten.

Schliesslich entsteht mit Palliative Care für die terminale Lebensphase eine neue umfassende Dienstleistungsstruktur. Im weitläufigen Bündnerland soll diese dezentral organisiert werden. Aktuell planen die Kolloquien ihre Partizipation.

2.3. Risikobetrachtung

2.3.1. Risiken für die Landeskirchen und Kirchgemeinden

Römisch-katholische Kirche

Seitens der katholischen Landeskirche besteht das grösste Risiko in einem starken Rückgang der Kultussteuereinnahmen oder aufgrund der Bedeutung dieser Einnahmenquelle in einer Abschaffung der Kultussteuer. Die Chance zur Einführung einer neuen Steuer wird dagegen als sehr gering eingeschätzt und mit einer Kompensation von Mindereinnahmen durch eine Erhöhung der Steuern werden vermehrte Kirchenaustritte befürchtet. Das Risiko, dass die beitragsbedürftigen Kirchgemeinden bei einer Abnahme der Finanzbeiträge der Landeskirche ihre Aufgaben nicht mehr wahrnehmen können, wird ebenfalls als relevant eingestuft. Neben einem Rückgang der Kirchenmitglieder wird auf die Problematik hingewiesen, die vor allem in kleineren Kirchgemeinden darin besteht, geeignete Personen für die kirchlichen Ämter und insbesondere den wirtschaftlichen Umgang mit den der Kirchgemeinde anvertrauten Gütern zu rekrutieren.⁴⁰

Zudem wird auch darin ein Risiko erkannt, dass austrittswilligen Kirchenmitgliedern offenbar zu wenig bekannt ist, dass die von ihnen entrich-

⁴⁰ So kommt es ganz generell und entscheidend darauf an, dass in den Kirchgemeinden als Priester und Pfarrpersonen, in den Kirchenvorständen und deren Aufsichtskommissionen, in der Sigristei, als Finanz- und Liegenschaftsverantwortliche etc. möglichst geeignete Personen gefunden werden können, die sich ihren vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben in einer gut organisierten Zusammenarbeit und mit motivierten Freiwilligen umgeben zu widmen gewillt sind.

tete Kirchensteuer vollumfänglich bei den Kirchgemeinden bleibt und diese ausschliesslich für deren Zwecke eingesetzt wird und nicht etwa in Richtung Bistum oder gar des Vatikans abfließt.

In diesem Zusammenhang sei zudem auf ein generelles Risiko hingewiesen, das in einer Neuordnung oder Aufspaltung des Bistums Chur aufgrund divergierender Auffassungen in wegweisenden Fragen zur Aufnahme von und Positionierung in politischen Themen besteht. Die unerwünschte Folge einer Aufspaltung wäre eine empfindliche Schwächung und Marginalisierung des Bistums.

Evangelisch-reformierte Kirche

Im Rahmen ihres aufgebauten Risiko-Managements erhebt die Landeskirche jährlich verschiedene Kennzahlen und publiziert diese auch im Amtsbericht. Der Kirchenrat arbeitet zudem mit einem Quartalsreporting, welches eine Risikobeurteilung beinhaltet. Als aktuell grösste Risiken werden neben abnehmenden Mitgliederzahlen und damit verbundenen Mindererträgen der Kirchensteuern die Stellung des Religionsunterrichts an der Volksschule, der hohe Liegenschaftsunterhalt, das Finden von geeigneten Freiwilligen für die Arbeit in den Kirchgemeindevorständen sowie der Verlust der kirchlichen Präsenz an den wichtigen Wegmarken des Lebens (bspw. Taufe, Konfirmation, Hochzeit) aufgeführt. Nicht unterschätzt werden darf auch der Umstand, dass die Anzahl der Teilnehmenden am Theologiestudium abnimmt.

2.3.2. Risiko-Management der Kirchen

Das Risikobewusstsein führt über das Erkennen und Bewerten der Risiken auch zur Definition und Festlegung geeigneter Massnahmen zu deren Vermeidung, Begrenzung oder Reduktion. Wie diesbezüglich im Rahmen der durchgeführten kirchenpolitischen Retraite festgestellt werden konnte, haben die Landeskirchen begleitend zu den sich stellenden Herausforderungen bereits ein geschärftes Risikobewusstsein entwickelt und wie oben 2.1.3 und 2.2.3 beschrieben in Bezug auf die finanziellen Herausforderungen auch bereits engagiert zu handeln begonnen.

Was die im Rahmen der Risikobetrachtung beschriebenen Risiken betrifft, sind verschiedene Massnahmen bereits eingeleitet oder in Prüfung:

So werden abnehmende Mitgliederzahlen nicht als naturgegeben hingenommen sondern es wird darauf bspw. durch Elemente eines Mitgliederbindungsmanagements reagiert. Wichtig ist, speziell im Zusammenhang mit Kirchenaustritten, dass neben einem hohen Engagement zur Mitgliederbindung auch ein systematisches Wiedereintritts-Management bewirtschaftet wird.

Ein Kirchenaustritt zu einem gegebenen Zeitpunkt und mit zur konkreten Lebensphase stimmigen Gründen ist nicht zwingend eine Lebensentscheidung und der Wiedereintritt in die Kirchen ist niederschwellig organisiert.⁴¹

Dem Phänomen sogenannter «kalter Austritte», welches bisweilen bei einer Wohnsitzverlegung und Neuanmeldung am neuen Wohnsitz auftritt, kann durch entsprechende Verhaltensweisen der zuständigen politischen Behörden begegnet werden. Dies setzt bei Bedarf eine Sensibilisierung der Mitarbeitenden in den Einwohnerkontrollen voraus, was durch die Intensivierung der Kontakte zwischen Kirchen- und Gemeindebehörden erreicht wird. Vergleichbares gilt für die Ablieferung des den Kirchen zustehenden Anteils aus der Quellensteuer. Im Zuge des Übergangs der Quellensteuer von den Gemeinden zum Kanton wurde als laufender Prozess ein Register für die der Quellensteuer unterliegenden Personen angelegt. Die kantonalen Behörden machen die Gemeindebehörden darauf aufmerksam, dass die Aktualität und Datenqualität hoch zu halten und das Anmeldeformular bei jeder Neu-Beschäftigung von quellensteuerpflichtigen Personen, also auch bei einem Wechsel des Arbeitgebers, auszufüllen ist. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei auch hier der Meldung der für die Tarifanwendung und die Ablieferung der Quellensteuer relevanten Konfessionszugehörigkeit.⁴²

In Bezug auf die Stellung des Religionsunterrichts an der Volksschule darf nicht unterschätzt werden, welche Bedeutung der Tradierung von Kenntnissen der christlichen Religion für das Schicksal der Landeskirchen zukommt. Eine Abnahme oder gar ein Abbruch des Wissens um die christlichen Werte und der Bedeutung der christlichen Feste und Traditionen im Jahresverlauf würde auf lange Sicht nicht nur für die Landeskirchen existenzkritisch, sondern hätte auch weitreichende Konsequenzen für das gesellschaftliche Zusammenleben. Eine gute Nutzung der mit dem Religionsunterricht verbundenen Chancen in einer vitalen und fruchtbaren Verbindung mit den Schulen ist damit zukunftswichtig und verdient den entsprechenden Einsatz. Daran zu arbeiten ist eine Aufgabe von strategischer Relevanz.

Einem Verlust der kirchlichen Präsenz an den Wegmarken des Lebens kann dadurch entgegen gewirkt werden, dass die Rituale und Kasualien auf einem hohem Stand gehalten werden, nach Möglichkeit auf besondere Anliegen flexibel eingegangen wird, bestehende Formate auch einer massvollen Innovation unterzogen und neue Ideen und Ansätze ausprobiert werden.

Zur gezielten Nachwuchsförderung der Theologinnen und Theologen werden einerseits Informationsveranstaltungen für junge Erwachsene orga-

⁴¹ Der Bischofsrat und die Bibberbruggerkonferenz der katholischen Kirche haben im Jahre 2011 «Leitlinien betreffend Austrittserklärungen aus Kirchgemeinden bzw. kantonalen Körperschaften» verabschiedet und den Kirchgemeinden zur Umsetzung anvertraut.

⁴² http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/stv/steuererklaerung/quellensteuer/steuerperiode_2014/Seiten/Neuerungen.aspx (zuletzt besucht am 15. Juni 2015)

nisiert. Andererseits läuft die Anmeldung zu QUEST (Studiengang für den vereinfachten Quereinstieg in das reformierte Pfarramt). Er wird gemeinsam vom Konkordat (Deutschschweizer Kirchen ohne Bern) und von den Theologischen Fakultäten der Universitäten Basel und Zürich angeboten. Im Wissen um die zentrale Bedeutung der Pfarrpersonen für das Schicksal der Kirche sind beide Landeskirchen daran interessiert, dass möglichst geeignete Personen sich für den Weg des Priester- bzw. Pfarramts entscheiden und darin gut begleitet ihre wichtigen und anspruchsvollen Aufgaben zum Nutzen der Gemeinschaft lösen.

Was schliesslich den Aufwandblock des Liegenschaftsunterhalts betrifft, muss eine Ausdünnung des Liegenschaftsportfolios geprüft und müssen gegebenenfalls Umwidmungen vorgenommen oder mit dem kirchlichen Zweck verträgliche Zusatznutzungen zugelassen werden. Im Zuge von Gemeindezusammenschlüssen sind bei dazu geeigneten Objekten auch ein Rückbau und die Desinvestition denkbar. Aus der Zuständigkeitsordnung der katholischen Kirche bleibt diesbezüglich zu beachten, dass der Entscheid über die Entwidmung bzw. Umnutzung kirchlicher Räume in den Zuständigkeitsbereich des Bischofs fällt.

2.3.3. Risiken für den Kanton und die Einwohnergemeinden

Kann die Kirchenfinanzierung nicht mehr in genügendem Mass sichergestellt werden, sind damit nicht nur für die Landeskirchen selbst Konsequenzen und Risiken verbunden. Aufgrund der mannigfaltigen Bedeutung der Kirchen für das gesellschaftliche Zusammenleben als solches, aber auch für Mitmenschen in speziellen und schwierigen Lebenssituationen wäre die Tragweite der Auswirkungen erheblich, die mit einem kritischen Einbruch der Einnahmen und der damit zwangsläufig einhergehenden Reduktion an Personal und Mitteln verbunden wären.

Den Kirchen stünden, spätestens nach dem Aufbrauchen ihrer finanziellen Reserven, weniger personelle und finanzielle Ressourcen für die Erfüllung ihrer Dienstleistungen und Aufrechterhaltung von Angeboten im gesamtgesellschaftlichen Interesse zur Verfügung. Gefährdet wären dadurch beispielsweise die Spital- und Klinikseelsorge, die Gefängnisseelsorge oder die kirchliche Paar- und Lebensberatung. Bei diesen Dienstleistungen handelt es sich um langjährige und bewährte Angebote im Bereich der Kernaufgaben der Kirchen. In Bezug auf die Theologische Hochschule Chur (THC), an welche unter anderem auch die katholische Kirche des Kantons Zürich eine wichtige Mitfinanzierung übernimmt, ist neben einer intakten Finanzlage der katholischen Kirche Graubünden auch eine stabile Situation im gesamten Bistum Chur von erheblicher Bedeutung. Das Interesse am Er-

halt einer Fakultät für katholische Theologie der Deutschschweiz in kirchlicher Trägerschaft dürfte auch bisumübergreifend als intakt eingeschätzt werden. Sollte der Kanton indes wegfallende Leistungen kompensieren oder zum Volkostenpreis selber anbieten müssen, würde dies in aller Regel einen bedeutend höheren Aufwand nach sich ziehen und den Staatsfinanzhaushalt zusätzlich und erheblich belasten.

Vergleichbares gilt auf Gemeindeebene: Hier wären gesellschaftliche Leistungen wie die Jugend-, Familien- und Altersarbeit in hohem Mass gefährdet. Deren Reduktion oder gar Wegfall würde gröbere Maschen oder gar eine Lücke im Sozialnetz hinterlassen. Für nicht wenige der Angebotsnutzenden wäre damit eine empfindliche Einbusse an Lebensqualität verbunden.

Bei alledem darf eines nicht übersehen werden: Die Arbeit der Kirche kann in einem weiten Begriffsverständnis als Service Public betrachtet werden, beinhaltet sie doch einen über die Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen hinausgehenden Teil der Daseinsvorsorge. Je nach Region ist die Kirche bald noch die einzige existierende und gesellschaftsverbindende Institution. Ein Verschwinden der Kirchen vor Ort würde der Abwanderung und damit einer unerwünschten Entvölkerung in den abgelegenen Regionen zusätzlich Vorschub leisten.

Schwindende Mittel würden schliesslich auch die kulturhistorisch wertvollen Kirchengebäude und Kapellen betreffen. Könnten diese durch die Kirchen nicht mehr selbst unterhalten werden, müsste der Staat deren Finanzierung übernehmen bzw. sich stärker als bisher engagieren. Angesichts der weit über die Bedeutung als Versammlungsort für Christinnen und Christen hinausgehenden, Identität stiftenden Funktion dieser Gebäude wäre eine Preisgabe von Kirchen zum Verfall keine Option. Mit einem blossen Aufschub des notwendigen Unterhalts würden in wirtschaftlich unzweckmässiger Weise wachsende Investitionen auf die nachfolgende Generation übertragen.

2.3.4. Einschätzung des Gesamtrisikos und Schlussfolgerung

Aus der Perspektive der kantonalen Politik sind vor allem folgende vier Risiken von entscheidender Bedeutung: Die Abnahme der Mitgliederzahlen bei beiden Landeskirchen und dadurch sowie durch staatliche Entscheide bedingt sinkende Steuereinnahmen, die Stellung des Religionsunterrichts und der Unterhalt der kirchlichen Liegenschaften. In allen diesen Bereichen ist der Staat direkt involviert und sind vitale staatliche Interessen tangiert.

Die Kirchen sind als tragende Elemente und Institutionen öffentlich-rechtlich anerkannt und geniessen eine entsprechende Stellung. Mit einer

Abnahme der Mitglieder unter ein kritisches Mass würde es schwierig, den Gedanken der Landeskirchen aufrecht zu erhalten. Für ihre Aufgabenerfüllung sind die Kirchen sodann auf einen angemessenen Mitgliederbestand und die damit verbundenen Erträge angewiesen. Eine Reduktion oder gar der Wegfall der Erfüllung ihrer Aufgaben hätte unabsehbare Konsequenzen.⁴³ In diesem Zusammenhang wird es von Bedeutung sein, die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III umsichtig zu analysieren und im Falle einer damit verbundenen substantiellen Verschlechterung der Steuererträge kompensatorische Massnahmen zugunsten der Kirchen zu prüfen.⁴⁴

Der Religionsunterricht ist für die Weitergabe des traditionellen christlichen Gedankenguts von entscheidender Bedeutung.⁴⁵ Die damit verbundenen Chancen sind mit einem glaubwürdigen, zeitgemässen und attraktiven, gut koordinierten und in der Schule stabil verankerten Unterricht unbedingt und intensiv zu nutzen.

Die Funktion der kirchlichen Gebäude erschöpft sich nicht darin, Versammlungsort für Christinnen und Christen zu sein. Sie sind als oft Jahrhunderte alte Bauwerke von grosser Ästhetik wichtige Orte der kollektiven und individuellen religiösen, kulturellen und biographischen Erinnerung. Der Kanton hat alles Interesse, dazu seinen Beitrag zu leisten, dass diese uns von unseren Vorfahren anvertrauten Orte geschätzt und geschützt werden, der Nachwelt zur weiteren Nutzung erhalten bleiben und intakt übergeben werden können.

Im Sinne einer Schlussfolgerung dieser Risikobetrachtung lässt sich erkennen, dass der Staat und die Gesellschaft jedes Interesse am Erhalt starker Landeskirchen mit einem soliden Mitgliederbestand und einer robusten finanziellen Ausstattung haben. Zahlreiche Dienstleistungen und Angebote, welche die Kirchen im gesamtgesellschaftlichen Interesse, im zwischenmenschlichen, sozialen und kulturellen Bereich anbieten und erfüllen, entsprechen staatlichen Aufgaben und bilden Grundvoraussetzungen eines friedlichen Miteinanders. Je schwächer die Kirchen, desto weniger kann sich der Staat in diesen Aufgaben auf sie stützen. Diese schicksalhafte Abhängigkeit darf nicht übersehen werden und beinhaltet eine grosse Chance aber auch ein immanentes Risiko unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens.

⁴³ Vgl. dazu unten V.1 und 4

⁴⁴ Vgl. dazu oben IV.2

⁴⁵ Vgl. dazu oben IV.2.3.2

V. Fazit

1. Doppelspurigkeiten in der Aufgabenerfüllung?

Im Fraktionsauftrag wird im Zusammenhang der zunehmend problematisch werdenden Kirchenfinanzierung die Frage aufgeworfen, inwieweit bei der Aufgabenerfüllung Doppelspurigkeiten zwischen Kirche und Staat bestehen, die es zu vermeiden gilt. In diesem Zusammenhang sei das Vorhandensein verschränkender Aufgaben und das Verhältnis des Dienstleistungsangebots selbst und dessen Nachfrage durch die Leistungsbeziehenden miteinzubeziehen.

Im Rahmen der Prüfung dieser Themenstellung wurde eine Vielzahl von Aufgabenfeldern identifiziert, in welchen sowohl staatliche als auch kirchliche oder kirchennahe sowie soziale Einrichtungen und Stiftungen Dienstleistungen erbringen oder Unterstützung leisten. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien als Themen in alphabetischer Reihenfolge erwähnt: Alter und Hochaltrigkeit, Armut, Asylwesen, Dargebotene Hand, Einsamkeit, Familienberatung, Flüchtlingsbetreuung, Gefangenschaft, Hilfswerke, Jugendarbeit, Krankheit, Lebensberatung, Menschen mit Behinderung, Obdachlosigkeit, Palliativpflege, Suchtprobleme, Suizidalität, Überforderung.

Den meisten dieser Aufgabenfelder ist gemeinsam, dass es darin um Menschen und deren Angehörige in Grenzsituationen geht, welche aufgrund ihres ganz persönlichen Schicksals in besonderer Form unterstützungswürdig bzw. hilfsbedürftig sind, oft randständig und in ärmlichen Verhältnissen bzw. sozial benachteiligt leben oder sich in fatalen bzw. terminalen Lebenslagen befinden. Sehr oft fehlt dabei ein soziales Netzwerk, welches wirksam zu greifen vermag. Die Dienstleistungen oder Unterstützungsangebote, die diesen Mitmenschen erbracht werden, geben diesen oft einen entscheidend wichtigen Halt im Leben oder vermitteln ihnen ein wichtiges Quantum an Lebensqualität. Hinzu kommt, dass diese Dienstleistungen und Angebote oft in Situationen nachgefragt werden, in welchen ein langes Hin und Her und die umständliche Prüfung von Formalien und Zuständigkeiten unzweckmäßig und dem sich unmittelbar stellenden Problem nicht angemessen wären. Somit darf die Bedeutung von gewissen Redundanzen bzw. des Nebeneinanders verschiedener, auch dezentraler und möglichst niederschwelliger Zugänge zu solchen existenzwichtigen Hilfsangeboten nicht unterschätzt werden.

Explizite Hinweise auf institutionell angelegte Doppelspurigkeiten konnten bei der Prüfung dieser Frage nicht gefunden werden. Vielmehr darf davon ausgegangen werden, dass die verschiedenen Akteure und Akteurinnen, die sich mit in Not geratenen Mitmenschen befassen, in aller Regel über gute Kenntnisse des Sozialsystems und die relevanten Unterstützungsangebote

verfügen. Diese Kenntnisse, gepaart mit ihrer Sach- und Sozialkompetenz sowie der Begabung zur realistischen Einschätzung von Menschen und Situationen, befähigen die in diesen Aufgabengebieten tätigen Personen, berechtigte von unberechtigten Ansprüchen zu trennen bzw. allfällige Missbrauchsfälle in aller Regel zu erkennen. Die Zusammenarbeit erfolgt im Grundsatz gut koordiniert und die involvierten Fachleute kennen einander und ihr Metier.

Kein soziales Verteilungssystem von Dienstleistungen und insbesondere materieller Unterstützung vermag im Übrigen zu verhindern, dass es auch zu Fällen kommen kann, in welchen der Bezug nicht systemkonform erfolgt. In den vorliegenden Aufgabenfeldern sind diese indes auf Einzelfälle limitiert, deren Vorhandensein nicht ein grundsätzlich gut funktionierendes System substantiell in Frage stellen soll. Ein Einsparungspotential gestützt auf singuläre Situationen, in welchen es zu Unzulänglichkeiten kommt, wird als marginal veranschlagt. Bei erkannten Fehlleistungen oder gar einer systematischen Ausnutzung des Umstands, dass in einer Notlage mehrere Institutionen zur Problemlösung angegangen werden können, sind selbstverständlich geeignete Massnahmen zur Optimierung zu ergreifen bzw. ist eine bessere Koordination zu prüfen und umzusetzen.

Nach Auffassung der Regierung und der Landeskirchen besteht im Zusammenhang mit der behaupteten Existenz von Doppelspurigkeiten in der Aufgabenerfüllung kein aktueller bzw. akuter und dringender Handlungsbedarf. Die Thematik der Kirchenfinanzierung ist damit nicht in relevanter und erst recht nicht in schicksalhafter Weise verbunden.

2. Mögliche Zukunftsmodelle zur Kirchenfinanzierung im Kanton Graubünden

Um zusätzliche oder auf anderem Wege Einnahmen zu generieren bzw. Ertragsausfälle zu kompensieren, stünden den Bündner Landeskirchen bzw. Kirchgemeinden unter Einbezug der in der Schweiz verbreiteten Finanzierungs-Systeme denklogisch verschiedene Optionen zur Verfügung. Auf den Versuch einer vollständigen Abhandlung sämtlicher möglicher Zukunftsmodelle wird bewusst verzichtet.

Die nachfolgend getroffene Auswahl orientiert sich indes an möglichen Lösungen, wie sie in anderen Kantonen bereits existieren und deren Übertragung grundsätzlich in Frage käme. Ebenfalls in die Darstellung aufgenommen wird das System der Mandatssteuer, da dieses mit Gegenstand der politischen Diskussion im Rahmen der Initiative zur Abschaffung der Kultussteuer bildete. Es werden folgende Lösungsmöglichkeiten dargestellt, kritisch beleuchtet und in Bezug auf die Realisierbarkeit beurteilt:

- Erhöhung der Kirchensteuersätze
- Deckung der Kultuskosten durch die politischen Gemeinden
- Allgemeine, ungebundene Staatsbeiträge
- Gebundene Staatsbeiträge für die Vornahme staatlicher Aufgaben
- Einführung einer Mandatssteuer

2.1. Erhöhungen der Kirchensteuersätze

Mit einer Erhöhung der Kirchensteuersätze der natürlichen Personen für die Landeskirchen und/oder die Kirchengemeinden sowie der Kultuskirchensteuersätze wären direkte und berechenbare Auswirkungen auf die Steuererträge verbunden. Bei der Kultussteuer ist die zwischen 9 % bis 12 % liegende Spanne des zulässigen Prozentsatzes aktuell nicht ausgeschöpft. Der katholischen Landeskirche stünde es zudem offen, ebenfalls die bisher nicht ausgeschöpfte Möglichkeit der Erhebung einer Kirchensteuer zu nutzen.

Die praktischen Auswirkungen von Erhöhungen der Kirchensteuern sind nicht einfach zu prognostizieren. Zweifellos ist davon auszugehen, dass eine derartige Erhöhung politisch nicht unumstritten bliebe. Zudem ist mit einer Steuererhöhung das nicht geringe Risiko verbunden, dass zusätzliche Kirchenaustritte der natürlichen Personen die Folge sein könnten.⁴⁶ Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass die beabsichtigte Ertragssteigerung durch den Wegfall von Steuersubjekten wegkompenziert wird. Als Folge würde sich das Finanzierungsproblem der Kirchen insgesamt verschärfen. Geht man zusätzlich davon aus, dass im Rahmen der eingangs geschilderten gesellschaftlichen Entwicklungen und Megatrends vor allem jüngere Menschen den Kirchenaustritt in Erwägung ziehen und vornehmen, würde sich die Problemlage nicht nur linear sondern exponentiell verschärfen.

Die Erhöhung der Kirchensteuersätze stellt nach Auffassung der Regierung gestützt auf die seitens der Landeskirchen angestellten Überlegungen eine politisch heikle und keine zielführende Option zur Bewältigung der Problematik bei sich abzeichnenden Finanzproblemen der Kirchen dar.

⁴⁶ Vgl. dazu die interessanten Erkenntnisse in der Studie von Urs WINTER-PFÄNDLER, Kirchenreputation, Forschungsergebnisse des Pastoralsoziologischen Instituts zum Ansehen der Kirchen in der Schweiz und Impulse zum Reputationsmanagement, St. Gallen, 2015, S. 135 ff. Beim Vergleich der Einschätzungen der Gründe für einen Kirchenaustritt fällt bei beiden Kirchen eine relativ grosse Übereinstimmung auf: In erster Linie werden genannt die Rückständigkeit der Kirche (bei der katholischen Kirche wesentlich häufiger als bei der evangelisch-reformierten), der fehlende Glauben, die Unbedeutsamkeit der Kirche oder Enttäuschung. Das Kriterium Steuerersparnis steht zwar als Austrittsgrund nicht gleichermassen im Vordergrund, muss aber gerade im Zusammenhang mit einer Vornahme von Steuererhöhungen ernst genommen werden.

2.2. Deckung der Kultuskosten durch die politischen Gemeinden

Eine weitere Möglichkeit der kompensatorischen Kirchenfinanzierung bestünde darin, analog den Kantonen Wallis und Waadt die Kosten des Kultus durch die politischen Gemeinden decken zu lassen. Der Vorteil dieses Systems: Die Kirchgemeinden wären konsequenterweise nicht mehr abhängig von ihrer Mitgliederentwicklung.

Die Finanzhaushalte der Einwohnergemeinden müssten bei einem solchen Finanzierungssystem indes erhebliche Mehrkosten verkraften. Angeichts der insgesamt ausgesprochen soliden Finanzlage in den Bündner Gemeinden mit einer als positiv zu bewertenden Entwicklung der Steuererträge wäre ein derartiger finanzieller Zusatzaufwand nicht *a priori* ausgeschlossen. Zur Deckung desselben müssten indes entsprechende Steuererhöhungen in Kauf genommen werden. In rechtlicher Hinsicht ist bzw. bleibt es mit Blick auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit allerdings zweifelhaft, ob Nichtmitglieder einer Landeskirche zu einem Beitrag an deren Finanzierung verpflichtet werden dürfen. Mit allfälligen Möglichkeiten für die Privaten, die Steuern zurückzufordern (in Analogie zu den Kantonen Wallis und Waadt), wären ein administrativer Mehraufwand bei den Steuerbezugsbehörden und eine erhebliche Planungsunsicherheit bei den Kirchen verbunden.

Eine Deckung der Kultuskosten durch die politischen Gemeinden ist nach Auffassung der Regierung politisch zweifellos und in nachvollziehbarer Weise höchst umstritten, da nicht historisch gewachsen und aus heutiger und rechtlicher Sicht sowie angesichts der grundsätzlichen Trennung von Kirche und Staat kaum begründbar. Die Landeskirchen teilen diese Auffassung. Mittelbeschaffung und Mittelverwendung sind mit Vorteil in derselben Hand, der Kreis der Mittelbereitstellenden und Nutzniessenden mit Vorteil kongruent. Der mit einem solchen staatlichen Finanzierungssystem verbundene fundamentale Systemwechsel bzw. eine neue Basierung der Finanzierung stellt nach Auffassung der Regierung und der Landeskirchen ebenfalls keine zielführende Option zur Bewältigung der Lage im Falle einer Verschärfung von Finanzproblemen der Kirchen dar.

2.3. Allgemeine, ungebundene Staatsbeiträge für die Kirchen

Von einem durch einen substantiellen Mitgliederschwund verursachten ernsthaften Finanzierungsproblem könnten neben den kirchlichen Kernaufgaben für ihre Mitglieder selbst auch Aufgaben betroffen werden, welche die Kirchen im Allgemeinwohl übernehmen (z. B. Seelsorge und Diakonie in Gefängnis, Spital und Kliniken, Lebensberatung, Unterhalt der kirchlichen Gebäude). Dem liesse sich dadurch entgegen wirken, dass Kanton oder poli-

tische Gemeinden ungebundene Staatsbeiträge an die Landeskirchen entrichten, wie sie bspw. im Kanton Zürich⁴⁷ geleistet werden. Diese Beiträge aus staatlichen Steuergeldern werden für gesamtgesellschaftlich bedeutsame Tätigkeiten der Kirche proportional zur Mitgliederzahl an die anerkannten Kirchen geleistet. Eine gewisse Bindung entsteht in diesem System dadurch, dass die Kirchen als Voraussetzung einer Beitragsberechtigung Programme zur Erbringung von Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung erstellen und die Direktion zu den Tätigkeitsprogrammen anhören müssen. Aus Optik der Kirchen liegt der Vorteil eines solchen Systems in der relativen Freiheit der Mittelverwendung.

Solche ungebundene Staatsbeiträge werden nicht nur von den Kirchenmitgliedern, sondern auch von den übrigen Steuerzahlenden, welche nicht Mitglieder einer Landeskirche sind, über die allgemeinen Steuern finanziert. Im interkantonalen Vergleich zeigt sich, dass die meisten Kantone, welche keine oder eine bloss freiwillige Kirchensteuer kennen, die Finanzierung von kirchlichen Aufgaben im öffentlichen Interesse durch vermehrte Ausrichtung von Staatsbeiträgen vornehmen.

Das System der Staatsbeiträge ist dem Kanton Graubünden zwar nicht grundsätzlich wesensfremd, wenn diese heute auch marginal ausfallen. Ein System, welches indes ungebundene Staatsbeiträge als eine Art Sockelbeitrag vorsehen würde, ist aus Optik der Regierung relativ unverbindlich und politisch heikel. Zu beachten bleibt insbesondere der Anspruch, dass öffentliche Finanzmittel gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden einzusetzen sind. Für Kantonsbeiträge ist grundsätzlich vorgesehen, dass diese dem Zweck oder einem konkreten Leistungsauftrag entsprechend verwendet werden sollen.⁴⁸

2.4. Staatsbeiträge für die Vornahme staatlicher Aufgaben durch Kirchen

Einem Finanzierungsproblem, von welchem Aufgaben betroffen wären, welche die Kirchen wie soeben beschrieben im Allgemeinwohl übernehmen, liesse sich auch dadurch entgegenwirken, dass der Kanton oder politische Gemeinden zwecks Abgeltung dieser Dienstleistungen zweckgebundene Staatsbeiträge zur Aufgabenerledigung an die Kirche ausrichten.

Solche Staatsbeiträge, ob ungebunden⁴⁹ oder gebunden, würden, wie bereits beschrieben, nicht nur von den Kirchenmitgliedern, sondern auch von

⁴⁷ Vgl. die einlässliche Beschreibung dieses Systems oben III.5

⁴⁸ FHG, BR 710.100, insbesondere Art. 5 (Haushaltsführung und Budgetierung) und 40 ff. (Kantonsbeiträge)

⁴⁹ Vgl. oben V.2.3

den übrigen Steuerzahlenden, welche nicht Mitglieder einer Landeskirche sind, über die allgemeinen Steuern finanziert. Werden die Staatsbeiträge indes zielgerichtet für Aufgaben gesprochen, welche auch im öffentlichen Interesse liegen, wie etwa die Seelsorge in Spitälern und Gefängnissen oder die Aufrechterhaltung von Beratungsstellen, liesse sich dies durchaus rechtfertigen. Zudem bleibt zu beachten, dass verschiedene Dienstleistungen der Kirche im öffentlichen Interesse zwingend angeboten werden müssen. Aufgrund des Umstands, dass diese Dienstleistungen Teil der Kernkompetenzen der Kirche und ihrer Gemeinden bilden, kann sie diese günstiger und besser anbieten. Die Ausrichtung entsprechender Beiträge müsste im Rahmen einer konkreten Zweckbindung oder eines Leistungsauftrags erfolgen. Dadurch kann verbindlich sichergestellt werden, dass die staatlich bereitgestellten Mittel direkt und vollumfänglich für die vorgesehene Aufgabe verwendet werden. Die Ausrichtung des Beitrags, die Umschreibung der Zweckbestimmung bzw. des Leistungsprofils mit Indikatoren und Modalitäten des Reportings und Controllings wären in den Leistungsaufträgen zwischen Kanton und Kirchen zu regeln.

In diese Kategorie von Beiträgen fallen auch diejenigen, die der Kanton an die anrechenbaren Kosten der Erhaltung, Instandstellung und Pflege von schutzwürdigen Ortsbildern, Gebäudegruppen und Einzelbauten sowie deren Ausstattung und Umgebung leistet. Mit einer entsprechenden Revision der einschlägigen Gesetzesbestimmungen könnten Beiträge an Kirchen und Kapellen erhöht oder gar integral übernommen werden.

Das System der Staatsbeiträge ist dem Kanton Graubünden, wie bereits erwähnt, nicht wesensfremd. Eine Erhöhung derselben unter konsequenter Einforderung der im öffentlichen Interesse liegenden Gegenleistungen im Rahmen von Leistungsaufträgen könnte grundsätzlich einen gangbaren Weg zur Lösung einer kirchenseitigen Finanzproblematik darstellen. Nach Auffassung der Regierung steht einer solchen Erhöhung der Staatsbeiträge indes die aktuell und auf absehbare Zeit angespannte finanzielle Lage des Kantons entgegen. Nicht ausser Acht gelassen werden darf zudem der mit einem derartigen System der Zweckbindung mittels Leistungsauftrag verbundene administrative Controlling-Aufwand. Aus der Optik der Steuerzahlenden bleibt zu bedenken, dass letztlich im gesamtgesellschaftlichen Interesse Aufgaben erfüllt und Leistungen bereit gestellt werden, diese aber auf anderem Weg als bisher und breiter abgestützt finanziert würden.

2.5. Einführung einer Mandatssteuer

Die Möglichkeit der Einführung einer Mandatssteuer⁵⁰ sei an dieser Stelle ebenfalls kurz erörtert, wurde diese doch im Rahmen der Abstimmung zur Abschaffung der Kultussteuer für juristische Personen vorgeschlagen. Der Vorteil einer solchen Steuer besteht darin, dass sie nicht an die Mitgliedschaft in einer Landeskirche gekoppelt ist und von jedem bzw. jeder Steuerpflichtigen erhoben werden kann. Den Steuerpflichtigen wird indes die Wahl gelassen, welcher Institution sie den definierten Steuerbeitrag zu kommen lassen wollen. Begünstigte kann die Kirche sein, aber auch eine gemeinnützige Organisation. Die Mandatssteuer kann sowohl von natürlichen als auch juristischen Personen erhoben werden.

Ein wesentlicher Nachteil des Mandatssteuersystems, wie es bspw. in Italien und Spanien gehandhabt wird, besteht darin, dass die daraus erzielten Steuereinkünfte pro Person in diesen Ländern wesentlich tiefer sind. Während in der Schweiz der durchschnittliche Ertrag aus Kirchensteuern bei ca. 300 Franken jährlich liegt, sind es etwa in Italien 25 Franken pro Person. Der erhebliche finanzielle Mehrbedarf wird in diesen Ländern dadurch ausglichen, dass die Kirche vom Staat grosszügig unterstützt wird (Spanien) bzw. über eigene Einnahmen etwa als potente Immobilienbesitzerin verfügt (Italien).⁵¹

Das System der Mandatssteuer hat im Kanton Graubünden keinerlei Wurzeln und hat sich nirgendwo in der Schweiz zu etablieren vermocht. Desse Einführung hätte neben der äusserst aufwändigen und heiklen Schaffung der erforderlichen, womöglich gesamtschweizerisch gültigen staats- bzw. religionsrechtlichen Voraussetzungen eine komplexe Umsetzungspraxis zur Folge. Nach Auffassung der Regierung überzeugt ein solches System auch aus der Optik der Landeskirchen schon deshalb nicht, weil sich die Steuerpflichtigen jedes Jahr von neuem entscheiden können, wer mit dem Beitrag begünstigt werden soll. Dadurch entsteht eine volatile Ertragssituation, welche eine zuverlässige Finanzplanung für die Kirchen erschwert wenn nicht gar verunmöglicht. Einer kompensatorischen staatlichen Finanzierung steht wiederum die aktuell und auf absehbare Zeit angespannte finanzielle Lage des Kantons entgegen.

⁵⁰ Vgl. oben III.6

⁵¹ Vgl. dazu und zur Würdigung des Systems die Quellen in Fussnoten 30 und 31, insbesondere den Beitrag KOSCH, Die Mandatssteuer – keine Lösung für die Schweiz.

3. Aufrechterhaltung Status quo

Das in Kapitel II. dargestellte geltende Finanzierungssystem des Kantons Graubünden ist akzeptiert, historisch gewachsen und hat sich in der Vergangenheit und bis in die Gegenwart hinein grundsätzlich gut bewährt. Mit jeder der oben dargestellten oder auch einer sonst denkbaren Alternative würde ein aufwändiger Weg beschritten, dessen Ausgang offen ist. Ob eine damit verbundene Ablösung des Finanzierungssystems letztlich erfolgreich beschlossen werden könnte und welche Effekte damit tatsächlich verbunden wären, liesse sich nicht mit Gewissheit antizipieren. Auf jeden Fall würde der erzeugte Aufwand bei den Kirchenverantwortlichen jeder Stufe erhebliche Ressourcen binden. Diese Ressourcen scheinen aktuell indes sehr gut investiert, sind sie doch in zukunftswichtigen Prozessen aktiv engagiert, welche gerade zum Ziel haben, dass die Kirchenfinanzierung auf einem weiterhin stabilen Fundament basieren kann. In einer Aufrechterhaltung des Status quo der Kirchenfinanzierung steckt demnach mehr Potential als in einer ungewissen Ablösung des heutigen Systems. Die eingesetzten Kräfte und Mittel sind daher mit Vorteil nicht abzulenken und die Kirchenverantwortlichen auf dem von ihnen umsichtig eingeschlagenen Weg zu bestätigen.

4. Gegenüberstellung, Bewertung und Schlussfolgerung

Im Lichte der obigen Ausführungen zu den Entwicklungsperspektiven sowie angesichts der Beurteilung der möglichen Zukunftsmodelle und der Argumente zur Aufrechterhaltung des Status quo ist was folgt festzustellen:

Der Handlungsbedarf zur Änderung des geltenden Finanzierungssystems ist nicht erdrückend. Die Kirchensteuer der natürlichen Personen und die Kultussteuer werden durch die Kirchenmitglieder und die steuerpflichtigen Unternehmen solidarisch und in Anerkennung der Wichtigkeit gut funktionierender und solide ausgestatteter Landeskirchen mitgetragen. Der Mitgliederbestand der Bündner Kirchen ist, wenn auch tendenziell abnehmend, als robust zu bezeichnen.

Der klare Volksentscheid zur Kultussteuer-Initiative verdient vor dem Hintergrund der engagiert geführten Diskussionen und der entsprechenden politischen Auseinandersetzung auch in anderen Kantonen sowie als Gebot des demokratischen Anstands weiterhin Respekt. Für eine Ablösung der Einnahmen aus der Kultussteuer steht kein geeignetes Alternativ-System zur Verfügung, welches in systematischer, wirtschaftlicher, rechtlicher und politischer Hinsicht zu überzeugen vermöchte oder mit welchem eminenten Vorteile gegenüber dem gewachsenen System verbunden wären. Dieses hat sich und ist bewährt.

Regierung und Landeskirchen sind der Auffassung, dass einer Aufrechterhaltung der geltenden Kirchenfinanzierung der im Kanton Graubünden heute und auf absehbare Zeit gegebenen Situation klar der Vorzug zu geben ist. Dies einerseits in Verbindung mit einer konsequenten Fortsetzung der von den Landeskirchen in vorbildlicher Weise eingeschlagenen Wege zur Aufrechterhaltung ihres Mitgliederbestandes sowie zur Optimierung ihrer Strukturen, Organisationen und wirtschaftlichen Situation. Andererseits hat der Staat an einer Aufrechterhaltung starker Landeskirchen als gesellschaftsrelevante und stabilisierende ethisch-religiöse und soziale Instanzen ein erhebliches Interesse. Speziell in Randregionen sind die Kirchen zusätzlich zu ihren eigentlichen Kernaufgaben wichtige Garanten für die Sicherstellung eines minimalen Service Public, während sie im gesamten Kanton und besonders auch in den Zentren eine bedeutende Funktion als stabilisierendes soziales Netzwerk übernehmen.

Eingedenk dieser Bedeutung sind im Bedarfsfall Massnahmen zu prüfen, wie die Kirchen durch gezielte staatliche Beiträge in ihren wichtigen Aufgaben unterstützt werden können. Letztlich geht es darum zu erkennen, dass das Gedeihen unseres Gemeinwesens in fundamentaler Weise davon abhängig ist, dass es in seinem Kern auf einer gesunden Basis aufbaut, in welcher ethische Werte und Massstäbe, wie sie in der christlichen Religion verankert sind und seit zwei Jahrtausenden in zuverlässiger Weise durch die Kirchen tradiert werden, eine zentrale Rolle spielen.

Den Kirchen kommt insofern mit all ihren Aufgaben in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur weiterhin eine Schlüsselfunktion für das prosperierende zivilgesellschaftliche Leben zu, und so sind alle, die aus dem Funktionieren unseres Gemeinwesens Nutzen ziehen, zur gemeinsamen Finanzierung ihrer Aufgaben aufgefordert.

VI. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. den Bericht zur Finanzierung der Kirchen im Kanton Graubünden zur Kenntnis zu nehmen;
3. den Fraktionsauftrag FDP betreffend zukünftige Finanzierung der Aufgaben unserer Landeskirchen vom 21. Oktober 2013 als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Standespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung:
Der Präsident: *Jäger*
Der Kanzleidirektor: *Riesen*