

Michael Marti
Eliane Kraft
Felix Walter

Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz

**Synthese des Projekts FAKIR (Finanzanalyse Kirchen)
im Rahmen des NFP 58 «Religionsgemeinschaften, Staat und
Gesellschaft»**

**Auszug: Zusammenfassung
und Schlussfolgerungen**

Autorenteam

Dr. Michael Marti, Eliane Kraft, Felix Walter
Ecoplan, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik

Begleitgruppe

Khaloudin Dia-Eddine, Förderung Islamischer Dachorganisationen der Schweiz, FIDS
Dr. Wilf Gasser, Verband evangelischer Freikirchen und Gemeinden in der Schweiz VFG
Dr. Frank Jehle, ehem. Präsident der St. Galler Synode
Dr. Daniel Kosch, Römisch-Katholische Zentralkonferenz der Schweiz RKZ
Prof. emer. Dr. Alfred Meier, wissenschaftlicher Berater des Autorenteams
Daniel A. Rothschild, Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG
Theo Schaad, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Dr. Marc Schinzel, Bundesamt für Justiz, Bundesbeobachter im NFP 58
Prof. Dr. Nils Soguel, wissenschaftlicher Berater des Autorenteams, IDHEAP Lausanne
Hansruedi Spichiger, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern

Für die Forschungsergebnisse und deren Interpretation ist alleine das Autorenteam verantwortlich, dessen Auffassung nicht notwendigerweise mit derjenigen des Schweizerischen Nationalfonds oder der Begleitgruppe übereinstimmen muss.

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, der Römischen-Katholischen Zentralkonferenz der Schweiz und der röm.-kath. kantonal-kirchlichen Organisationen Aargau, Freiburg, Luzern, St. Gallen, Thurgau, Waadt, Zug, Zürich, des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes und des Verbandes evangelischer Freikirchen und Gemeinden in der Schweiz.

Empfohlene Zitierweise

Autoren: Michael Marti, Eliane Kraft, Felix Walter (Ecoplan)
Titel: Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz
Untertitel: Synthese des Projekts FAKIR (Finanzanalyse Kirchen) im Rahmen des NFP 58
«Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft»
Ort: Bern
Jahr: 2010

Une traduction française est disponible sous le titre:
«Prestations, utilité et financement de communautés religieuses en Suisse»

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Rüegger Verlag • Glarus/Chur 2010

www.rueggerverlag.ch

info@rueggerverlag.ch

ISBN: 978-3-7253-0961-0

Gestaltung (Layout und Satz): Rüegger Verlag Glarus, Barbara Gronemeier,

Gestaltung (Umschlag): Senger und Partner, Ines Senger

Druck: Südostschweiz Presse und Print AG, Glarus

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Präsidenten der Leitungsgruppe	9
Vorwort und Dank des Autorenteam	11
1 Einleitung: Thema und Vorgehen	13
Einführung: Warum Kosten und Nutzen von Religionsgemeinschaften untersuchen?	13
Untersuchungsgegenstand	14
Theoretische Grundlagen	15
Forschungsstand	15
Forschungsdesign	16
Durchgeführte Datenerhebungen	17
Projektgrenzen	19
Weitere Informationen	19
2 Teil I: Kosten und Finanzierung	21
2.1 Grundlagen	21
Wie ist das Verhältnis von Staat und Religion in der Schweiz gestaltet?	21
Welche Finanzierungsformen können unterschieden werden?	23
Welche Organisationsstrukturen und Finanzströme kennen die untersuchten Religionsgemeinschaften?	24
2.2 Kosten und Finanzierung	29
Wie viel kosten die evang.-ref. und die röm.-kath. Kirche in der Schweiz ihre Mitglieder?	29
Wie viel kosten die evang.-ref. und die röm.-kath. Kirche in der Schweiz die Öffentlichkeit (juristische Personen und öffentliche Hand)?	32
Wie gross sind die Einnahmen der evang.-ref. und der röm.-kath. Kirche aus Kirchensteuern und öffentlichen Mitteln?	34
Wie finanzieren sich die lokalen Religionsgemeinschaften?	36
Wie viel finanzielle Ressourcen stehen einer lokalen Religionsgemeinschaft zur Verfügung?	38

	Wie viel unbezahlte Arbeit auf freiwilliger und ehrenamtlicher Basis wird in den lokalen Kirchgemeinden und freikirchlichen Gemeinden geleistet?	40
3	Teil II: Dienstleistungen und Nutzen	43
	3.1 Dienstleistungsangebot der Religionsgemeinschaften	43
	Welche Dienstleistungen bieten die lokalen Religionsgemeinschaften an?	44
	Welche Dienstleistungen bieten islamische und jüdische Gemeinschaften bzw. Gemeinden an?	45
	Für welche Dienstleistungsangebote wenden die Mitarbeitenden ihre Arbeitszeit auf?	48
	Für welche Dienstleistungsangebote wird die unbezahlte Arbeit eingesetzt?	51
	3.2 Bewertung des Nutzens des Dienstleistungsangebots der evang.-ref. und der röm.-kath. Kirche	53
	Wie wird die Wichtigkeit von unterschiedlichen kirchlichen Angeboten beurteilt?	53
	Wie gross ist die Zahlungsbereitschaft für das Dienstleistungsangebot der Kirchen?	55
	Welche Faktoren beeinflussen die Zahlungsbereitschaft?	57
4	Teil III: Nutzen und Kosten im Vergleich	59
	Welcher Wert an sozialen Dienstleistungen steht den Kosten für die Öffentlichkeit gegenüber?	59
	Wie verhalten sich Nutzen und Kosten des Dienstleistungsangebots der evang.-ref. und der röm.-kath. Kirche im Kanton Bern?	63
5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	67
6	Anhang	77
7	Literatur	79
	7.1 Literaturverzeichnis	79
	7.2 Weiterführende Literatur	80

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

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

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

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

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse zusammenfassend wiedergegeben und gewürdigt.

a) Finanzierung

Die öffentliche Finanzierung der Kirchen in der Schweiz ist gesamthaft bedeutend, aber kantonal sehr unterschiedlich: Die öffentliche Finanzierung der evang.-ref. und der röm.-kath. Kirche durch die Kantone und Gemeinden über direkte Mittel der öffentlichen Hand und über öffentlich angeordnete Finanzierung beträgt insgesamt mindestens 556 Mio. CHF. Mit 264 Mio. CHF stammt etwas weniger als die Hälfte davon aus den Kirchensteuern juristischer Personen. Der Totalbetrag entspricht ungefähr 1.0% der Gesamtausgaben der Kantone. Im Vergleich dazu werden von den Kantonen z. B. für Kultur rund 2.6% und für Soziale Wohlfahrt 17.0% ausgegeben (Basis: 2007).³³

³³ BFS, Finanzstatistik 2007

Für die Kantone ist die Finanzierung der Kirchen ein relativ geringer Betrag, für die Kirchen ist die öffentliche Finanzierung insgesamt aber bedeutend. Die evang.-ref. Kirche profitiert von der öffentlichen Finanzierung in der Summe und pro Mitglied stärker als die röm.-kath. Kirche, da historisch reformierte Kantone mehr öffentliche Mittel zur Verfügung stellen (BE, ZH, VD).

Die Mitglieder der beiden grossen Landeskirchen zahlen schweizweit Kirchensteuern von über einer Milliarde Franken: Die evang.-ref. und die röm.-kath. Kirche in der Schweiz haben im Jahr 2007 von ihren Mitgliedern knapp 1.3 Mrd. CHF Kirchensteuern natürlicher Personen erhoben. Die Unterschiede in den Kantonen sind dabei beträchtlich und lassen sich nur beschränkt mit der Finanzstärke dieser Kantone erklären, vielmehr scheinen unterschiedliche Traditionen bestimmend zu sein. So werden beispielsweise im Kanton St. Gallen, der im Ressourcenindex des Bundes im hinteren Mittelfeld liegt, in beiden Konfessionen verhältnismässig viel an Kirchensteuern bezahlt.

Die private Finanzierung ist die hauptsächliche Finanzquelle in allen untersuchten Religionsgemeinschaften: Die Gemeinden aller untersuchten Konfessionen werden zur Hauptsache von ihren Mitgliedern finanziert.³⁴ Während die private Finanzierung in den evang.-ref. und röm.-kath. Kirchgemeinden und in der Israelitischen Gemeinde Basel über die Kirchensteuern natürlicher Personen erfolgt, handelt es sich bei den Freikirchen und den zwei untersuchten islamischen Gemeinschaften um Spenden und Mitgliederbeiträge.

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

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

³⁴ Diese Aussage würde nicht zutreffen für die evang.-ref. und röm.-kath. Kirchgemeinden in den Kantonen VD, VS und TI, wo keine bzw. nur in wenigen Gemeinden Kirchensteuern erhoben werden.

Die unbezahlte Arbeit ist eine sehr wichtige Ressource: Die unbezahlte Arbeit stellt für alle Religionsgemeinschaften eine relevante Ressource dar. Die Landeskirchen als sogenannte Volkskirchen können zwar auf eine breite Mitgliederbasis zurückgreifen, diese umfasst aber auch viele wenig aktive Mitglieder. In den kleineren Religionsgemeinschaften ist deshalb das Engagement der Mitglieder im Durchschnitt über alle – aktiven und nicht-aktiven – Mitglieder höher. So wird in den Freikirchen doppelt so viel an unbezahlter Arbeit geleistet wie an bezahlter Arbeit, während in den Kirchgemeinden das Volumen an unbezahlter Arbeit rund ein Viertel bis die Hälfte der bezahlten Arbeit ausmacht.³⁵

b) Dienstleistungsangebot

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

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

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

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

³⁵ Landert (2000) weist für die evang.-ref. Kirche des Kantons BE ein Verhältnis zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit von 1:1 aus. Dieses Ergebnis kommt deshalb zustande, weil Landert die staatlich entlohnten Pfarrpersonen nicht berücksichtigt in seiner Berechnung.

c) Nutzen

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

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

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

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

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

d) Nutzen und Kosten im Vergleich

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

Der Wert der sozialen Dienstleistungen entspricht für die untersuchten Kantone ungefähr der öffentlichen Finanzierung der Landeskirchen: Der Wert der sozialen Dienstleistungen der beiden Landeskirchen erreicht selbst in einer konservativen Schätzung ungefähr die Grössenordnung der Kosten für die Öffentlichkeit, wie die Hochrechnungen für die Kantone Bern und St. Gallen zeigen. Für den Kanton Neuenburg, der mit Ausnahme geringfügiger Zahlungen im Rahmen von Leistungsverträgen den Kirchen keine Finanzmittel zur Verfügung stellt, ist die Bilanz auf jeden Fall positiv. Da die öffentliche Finanzierung im Kanton Bern vergleichsweise hoch ist, könnte die Hypothese gewagt werden, dass in den meisten Kantonen der Wert der sozialen Angebote höher liegt als der öffentliche Finanzierungsbeitrag – oder

anders gesagt: Es gibt keine Hinweise auf ein Ungleichgewicht von sozialer Leistung und öffentlichem Finanzierungsbeitrag, es lässt sich aber aufgrund unserer Fallbeispiele auch nicht sagen, die sozialen Dienstleistungen seien durchwegs wesentlich höher als die öffentlichen Beiträge.

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

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

e) Ökonomisch-finanzwissenschaftliche Beurteilung und weiterführende Fragen

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

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

Aus diesem Befund allein lässt sich finanzwissenschaftlich nichts ableiten, denn der Vergleich mit den Gesamtkosten ist aus Sicht der Öffentlichkeit nicht direkt relevant, da diese überwiegend von den Mitgliedern finanziert werden.³⁶ Im Weiteren «produzieren» die Kirchen wie erwähnt nicht nur Dienstleistungen, sie vermitteln auch Werte. Kirchen könnten aufgrund dieser Funktion gefördert werden, da auch die Wertestiftung als öffentliches Gut im weitesten Sinn verstanden werden kann, insbesondere gleichsam als Grundlage für ein freiheitlich-marktwirtschaftliches System.³⁷ In der heutigen politischen Argumentation wird die öffentliche Finanzierung der Kirchen jedoch primär mit dem Leistungsangebot in den Bereichen Soziales, Bildung und Kultur begründet.

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

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

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

Die tendenziell positive Bilanz zeigt, dass die öffentliche Finanzierung durchaus als Entgelt für erbrachte Leistungen gerechtfertigt werden kann. Wenn das Angebot der Kirchen also politisch gewünscht ist, steht Leis-

³⁶ Für eine Kosten-Nutzen-Analyse der öffentlichen Finanzierung müsste man Grenzkosten und Grenznutzen als Zusatzkosten und -nutzen eines schrittweisen Ausbaus resp. Abbaus untersuchen.

³⁷ Diese Forderung wird oft mit dem Böckenförde-Diktum unterlegt: «Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist. Als freiheitlicher Staat kann er einerseits nur bestehen, wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert. Andererseits kann er diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heißt, mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots zu garantieren versuchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben und – auf säkularisierter Ebene – in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürgerkriegen herausgeführt hat.» Böckenförde (1976), Staat, Gesellschaft, Freiheit.

tungsvereinbarungen aus ökonomischer Sicht nichts im Weg. In vielen Kantonen erhalten die Kirchen bereits heute staatliche Unterstützung aufgrund ihrer Dienstleistungen für die Gesamtgesellschaft (wie bspw. mit dem neuen Kirchengesetz in Zürich, Leistungsvereinbarung Kanton VD). Bei einer negativen Bilanz müsste man hingegen zum Schluss kommen, dass die öffentliche Finanzierung volkswirtschaftlich nicht sinnvoll ist (es sei denn, sie versteht sich wie oben erwähnt als Abgeltung für die Wertestiftung).

In der öffentlichen Debatte werden die Ergebnisse 2 und 3 oft im Sinne der «**gemeinnützigen Ausrichtung**» der Kirchen verstanden, eines der in der Literatur erwähnten rechtlichen Anerkennungskriterien für Religionsgemeinschaften.³⁸ Aus Sicht der meisten Religionsgemeinschaften steht ihr Angebot auch den Nichtmitgliedern resp. der Allgemeinheit zur Verfügung. Inwiefern die Angebote jedoch tatsächlich über die eigene Mitgliederbasis hinaus genutzt werden, kann heute nicht beantwortet werden. Hier könnten vertiefende Untersuchungen einen Beitrag leisten, sei es durch eine genauere Analyse der Nutzung (wer nutzt die Dienstleistungen?), sei es durch eine Zahlungsbereitschaftsbefragung für Leistungen anderer Religionsgemeinschaften. Nicht ausreichend für die Klärung der Gemeinnützigkeit erscheinen Sozialbilanzen, bei denen die Leistungen der Kirchen ausschliesslich an den Kosten gemessen werden.

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

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

- **Alternativen:** Könnten die öffentlichen Mittel bei einer anderen Verwendung allenfalls einen noch höheren Nutzen stiften, auch wenn die oben erwähnte Bilanz ausgeglichen oder leicht positiv ausfällt? Die Kirchenmitfinanzierung müsste im Sinne einer effizienten Allokation öffentlicher Mittel grundsätzlich dem Wettstreit um knappe öffentliche Ressourcen ausgesetzt werden. Es müsste somit hinterfragt werden, ob die fixe **Zweckbindung** von Einnahmen aus Kirchensteuern juristischer Personen, die

³⁸ Cattacin et al. (2003), Staat und Religion in der Schweiz.

damit auch weitgehend dem Budgetprozess der öffentlichen Hand entzogen werden, sinnvoll ist.

- Wieso sollen gerade **Religionsgemeinschaften** für diese Aufgaben subventioniert werden und nicht auch andere mögliche Anbieter von sozialen Dienstleistungen? Und wenn Religionsgemeinschaften: wieso nur die **Landeskirchen**? Aus ökonomischer Sicht ist die privilegierte Stellung der Landeskirche nicht begründbar. Marktwirtschaftliche Konzepte würden einen offenen Wettbewerb nahelegen.
- Sind die heutigen **Finanzierungsinstrumente** der öffentlichen Hand effizient? Die öffentliche Finanzierung, die in den meisten Fällen hauptsächlich über Kirchensteuern juristischer Personen erfolgt, müsste nach den Prinzipien der «optimalen Besteuerung» hinterfragt werden (z. B. bezüglich gesamtwirtschaftlichen Verzerrungen, Erhebungsaufwand, Verteilungsgerechtigkeit usw.).
- Sind die heutigen **Abgeltungsinstrumente** richtig (teilweise pauschale Zahlungen, teilweise Zahlung, die mit wenig detaillierten Leistungsaufträgen verknüpft sind)? Hier sind in jüngster Zeit z. B. im Rahmen der Neuen Finanzausgleichsordnung (NFA) moderne Instrumente wie Leistungsvereinbarungen mit Globalbeiträgen, output- und wirkungsorientierte Abgeltungen oder wettbewerbliche Ausschreibungen von gewünschten Leistungen entwickelt worden, die auch für die Abgeltung der sozialen Leistungen der Religionsgemeinschaften in Betracht kämen.

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

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

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

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

Das Projekt FAKIR hat aber u.E. zur Strukturierung der Debatte und zu einer verbesserten Transparenz einen Beitrag geleistet – ebenso wie die Religionsgemeinschaften, die uns Datenmaterial zur Verfügung gestellt haben und die Befragten, welche die Nutzenbefragung ermöglicht haben.