

### Verwaltungsgebühren als Instrument symbolischer Steuerung: Kirchnaustrittsgebühren in baden-württembergischen Kommunen

Debus, Marc; Knill, Christoph; Tosun, Jale

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Debus, M., Knill, C., & Tosun, J. (2013). Verwaltungsgebühren als Instrument symbolischer Steuerung: Kirchnaustrittsgebühren in baden-württembergischen Kommunen. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(1), 191-209. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59591-2>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

*Marc Debus/Christoph Knill/Jale Tosun*

## Verwaltungsgebühren als Instrument symbolischer Steuerung: Kirchengaustrittsgebühren in baden-württembergischen Kommunen

### Zusammenfassung

Um in Deutschland aus der evangelischen oder römisch-katholischen Kirche austreten zu können, ist in den meisten Bundesländern eine Gebühr zu entrichten, die in ihrer Höhe zwischen den Ländern variieren kann. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern unterscheidet sich in Baden-Württemberg diese Kirchengaustrittsgebühr auf Gemeindeebene. In diesem Beitrag wollen wir die Frage beantworten, von welchen Faktoren sich diese Varianz innerhalb des Bundeslandes Baden-Württemberg erklären lässt. Wir greifen dabei auf Theorien der Policy-Analyse und der Politischen Soziologie zurück. Die Ergebnisse zeigen, dass neben dem finanziellen Problemdruck, dem sich eine Gemeinde gegenübergestellt sieht, und der parteipolitischen Zusammensetzung des lokalen Parlaments auch der Grad der Kirchenbindung der örtlichen Bevölkerung einen Einfluss auf die Gebührenhöhe ausübt. Hinzu kommt die Bedeutung der Kirchen für die lokalen sozialen Sicherungssysteme in Kombination mit der Entwicklung des Anteils der Kirchenmitglieder in den letzten Jahren: Je höher der Rückgang des Kirchenmitgliederanteils war und je zentraler die Rolle der Kirchen für die wohlfahrtsstaatliche Infrastruktur in den großen Kreisstädten und kreisfreien Städten Baden-Württembergs ist, umso höher fallen auch die von der entsprechenden Gemeinde erhobenen Kirchengaustrittsgebühren aus.

*Schlagworte:* Kirchengaustrittsgebühren, Symbolische Steuerung, Parteipolitik, Politische Kultur, Baden-Württemberg

### Abstract

*Administrative Fees as Instrument of Symbolic Governance: Church Leaving Fees in the Municipalities of Baden-Württemberg*

In Germany, leaving the Protestant or Catholic Church constitutes an administrative procedure that entails the payment of a fee in most German states. While most states have fixed the level of this fee at the central level, the state of Baden-Württemberg leaves this decision to the local districts. As a result, administrative fees differ considerably across the districts. In this article, we analyze the factors that might account for this variation. In so doing, we start from theoretical arguments developed in policy analysis and political sociology. The results show that in addition to fiscal problem pressure the party-political composition of the local legislature as well as the church affiliation of the local public affect the fee levels. Moreover, the number of Church leavings and the relevance of Church institutions for local welfare services have an increasing effect on the fee levels.

*Key words:* Fees for Church leavings, symbolic politics, party politics, political culture, Baden-Württemberg

## 1. Einleitung und Fragestellung<sup>1</sup>

Das Erheben von Gebühren für die Bereitstellung oder Nutzung öffentlicher Leistungen stellt vielfach administrative Routinevorgänge dar, die politisch kaum thematisiert werden. Besondere politische Bedeutung erlangen Gebühren und ihre Höhe allenfalls dann, wenn sie für solche Vorgänge erhoben werden, die sich in der öffentlichen Debatte oder auch in Wahlkämpfen als polarisierend und konfliktreich herausgestellt haben, wie etwa bei der Einführung und Verwendung von Studiengebühren, Kindergartengebühren oder der jüngst wieder abgeschafften Praxisgebühr. Aber auch Gebühren für öffentliche Leistungen im Bereich der Daseinsvorsorge (Müllabfuhr, Wasser, öffentlicher Nahverkehr) sind immer Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Im Kern solcher Auseinandersetzung steht dabei weniger die Frage, inwieweit Gebühren kostendeckend erhoben werden oder dem Äquivalenzprinzip entsprechen, sondern ob sie tatsächlich geeignet sind, politisch intendierte Lenkungseffekte zu erzielen, wie etwa die Reduktion von Schadstoffemissionen oder Arztbesuchen.

Jenseits dieser eher seltenen Politisierung werden Verwaltungsgebühren kaum aus einer Perspektive politischer Steuerung thematisiert, sondern im Sinne eines administrativen Routinevorgangs allenfalls aus juristischer oder betriebswirtschaftlicher Sicht beleuchtet. Dabei wird – so das zentrale Argument dieses Artikels – potentiell übersehen, dass [auch] solche Gebühren politisch instrumentalisiert werden können, um bestimmte politisch definierte Ziele zu erreichen. Die Existenz solcher latenten, im politischen Prozess kaum beachteten Steuerungseffekte ist politikwissenschaftlich bislang nicht systematisch untersucht worden. Eine nähere Bestimmung von Ursachen und Wirkungen solcher latenten Muster stellt insofern einen wichtigen Baustein für unser generelles Verständnis politisch-administrativer Steuerungsprozesse dar.

Um solche Prozesse zu analysieren, konzentrieren wir uns auf Konstellationen, in denen einerseits Verwaltungsgebühren gerade nicht im Kern der politischen Auseinandersetzung stehen und deren Festlegung und Erhebung in entpolitisierten Bahnen verlaufen. Auf der anderen Seite sollte durchaus eine gewisse Wahrscheinlichkeit für eine politische Instrumentalisierung der Gebühren bestehen. Dies impliziert, dass wir auf Bereiche fokussieren, die durch grundlegende Auseinandersetzungen über Politikinhalt gekennzeichnet sind.

Ein Beispiel für solche Konstellationen sind etwa die landesspezifischen Regelungen im Hinblick auf die Umsetzung der Einführung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften in den deutschen Bundesländern. Letztgenannte Thematik lässt sich den Debatten um eine eher traditionelle oder konservative Gesellschaftsordnung zuordnen und tangiert gleichzeitig moralpolitische Fragestellungen, die – wie die Auseinandersetzungen um die Regelung von Abtreibung oder Sterbehilfe in modernen Demokratien zeigen – immer wieder auf die tagespolitische Agenda kommen und zu Konflikten zwischen verschiedenen sozialen Gruppen und ihren jeweiligen (partei-)politischen Repräsentanten führen. Neuere Analysen können zeigen, dass die von den lokalen Behörden erhobenen Gebühren für das Schließen einer Lebenspartnerschaft nicht vollständig dem Prinzip von Äquivalenz und Kostendeckung entsprechen, sondern dass bei der Ermittlung der Gebührenhöhe parteipolitische Faktoren und auch der finanzielle Problemdruck, dem sich eine Gebietskörperschaft gegenüber sieht, eine zentrale Rolle spielen (vgl. *Debus/Knill/Tosun* 2012). Kurz: Die Ausgestaltung der Gebühren in diesem Bereich verweist darauf, dass Gebühren zur Erreichung politischer Steuerungsziele eingesetzt werden. Dabei ist gerade die starke

grundsätzliche Politisierung des Themas, welche es erlaubt, dass diese politische Verwendung der Gebühren latent und von der Öffentlichkeit wenig beachtet erfolgt. Dies ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass sich die zentrale politische Auseinandersetzung und die Gebührenerhebung in sehr unterschiedlichen politischen Arenen (Bund versus Kommunen) vollziehen.

Sollten sich die Befunde, die wir für den Bereich der gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaft erhoben haben, auf breiterer empirischer Basis bestätigen, ließe dies Rückschlüsse auf eine neue Dimension der Politisierung von Verwaltungsgebühren und der politischen Einflussnahme nachgeordneter Verwaltungsbehörden auf die Politikgestaltung zu. In der Implementationsforschung werden solche Muster der Politisierung in der Umsetzungsphase insbesondere dann erwartet, wenn politische Konflikte im Prozess der Politikformulierung nicht hinreichend gelöst werden konnten. Jenseits dieser generellen Erwartung lassen bisherige Forschungsergebnisse jedoch keine systematischen Rückschlüsse darauf zu, wann und in welchem Ausmaß solche Muster tatsächlich erwartet werden können.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen zielt dieser Artikel darauf ab, die Relevanz und das Ausmaß latenter Gebührenpolitik durch die Vollzugsverwaltung konkreter zu erfassen. Aufbauend auf früheren Untersuchungen zu Verwaltungsgebühren im Bereich gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften fokussieren wir zu diesem Zweck auf ein weiteres Phänomen aus dem Bereich gesellschaftspolitisch konfliktreicher Themen. Konkret gehen wir der Frage nach, auf welchen Faktoren die im Bundesland Baden-Württemberg auf Gemeinde- und Kreisebene variierende Höhe der Kirchenaustrittsgebühren zurückzuführen ist. Im Unterschied zu anderen Bundesländern, in denen eine landeseinheitliche Gebühr für den Austritt aus einer als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannten Kirche verlangt wird,<sup>2</sup> legen in Baden-Württemberg die Kommunen – also Gemeinden und (kreisfreie) Städte – die Höhe einer Gebühr fest, die eine Personen auf dem Standesamt zu entrichten hat, wenn sie aus der Kirche austreten will. Die Gebührenhöhe, die im Fall der großen Kreisstädte und kreisfreien Städte Baden-Württembergs im Schnitt bei etwas mehr als 27 € liegt, variiert teilweise erheblich: Während sie beispielsweise in Schwäbisch Hall nur 13 € beträgt, so verlangen Crailsheim, Lörrach oder Mannheim 50 € für die Bearbeitung des Antrags auf Kirchenaustritt.

Um diese Varianz in der Gebührenhöhe zu erklären, gehen wir grundsätzlich davon aus, dass politische Steuerung in diesem Bereich primär auf symbolischen Handlungen basiert, in deren Rahmen gegenüber den jeweiligen Adressaten bestimmte Lenkungsziele signalisiert werden und weniger auf direkten monetären Wirkungen. Hierzu ist sowohl das fiskalische Aufkommen als auch die Kostenbelastung für Kirchenaustrittswillige zu gering, um hiervon entsprechende Anreizwirkungen zu erwarten. Unsere theoretischen Überlegungen konzentrieren sich demzufolge auf die Frage, warum die Kommunen mit der Festlegung von Kirchenaustrittsgebühren unterschiedliche Signale senden wollen und an wen diese Signale gerichtet sind. In diesem Zusammenhang betrachten wir verschiedene Ansätze, die insbesondere die politische Steuerungsperspektive, die Parteiendifferenzthese sowie kulturelle Erklärungen einschließen und die vielfach in der Policy-Analyse und der Politischen Soziologie zur Anwendung kommen. Die auf Grundlage dieser Theorien abgeleiteten Erwartungen werden anhand eines Datensatzes getestet, der Informationen zur Gebührenhöhe, die bei einem Kirchenaustritt anfallen, sowie zu den ökonomischen, gesellschaftlichen und parteipolitischen Rahmenbedingungen in den 100 großen Kreisstädten und kreisfreien Städten Baden-Württembergs enthält.

Die Ergebnisse bestätigen weitgehend unsere theoretischen Erwartungen einer politisierten Nutzung von Kirchengeldern: Neben der Stärke gesellschaftspolitisch progressiver Parteien im Stadt- oder Gemeindeparlament und dem Ausmaß der Kirchenbindung der örtlichen Bevölkerung beeinflusst der Grad des finanziellen Problemdrucks, dem sich eine Gemeinde gegenüber sieht, die Höhe der Gebühren, die bei einem Kirchenaustritt erhoben werden. Ebenfalls von Bedeutung ist die Rolle der Kirchen für die lokalen sozialen Sicherungssysteme in Kombination mit der Entwicklung des Kirchenmitgliederanteils in den letzten Jahren: Je höher der Rückgang des Kirchenmitgliederanteils war und je zentraler die Rolle der Kirchen für die wohlfahrtsstaatliche Infrastruktur in den großen Kreisstädten und kreisfreien Städten Baden-Württembergs ist, umso höher fallen auch die von der entsprechenden Gemeinde erhobenen Kirchengeldern aus. Vor allem Letzteres kann als ein Hinweis auf die Nutzung von Kirchengeldern zur Realisierung bestimmter politischer Steuerungsziele gewertet werden. Konkret entsteht der Eindruck, dass manche Gemeinden Baden-Württembergs den Versuch unternehmen, durch höhere Gebühren weitere Kirchenaustritte zu erschweren.

Im folgenden Abschnitt geben wir zunächst einen Überblick über den Untersuchungsgegenstand. Daran anschließend stellen wir die von uns ausgewählten theoretischen Zugänge vor und präsentieren die sich daraus ergebenden, die empirische Analyse strukturierenden Erwartungen (Abschnitt 3). Bevor wir die Ergebnisse der Untersuchung in Abschnitt 5 in deskriptiver wie analytischer Form darlegen, gehen wir im vierten Kapitel näher auf die ausgewählten Daten und die methodische Vorgehensweise ein. Abschnitt 6 fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen und fragt nach Ansätzen für weitere politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung zu diesem bislang wenig beleuchteten Themengebiet.

## 2. Beschreibung des Untersuchungsgegenstands

Der Staat ist nach Artikel 4 Grundgesetz für die Gewährleistung und den Schutz der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit verantwortlich. Hierbei muss er sowohl die positive als auch die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit garantieren. Aus dieser negativen Glaubens- und Bekenntnisfreiheit resultiert die Notwendigkeit zur Schaffung der rechtlichen Möglichkeit eines Kirchenaustritts (*Petersen 2010, S. 133*). Gemäß § 10 Nr. 3 Kirchenmitgliedschaftsgesetz endet die Kirchenmitgliedschaft mit dem Wirksamwerden der staatlich zulässigen Austrittserklärung. Mit der Mitgliedschaft erlischt die Pflicht zur Entrichtung der Kirchensteuer, jedoch auch der Anspruch auf kirchliche Dienste und auf Mitwirkungs- und Anstellungsrechte in der Kirche (*Ennuschat 2010, S. 282*). In Baden-Württemberg regelt § 26 des baden-württembergischen Kirchensteuergesetzes (BWKiStG) den Kirchenaustritt. Gemäß BWKiStG hat jeder Bürger das Recht, aus einer Religionsgemeinschaft durch die Abgabe einer Erklärung gegenüber dem für seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt zuständigen Standesbeamten mit bürgerlicher Wirkung auszutreten. Die Austrittserklärung ist persönlich zur Niederschrift abzugeben oder in öffentlich beglaubigter Form einzureichen und darf keine Bedingungen oder Zusätze enthalten. Die staatliche Behörde ist nach Abgabe der Austrittserklärung verpflichtet, der Ausgetretenen bzw. dem Ausgetretenen den Austritt zu bescheinigen und die zuständige Kirchengemeinde oder Religionsgemeinschaft unverzüglich über den Austritt in Kenntnis zu setzen. Bei dieser Austrittsbescheinigung handelt es sich um einen feststellenden Verwaltungsakt (*Löhning/Preisner 2012, S. 137*).

Welche staatliche Behörde für die Austrittserklärung zuständig ist, variiert über die Bundesländer. Wie Tabelle 1 zeigt, sind in zehn Bundesländern (darunter auch in Baden-Württemberg) die Standesämter und in sechs die Amtsgerichte für die Austrittserklärung zuständig. Die zuständigen Stellen können eine „– angemessene – Austrittsgebühr als öffentlich-rechtliche Geldleistung für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung“ verlangen (Petersen 2010, S. 136). Im Falle Baden-Württembergs wird die Höhe der Verwaltungsgebühren im Landesgebührengesetz geregelt. Dies besagt, dass bei Verwaltungsgebühren der Gesamtertrag der erhobenen Abgabe die für die Verwaltung entstandenen Kosten decken soll bzw. nur geringfügig darüber liegen darf (Kostendeckungsprinzip). Zudem soll die erhobene Abgabe in keinem offensichtlichen Missverhältnis zu dem objektiven Wert einer erbrachten Verwaltungsleistung stehen (Äquivalenzprinzip; vgl. auch *Debus/Knill/Tosun* 2012, S. 7).

Tabelle 1: Zuständige Stellen für Kirchenaustritte in den deutschen Bundesländern

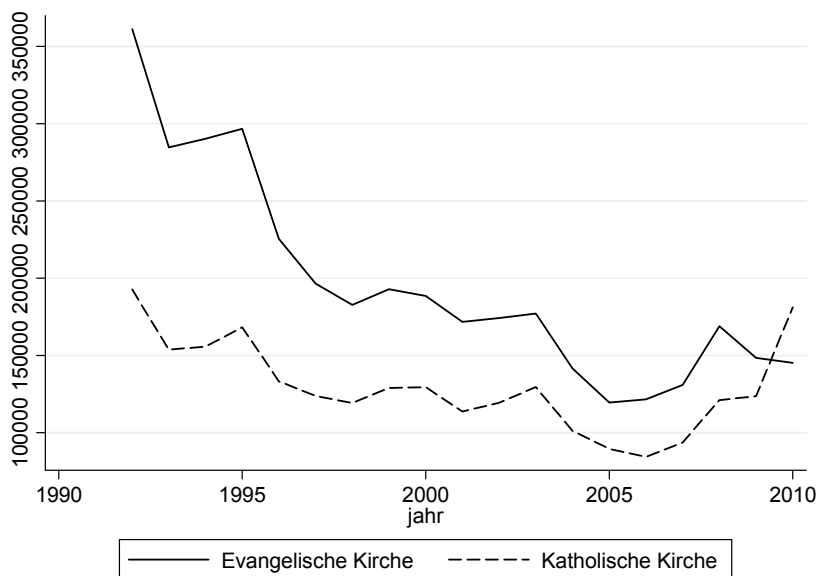
Standesamt	Amtsgericht
Baden-Württemberg	Berlin
Bayern	Brandenburg
Bremen*	Hessen
Hamburg	Nordrhein-Westfalen
Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt
Niedersachsen	Schleswig-Holstein
Rheinland-Pfalz	
Saarland	
Sachsen	
Thüringen	

Quelle: *Petersen* (2010, S. 135). \*Das Bundesland Bremen nimmt eine Sonderrolle ein, weil hier auch direkt bei der jeweiligen Kirche die Austrittserklärungen abgegeben werden können.

Abbildung 1 zeichnet die Entwicklung der Kirchenaustritte im Aggregat für die katholische und die evangelische Kirche von 1992 bis 2010 nach. Hierbei fällt auf, dass die Kirchenaustritte etwa bis zum Jahr 2005 beständig abgenommen haben. Ab diesem Zeitpunkt zeigt sich jedoch für beide Kurven wieder eine klar steigende Tendenz. Auffällig ist hierbei, dass die Anzahl der Austritte aus der evangelischen Kirche sich gegen Ende der 2000er Jahre stabilisieren, während bei den Austritten aus der römisch-katholischen Kirche der Zuwachs bis zum Jahr 2010 anhält.

Die Entscheidung für einen Kirchenaustritt kann über die Bestimmung der Kosten- und Nutzenparameter erklärt werden. Die Kosten eines Kirchenaustritts stammen in erster Linie aus dem oben genannten Verzicht auf Partizipationsrechte. Hinzu kommen spezifische Transaktionskosten (*Birkelbach* 1999, S. 137), die unserer Auffassung nach auch die Austrittsgebühren einschließen können. Der Nutzen eines Austritts liegt nach *Birkelbach* (1999, S. 137-138) in der Vermeidung zweier Arten von Kosten. Einerseits betrifft dies die finanziellen Kosten, die durch die Pflicht zur Entrichtung der Kirchensteuer entstehen. Auf der anderen Seite geht es um Kosten, die aus Dissonanzen zwischen den persönlichen Werten eines Individuums und den Wertevorstellungen der Kirche resultieren können.

Abbildung 1: Entwicklung der Kirchenaustritte in Deutschland, 1992-2010



Quellen: EKD und Deutschen Bischofskonferenz; für eine Zusammenstellung siehe <http://www.kirchenaustritt.de/statistik/> (Zugriff am 20. November 2012)

### 3. Theoretische Zugänge

Grundsätzlich werden im Hinblick auf die Lenkungswirkung von Gebühren primär deren direkte Anreize für individuelle Verhaltensänderungen analysiert. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass die Adressaten ihr Verhalten in Abhängigkeit von der Gebührenhöhe in die politisch erwünschte Zielrichtung verändern. Überdies haben Gebühren aus fiskalischer Sicht eine Finanzierungsfunktion; sie stellen bei entsprechend hohem Aufkommen eine wichtige Einnahmequelle für die öffentliche Hand dar. Im Hinblick auf die hier betrachtete Gebühr ist die Relevanz solcher direkten Effekte allerdings wenig realistisch. Das Gebührenaufkommen für Kirchenaustritte dürfte im kommunalen Haushalt von höchst nachrangiger Bedeutung sein. Auch dürfte die Gebührenhöhe für einen Austritt – solange sie sich innerhalb des empirisch beobachtbaren Rahmens bewegt – kaum entscheidend auf das individuelle Austrittsverhalten zurückwirken.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist davon auszugehen, dass die politische Steuerungsfunktion von Kirchenaustrittsgebühren vor allem auf ihrer Symbolwirkung basiert (Göhler 2005). So wird gegenüber dem Individuum in diesem Sinne signalisiert, ob durch seinen Austritt hohe oder geringe Kosten für die Allgemeinheit verbunden sind. Gegenüber den Kirchen wird wiederum verdeutlicht, wie sehr die Kommunen kirchliche Belange unterstützen und deren Leistungen wertschätzen. Den Bürgern wie auch den finanziellen Aufsichtsbehörden wird verdeutlicht, in welchem Ausmaß die jeweilige Gemeinde darauf generell abzielt, Einnahmen aus Gebühren kostendeckend zu erheben und potentielle Finanzierungslücken im Haushalt zu reduzieren.

Die theoretische Frage ist nun, welche Faktoren den Ausschlag dafür geben, welche Signale eine Gemeinde im konkreten Fall mit der Festlegung von Kirchnaustrittsgebühren senden möchte. Hierzu betrachten wir im Folgenden verschiedene Theoriekomponenten aus der Policy-Analyse und Politischen Soziologie, anhand derer wir Erwartungen im Hinblick auf die Erklärung der Varianz der Kirchnaustrittsgebühren in den Kommunen Baden-Württembergs ableiten. Konkret beleuchten wir zunächst die policy-analytischen Konzeptionen von Problemdruck und politischer Steuerung sowie die Parteiendifferenzthese. In einem zweiten Schritt diskutieren wir Implikationen, die sich aus politisch-soziologischer Sichtweise ergeben. Die theoretischen Erwartungen, die im Folgenden präsentieren werden, zielen darauf ab, das Verhalten derjenigen Akteure zu erklären, die die Gebührenordnungen in den Gemeinden und (kreisfreien) Städten festlegen.

### 3.1 Parteiendifferenz, politische Verhaltenslenkung und ökonomischer Problemdruck

Gesellschaftspolitische Themen sind in der Bundesrepublik Deutschland zentrale Merkmale der politischen Auseinandersetzung, mit denen Parteien und Kandidaten ihre jeweilige Anhängerschaft mobilisieren können (vgl. *Lipset/Rokkan* 1967; *Pappi/Shikano* 2002). Dazu zählen auch Fragen, die die Stellung der Kirchen im politischen und gesellschaftlichen System betreffen. So bezogen zum Beispiel die evangelische und die römisch-katholische Kirche deutlich Stellung, als es um die Debatte um die Abschaffung religiöser Feiertage oder die Stellung des Faches Religion im Unterricht in öffentlichen Schulen ging (vgl. *Die Welt* vom 13.7.2004 und 17.5.2010). Auch zu moralisch aufgeladenen Themen wie der Regelung von Abtreibung, Sterbehilfe oder der rechtlichen Stellung von gleichgeschlechtlichen Partnerschaften formulieren nicht nur Parteien eine Position, mit der sie um Stimmen werben. Auch die Kirchen positionieren sich zu solchen Fragestellungen und gehen mitunter indirekte oder auch direkte Allianzen mit Parteien ein, um ihre Interessen zu wahren (vgl. etwa das Verhalten der Kirchen in der Frage um die Beibehaltung des Religionsunterrichts im Land Brandenburg; *Heckel* 1998).

Mit Rückgriff auf Theorien des interessegeleiteten Wählens, wie sie etwa von *Stinchcombe* (1975) vorgelegt wurden, als auch im Hinblick auf Theorien responsiven Handelns von Parteien und Regierungen (*Powell* 2000, 2004) kann argumentiert werden, dass solche parteipolitischen Akteure, die eine langfristige „Allianz“ mit einer durch spezifische Interessenlagen gekennzeichneten sozialen Gruppe eingegangen sind, deren Präferenzen im legislativen Prozess maßgeblich zu implementieren versuchen (*Lipset/Rokkan* 1967). Dies würde die Chancen erhöhen, dass dieses Bündnis zwischen sozialer Gruppe und politischer Partei bestehen bleibt und bei folgenden Wahlen die entsprechende Partei sich nach wie vor auf die übergroße Unterstützung aus dieser Wählergruppe verlassen kann.

Übertragen auf das deutsche Parteiensystem, seine historischen Wurzeln und die – trotz der Debatte um eine „Individualisierung“ des Wahlverhaltens (vgl. etwa *Beck* 1984; *Schnell/Kohler* 1995; *Müller* 1998; *Debus* 2010; *Müller/Klein* 2012) nach wie vor sichtbaren – sozialstrukturellen und interessebasierten Muster des Wahlverhaltens kann argumentiert und empirisch nachgewiesen werden, dass vor allem die Christdemokraten und ihre bayerische Schwesterpartei die Interessen der Kirchen, insbesondere der römisch-katholischen Kirche, vertreten (*Pappi/Shikano* 2002; *Pappi/Brandenburg* 2010). Im Gegenzug sollten gesellschaftspolitisch progressiv eingestellte Parteien wie Sozialdemokra-



ten oder Liberale, die zudem noch auf anti-klerikale Wurzeln in ihrer Entstehungsgeschichte aufbauen können (Lösche 1994, S. 28, 131, 141), verstärkt politische Positionen formulieren, die weniger den Interessen der Kirchen dienen und die strikte Trennung von Kirche und Staat zum Ziel haben.

Für das Verhalten der Wähler und die Langfristigkeit der Bindung einer sozialen Gruppe an eine bestimmte Partei ist jedoch nicht nur entscheidend, ob die programmatische Ausrichtung – wie etwa die Einnahme konservativer, die Rolle der Kirchen stützenden und sichernden Positionen – beibehalten werden, sondern auch, zu welchem Grad die entsprechenden Parteien die in ihren Programmen formulierten Ziele umsetzen können. Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang von ideologisch-programmatischen Ausrichtungen politischer Parteien und Policy Outputs zeigen, dass die „Färbung“ einer Regierung im Sinne der parteipolitischen Besetzung einen entscheidenden Einfluss auf das Ergebnis des politischen Prozesses hat (vgl. etwa Hibbs 1977; Schmidt 1996; Bräuninger 2005; Cusack/Beramendi 2006; Knill/Debus/Heichel 2010).

Wir erwarten daher, dass – analog zu jüngeren Erkenntnissen über die signifikanten parteipolitischen Effekte auf die Gebührenhöhe, die beim Schließen von Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg anfallen (Debus/Knill/Tosun 2012) – die Kirchenaustrittsgebühren umso niedriger ausfallen, je stärker gesellschaftspolitisch progressiv und kirchenpolitisch säkular ausgerichtete Parteien in einem Gemeinde- oder Stadtparlament vertreten sind (Hypothese 1). Aufgrund des prononcierten politischen Einflusses insbesondere im Rahmen der tagespolitischen Agendasetzung, der den Bürgermeistern und Oberbürgermeistern in der baden-württembergischen Kommunalverfassung gewährt wird, erwarten wir zudem, dass auch die Parteizugehörigkeit eines Gemeinde- oder Stadtoberhauptes einen analogen Effekt auf die Höhe der Gebühr, die bei einem Kirchenaustritt fällig wird, haben sollte (Hypothese 2).

Aufgrund der zentralen Rolle, welche die Kirchen für die Organisation des Gemeinwesens in der Bundesrepublik spielen, ergibt sich eine weitere theoretische Erwartung. So erfüllen die Kirchen wichtige Aufgaben und stellen Infrastruktur zur Verfügung, wie beispielsweise im Bereich der konfessionellen Kindergärten und Schulen. Die Möglichkeit zur Bereitstellung dieser Infrastruktur hängt maßgeblich von der finanziellen Situation der Kirchen ab, die wiederum in erster Linie durch die Kirchensteuereinnahmen bestimmt ist. Hierbei ist gerade im Bereich der Kindertageseinrichtungen anzumerken, dass im Jahr 2010 64 Prozent der Kinder Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft besuchten, wobei ein Großteil von Kirchen sowie deren Wohlfahrts- und Jugendverbände getragen wird (Statistisches Bundesamt 2012, S. 6). In Gemeinden, die von einem starken Rückgang der Kirchenmitglieder betroffen sind, besteht somit ein höheres Risiko, dass in Folge des verringerten Kirchensteueraufkommens auch die (karitative) Infrastruktur der Kirchen abgebaut werden könnte. Um die Kosten eines solchen Rückbaus in der (karitativen) Infrastruktur entgegen zu wirken, könnte eine rational handelnde Gemeinde geneigt sein, die Verwaltungsgebühren für einen Kirchenaustritt höher zu definieren, als dies der Kompensation des tatsächlichen Verwaltungsaufwands entspräche. Entsprechend erwarten wir, dass in Gemeinden, in denen ein starker Rückgang der Kirchenmitgliedschaften zu verzeichnen ist, die involvierten Entscheidungsträger unabhängig von ihrer parteipolitischen Orientierung dazu neigen, die Gebühren für Kirchenausritte zu erhöhen, um die Wahrnehmung von Infrastrukturfunktionen durch die Kirchen weiterhin zu gewährleisten (Hypothese 3).

Die oben beschriebene Logik sollte insbesondere dann greifen, wenn die Kirchen in der jeweiligen Gemeinde überhaupt eine entsprechende Infrastruktur zur Realisierung

wohlfahrtstaatlicher Politiken zur Verfügung stellen. Hierfür ist der Anteil von Kindergärten in kirchlicher Trägerschaft an allen Kindergärten in den jeweiligen Gemeinden ein wichtiger Indikator, der angibt, in welchem Maße die Kommunen für die Erfüllung wichtiger Aufgaben auf kirchliches Engagement angewiesen sind. Tatsächlich haben die Kirchen in diesem Bereich eine teilweise monopolartige Stellung und sind somit zentral für die Funktionsfähigkeit des wohlfahrtstaatlichen Regimes (vgl. *Breyer* 2008). Daher erwarten wir, dass ein höherer Anteil an Kindergärten in kirchlicher Trägerschaft auch zu höheren Kirchenaustrittsgebühren führt (Hypothese 4).

Allerdings spricht einiges dafür, dass nicht der Anteil an Kindergärten in kirchlicher Trägerschaft *per se* höhere Kirchenaustrittsgebühren nach sich zieht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Bedeutung der Kirchen für die Betreuungsinfrastruktur in Kombination mit der Entwicklung der Kirchenaustritte in diesem Zusammenhang entscheidend ist. So erwarten wir, dass Kirchenaustrittsgebühren umso höher sein sollten, je größer der Anteil der Kindergärten in kirchlicher Trägerschaft ist und gleichzeitig die Zahl der Kirchenaustritte in den Städten und Gemeinden zunimmt (Hypothese 5). Auf diese Art könnten die lokalen Entscheidungsträger den Kirchen signalisieren, dass sie den von den Kirchen erbrachten Leistungen im Bereich der Kinderbetreuung einen hohen Wert beimessen und dies durch die überdurchschnittlich hohen Kirchenaustrittsgebühren zum Ausdruck bringen. Es handelt sich somit um eine Symbolfunktion von Kirchenaustrittsgebühren. Diese Symbolfunktion ergibt sich einerseits gegenüber den Kirchen, denen die Kommune auf diese Weise eine diffuse Form von Unterstützung kund tut. Auf der anderen Seite sollen gegenüber dem einzelnen Gebührenzahler die Kosten eines individuellen Austritts für die Allgemeinheit signalisiert werden.

Nun können nicht nur Gebühren, die gesellschafts- oder moralpolitische sowie andere konfliktäre Themen betreffen, sondern auch Gebühren für andere Vorgänge ein Instrument der Exekutive darstellen, um die finanzielle Lage einer Gebietskörperschaft zu verbessern. Zwar sollten politische Akteure, die das Ziel der Wiederwahl verfolgen (*Ström/Müller* 1999), die Einführung hoher Gebühren bzw. die Erhöhung bereits bestehender Abgabensätze aufgrund des negativen Effekts auf die Wiederwahlchancen vermeiden. Dennoch können exogene Faktoren, wie eine schlechte wirtschaftliche Lage, verbunden mit hoher Arbeitslosigkeit, politische Akteure auf allen Ebenen des politischen Systems dazu zwingen, höhere Steuern und Abgaben zu verlangen (vgl. etwa *Wagschal/Wenzelburger* 2009). Im Hinblick auf die Höhe von Gebühren auf kommunaler Ebene sollte vor allem eine schlechte wirtschaftliche Lage dazu führen, dass höhere Gebühren auch im Rahmen der Bearbeitung von Kirchenaustritten verlangt werden. Angesichts des geringen Gebührenaufkommens für Kirchenaustritte geht es auch hier weniger um direkte Effekte, die aus einer Erhöhung kommunaler Einnahmen resultieren, sondern um die dahinter stehende politische Symbolik. So wird angesichts angespannter kommunaler Haushalte die Notwendigkeit betont, verstärkt auf Gebühren als Instrument der Haushaltskonsolidierung zurückzugreifen (*Grohs/Knill/Tosun*, in diesem Heft). Gleichzeitig wird gegenüber dem Bürger signalisiert, dass die Gemeinde durch eine entsprechende Gebührenpolitik auf eine solide Haushaltslage bzw. deren Konsolidierung bedacht ist. Unsere Erwartung ist daher, dass mit anwachsender Verschuldung einer Gemeinde die Notwendigkeit steigt, alle zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, den Haushalt wieder ins Gleichgewicht zu bekommen, und die Gemeinden somit auch die Gebühren für die Bearbeitung von Kirchenaustritten erhöhen (Hypothese 6).

### 3.2 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und politische Kultur

Ergebnisse von Studien zur politischen Kultur in den Regionen Deutschlands zeigen, dass sowohl eher kurzfristig orientierte Faktoren wie Wertepräferenzen und Wahlverhalten der Bevölkerung sowie Muster des Parteienwettbewerbs als auch das Bestehen einer langfristig wirkenden „politischen Deutungskultur“ nicht nur zwischen den – zum Teil nach dem Zweiten Weltkrieg künstlich geschaffenen – Bundesländern, sondern auch zwischen den Regionen innerhalb der Länder variieren (vgl. etwa *Oberndörfer/Schmitt* 1991; *Rohe* 1992, 1996; *Pickel/Pickel* 2006, S. 123-128; *Wehling* 2006; *Magin/Freitag/Vatter* 2009; *Müller* 2009; *Bräuninger/Debus* 2012; *van Deth/Tausendpfund* 2013).

Mit Blick auf gesellschaftspolitische Fragestellungen wie die Akzeptanz gleichgeschlechtlicher Partnerschaften oder auch das Abwenden von der Institution Kirche sollte insbesondere das Umfeld wie etwa der Grad der Ruralität oder der Kirchengebundenheit der Bevölkerung prägend sein (vgl. auch *Jäckle/Wenzelburger* 2011). Dementsprechend erwarten wir, dass sowohl in eher ländlich als auch in überdurchschnittlich religiös geprägten Regionen die gewählten Repräsentanten einer Gemeinde aufgrund der hohen Akzeptanz der Kirche die Präferenzen der Bevölkerung umsetzen und daher höhere Gebühren (und damit eine höhere Hürde) für Kirchenaustritte etablieren (Hypothese 7). Diese Erwartung kann auch damit begründet werden, dass Mitglieder der Verwaltung einer stärker urbanisierten und weniger religiös geprägten Kommune – auch aufgrund ihrer eigenen Sozialisierung – eine schwächere normative Bindung an eine Kirche aufweisen und somit niedrigere Gebühren und damit kleinere Hürden für den Verwaltungsakt des Kirchenaustritts präferieren. Komplementär ist davon auszugehen, dass administrative Akteure in ländlichen und stärker religiös geprägten Kommunen in stärkerem Maße daran interessiert sind, mittels höheren Gebühren ein klares Symbol gegen Kirchenaustritte zu setzen. Auch ist zu erwarten, dass sich die entscheidenden Akteure in Politik und Verwaltung an der politischen Kultur in den Regionen orientieren und ihre Position im Vergleich zur offiziellen Parteilinie je nach Region konservativer oder moderater sein wird, um den Wählern entsprechende „ideologische Signale“ (*Pappi/Shikano* 2004) zu senden und somit ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen.

## 4. Daten und Methoden

Um die abgeleiteten Hypothesen zu überprüfen, bedarf es einer Reihe von Daten, die zum Teil bislang nicht erhoben wurden und die – in einem zweiten Schritt – in einen gemeinsamen Datensatz überführt werden müssen. Zunächst müssen Informationen für die Kommunen in Baden-Württemberg dahingehend ermittelt werden, wie hoch die jeweilige Gebühr ist die beim Erklären des Kirchenaustritts auf dem Standesamt entrichtet werden muss. Da diese Information wie auch andere unabhängige Variablen nicht für alle 1101 politisch selbstständigen Städte und Gemeinden zu identifizieren sind, haben wir uns auf die 91 großen Kreisstädte<sup>3</sup> und die neun kreisfreien Städte Baden-Württembergs sowie auf das Niveau der Gebühr zu einem Zeitpunkt beschränkt.<sup>4</sup> Die jeweilige Höhe der Gebühren wurde der Webseite <http://www.kirchenaustritt.de/bw/tabelle.htm> entnommen, die eine Zusammenstellung der Regelungen und einen „Leitfaden“ zur besten Vorgehensweise bei einem Kirchenaustritt in Deutschland (aber auch in Österreich und der Schweiz) umfasst; der Zugriff auf die Daten erfolgte im Mai 2012.<sup>5</sup>

Die unabhängigen Variablen entstammen maßgeblich Bereitstellungen von Daten seitens des Statistischen Landesamtes Baden-Württembergs einerseits und dem auf [www.regionalstatistik.de](http://www.regionalstatistik.de) abrufbaren Datenangebot andererseits. Während Informationen zur Bevölkerungsdichte und den Gesamtschulden pro Kopf auf Ebene der großen Kreisstädte bzw. kreisfreien Städte vorliegen (vgl. auch *Shikano* 2012), müssen wir als Näherungsindikator für die Urbanität einer untersuchten Kommune den Anteil der Beschäftigten im primären Sektor im entsprechenden Landkreis, dem die große Kreisstadt angehört, heranziehen. Dies betrifft auch den Anteil der Kindergärten, die in der Trägerschaft von evangelischer und römisch-katholischer Kirche stehen und der uns als Indikator für die Relevanz der Kirchen für das Funktionieren der lokalen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen dient, die Bevölkerungsdichte sowie den Anteil der Beschäftigten im primären Sektor.<sup>6</sup>

Die parteipolitische Zusammensetzung des Stadtparlaments nach den Kommunalwahlen vom 7. Juni 2009 sowie die Parteizugehörigkeit des Oberbürgermeisters wurden den Internetauftritten der Städte entnommen. Auf der Grundlage von Inhaltsanalysen der zwischen 1992 und 2011 verfassten Landtagswahlprogramme können Sozialdemokraten, Freidemokraten, Bündnis 90/Die Grünen sowie die Linke als politische Akteure mit gesellschaftspolitisch progressiven Positionen bestimmt werden (vgl. *Bräuninger/Debus* 2008, 2012), so dass die Zugehörigkeit eines Oberbürgermeisters zu einer dieser Parteien bzw. der aufsummierte Mandatsanteil dieser vier Parteien als erklärende Variablen für die Stärke gesellschaftspolitisch-progressiver bzw. säkularer Parteien in die Analyse eingeht.

Komplizierter ist die Identifikation von Daten, die sowohl den Grad der Religiosität auf kommunaler Ebene als auch einen Indikator für politische Steuerung widerspiegeln. Informationen zur konfessionellen Zusammensetzung der Bevölkerung je Land- und Stadtkreis auf der Grundlage von Daten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg reichen nur bis Dezember 1995 (vgl. *Statistisches Landesamt Baden-Württemberg* 1997). Eine Möglichkeit zur Generierung aktuellerer Daten bieten die Umfragen im Rahmen des „Forsa-Bus“, die wöchentlich durchgeführt werden. Dadurch ergibt sich eine hohe Fallzahl, die es zulässt, Analysen auch auf Landkreisebene durchzuführen. Wir verwenden hier die Daten des Forsa-Bus 2009 (ZA-Nr. 5049), um den Anteil der Befragten pro Landkreis und kreisfreier Stadt zu ermitteln, die „jeden“ oder „fast jeden“ Sonntag den Gottesdienst besuchen.<sup>7</sup> Um einen etwaig bestehenden Zusammenhang zwischen dem Rückgang der Kirchenmitglieder und einem die Kirchen protegierenden Reagieren der politischen Entscheidungsträger auf lokaler Ebene zu überprüfen, messen wir den Rückgang des Kirchenmitgliederanteils in einer großen Kreisstadt oder einer kreisfreien Stadt über einen längeren Zeitraum. Dieser ist durch die Verfügbarkeit entsprechender Daten determiniert. Während Informationen zum Anteil der Mitglieder der evangelischen und römisch-katholischen Kirche aufgrund der Volkszählung 1987 vorliegen (und vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt wurden), liegen vergleichbare Daten für den Zeitraum danach nur aus dem Jahr 2001 vor. Diese wurden im Rahmen des Projekts „Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen – Eine Analyse des Wählerverhaltens auf Landesebene unter besonderer Berücksichtigung der Bundespolitik“ (Primärforscher: Oscar W. Gabriel, Everhard Holtmann und Wolfgang Jagodzinski; vgl. *Völkl* u.a. 2008) erhoben. Der aus diesem Projekt entstandene Datensatz wurde dankenswerterweise über das Archiv der GESIS verfügbar gemacht. Tabelle 2 gibt eine Übersicht zu den Ausprägungen der abhängigen und unabhängigen Variablen sowie dem erwarteten Effekt der jeweils theoretisch hergeleiteten erklärenden Komponenten.

Tabelle 2: Ausprägungen der abhängigen und unabhängigen Variablen

Variable	N	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum	Erwarteter Effekt
<i>Abhängige Variable</i>						
Gebühren bei Kirchenaustritt	100	27,39	8,46	12,20	50	
<i>Unabhängige Variablen</i>						
<i>Gesellschaftspolitische Positionen politischer Akteure</i>						
Sitzanteil gesellschaftspolitisch progressiver Parteien im Gemeindeparlament (%)	100	5,78	16,05	0,04	64,58	-
Progressiver Oberbürgermeister	100	0,29	0,46	0	1	-
<i>Politische Kultur</i>						
Anteil der häufigen Kirchgänger im Landkreis in % (2009)	100	15,66	0,02	9,52	22,98	+
Anteil der Beschäftigten im primären Sektor im Landkreis in % (2009)	100	2,01	1,01	0,23	4,54	+
Bevölkerungsdichte im Landkreis (2009)	100	467,28	427,71	102	2893,99	-
<i>Problemdruck und politische Steuerung</i>						
Rückgang des Kirchenmitgliederanteils auf Landkreisebene zwischen 1987 und 2001 (%)	100	16,72	2,10	12,40	21,40	+
Anteil kirchlicher Kindergärten im Landkreis in % (2010)	100	44,21	15,14	14,60	83,18	+
Verschuldung pro Kopf auf Gemeindeebene in € (2009)	100	1036,42	524,54	0	2401	+

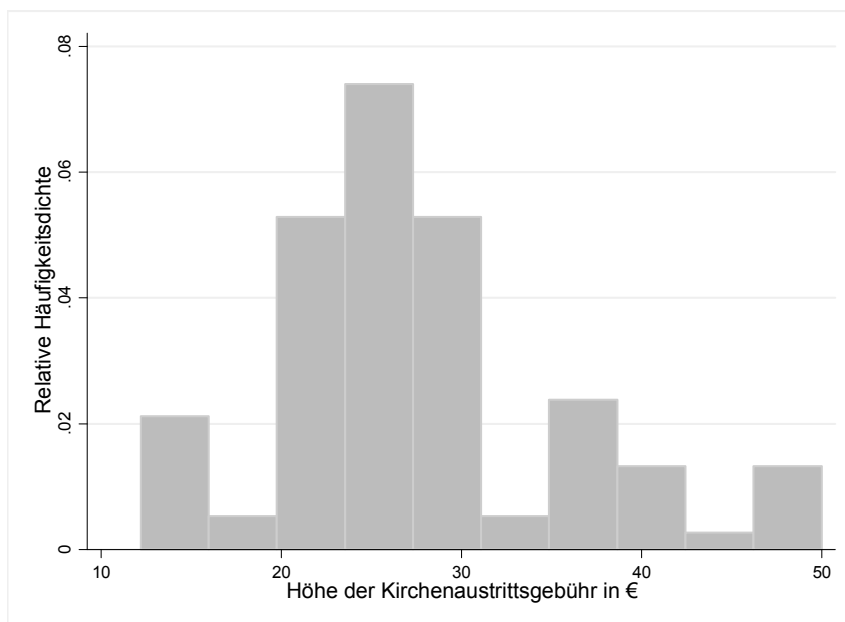
Quelle: [www.statistik.baden-wuerttemberg.de](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de), [www.regionalstatistik.de](http://www.regionalstatistik.de), Daten des Forsa-Bus von 2009 (ZA-Nr. 5049) sowie eigene Erhebungen.

Die hier angewandte Methode zur Bestimmung der ausschlaggebenden Faktoren für die bei einem Kirchenaustritt in den baden-württembergischen großen Kreisstädten und kreisfreien Städten anfallenden Gebühren ist eine Tobit-Regression, da die Gebühren nach „unten“ begrenzt sind und nicht unter den Betrag von 0 € fallen können.

## 5. Empirische Analyse

Welche der als zentral erachteten erklärenden Variablen beeinflussen die Unterschiede in den Kirchenaustrittsgebühreenniveaus zwischen den großen Kreisstädten und kreisfreien Städten Baden-Württembergs? Um diese Frage zu beantworten, nehmen wir eine multivariate, für die jeweils theoretisch einbezogenen Faktoren wechselseitig kontrollierende Tobit-Regressionsanalyse vor. Abbildung 1 macht zunächst deutlich, auf welcher Spannweite sich die für einen Kirchenaustritt seitens der Verwaltungen großen Kreisstädte und kreisfreien Städte Baden-Württembergs verlangten Gebühren verteilen. Die Mehrheit der untersuchten Kommunen verlangt moderat hohe Gebühren, die sich in einem Bereich zwischen 20 und 30 Euro bewegen. Dennoch gibt es einige Fälle, in denen sich die Gebühr unterhalb eines Betrags von 20 Euro auf der einen Seite und auf bis zu 50 Euro auf der anderen Seite bewegt.<sup>8</sup>

*Abbildung 2:* Relative Häufigkeitsverteilung der Gebührensätze für einen Kirchenaustritt in baden-württembergischen großen Kreisstädten und kreisfreien Städten



Obwohl die Höhe von Gebühren den Prinzipien der Kostendeckung und Äquivalenz entsprechen und damit eine geringe Varianz aufweisen sollte, unterscheiden sich die empirisch vorgefundenen Gebührensätze teilweise erheblich. Die in Tabelle 3 wiedergegebenen Ergebnisse der Tobit-Regressionsanalyse geben Aufschluss darüber, welche Faktoren ausschlaggebend für die Höhe der verlangten Gebühr sind. Auf der Grundlage dieser Resultate ergibt sich eine Untermauerung für eine Reihe der im theoretischen Abschnitt dieses Beitrags hergeleiteten Hypothesen. So steigt in statistisch signifikanter Weise die Höhe der Kirchenaustrittsgebühr umso stärker an, je höher die Pro-Kopf-Verschuldung einer Stadt ist. Offenbar nutzen die Kommunen die von ihnen erhobenen Gebühren als Finanzierungs- und Einnahmequelle, und insbesondere umso mehr, je prekärer ihre Haushaltslage ist.

Auch die lokale politische Kultur scheint einen Einfluss auf die festgesetzten Gebühren für den Kirchenaustritt zu haben. So ist das Niveau der Kirchenaustrittsgebühr nicht nur umso höher, je ländlicher bzw. je weniger urban das Umfeld einer großen Kreisstadt ist, sondern auch, wenn der Anteil der Bevölkerung ansteigt, die häufig den Gottesdienst besuchen. Offenbar beeinflussen politisch-kulturelle Kontexte die Entscheidungsfindung in Politik und Verwaltung auf lokaler Ebene, so dass die Interessen der Kirchen bei deren steigender Integration auf gesellschaftlicher Ebene stärker berücksichtigt und – konkret im hier untersuchten Fall – die Gebühren für einen Kirchenaustritt heraufgesetzt werden.

Des Weiteren stützen unsere Regressionsergebnisse zumindest partiell die aus der Parteiendifferenzthese abgeleiteten Erwartungen: Der auf Basis der Daten geschätzte Koeffizient der Variable, die den Sitzanteil der gesellschaftspolitisch progressiven Parteien im Stadtparlament wiedergibt, hat den erwarteten negativen Effekt, der zudem signifikant

verschieden von Null ist. Je höher somit der aufsummierte Anteil der Sitze für Sozialdemokraten, Liberale, Grüne und Linke ist, desto niedriger sind tendenziell die Kirchaustrittsgebühren.<sup>9</sup> Hingegen spielt die Zugehörigkeit des Oberbürgermeisters zu SPD, FDP, Grünen oder der Linken für die Höhe der veranschlagten Kirchaustrittsgebühr keine Rolle. Dieses Ergebnis stimmt mit Analysen überein, die parteipolitische Effekte auf die Höhe der für die Schließung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg verlangten Gebühren feststellen konnten (vgl. *Debus/Knill/Tosun* 2012).

*Tabelle 3:* Determinanten der Höhe der Kirchaustrittsgebühren auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg (Ergebnisse einer Tobit-Regressionsanalyse)

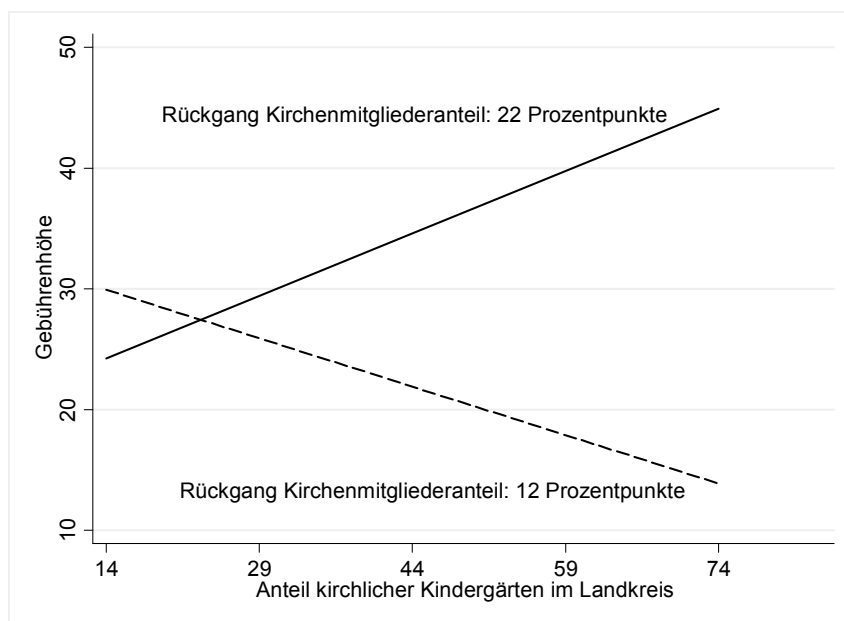
	<b>Modell 1</b>
<i>Gesellschaftspolitische Positionen politischer Akteure</i>	
Sitzanteil gesellschaftspolitisch progressiver Parteien im Gemeindeparlament (%)	-0,17* (0,08)
Progressiver Oberbürgermeister	-0,39 (1,55)
<i>Politische Kultur</i>	
Anteil der häufigen Kirchgänger im Landkreis in % (2009)	0,87** (0,27)
Anteil der Beschäftigten im primären Sektor im Landkreis in % (2009)	1,40 (1,08)
Bevölkerungsdichte im Landkreis (2009)	0,01* (0,00)
<i>Problemdruck und politische Regulierungsfunktion</i>	
Rückgang des Kirchenmitgliederanteils auf Landkreisebene zwischen 1987 und 2001 (%)	-1,43 (1,17)
Anteil kirchlicher Kindergärten im Landkreis in % (2010)	-1,00* (0,41)
Rückgang des Kirchenmitgliederanteils X Anteil kirchlicher Kindergärten	0,06* (0,03)
Verschuldung pro Kopf auf Gemeindeebene in € (2009)	0,01+ (0,00)
Konstante	27,35 (17,96)
sigma	7,55** (0,72)
N	100
pseudo R <sup>2</sup>	0,031
AIC	710,04

Anmerkungen: Nach Landkreisen geclusterte Standardfehler in Klammern. Signifikanzniveaus: + =  $p < 0,1$ ; \* =  $p < 0,05$ ; \*\* =  $p < 0,01$

Unterstützen die Ergebnisse auch unsere Vermutung, dass die für den Kirchaustritt anfallenden Gebühren dann steigen, wenn die Kirchen eine bedeutende Rolle für die lokalen wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme spielen? Auf den ersten Blick zeigt sich hierfür keine Evidenz, denn von der Variable, die den Anteil der kirchlich geführten Kindergärten wiedergibt, geht ein negativer Effekt aus: Mit einer zunehmenden Relevanz der Kirchen für die lokale Kinderbetreuung würde demnach die Kirchaustrittsgebühr sinken. Entscheidend ist für unsere Hypothese aber der Interaktionseffekt, der sich aus einer Kombination der letztgenannten Variable mit dem Rückgang der Kirchenmitglieder zwischen 1987 und 2001 ergibt. Dieser hat den erwarteten und statistisch signifikant positiven Effekt auf die Höhe der Kirchaustrittsgebühren: Je höher der Anteil der kirchlich geleiteten Kindergärten ist und je größer der Rückgang der Kirchenmitglieder in den

Landkreisen, zu denen die entsprechende große Kreisstadt gehört, zwischen 1987 und 2001 war, desto höher sind die Gebühren, die ein Bürger zu zahlen hat, wenn er aus der evangelischen oder römisch-katholischen Kirche austreten will. Dies zeigen auch die marginalen Effekte, die in Abbildung 3 grafisch dargestellt sind. Wenn etwa der Anteil der von den Kirchen geleiteten Kindergärten bei 74% liegt und der Anteil der Kirchenmitglieder auf lokaler Ebene zwischen 1987 und 2001 um 22 Prozentpunkte zurückgegangen ist, dann liegt der erwartete Gebührensatz für den Kirchenaustritt bei rund 45 € und ist damit überdurchschnittlich hoch. Ist der Anteil der Kirchenmitglieder hingegen nur um 12 Prozentpunkte zurückgegangen, dann fällt – trotz anwachsender Bedeutung der Kirchen für die lokale Kinderbetreuung – das Niveau der Kirchenaustrittsgebühr niedriger aus. Offenbar versuchen die lokalen Gebietskörperschaften, die Hürde für den Kirchenaustritt – und sei es auch nur symbolisch – höher zu setzen, wenn die Kirchen aufgrund ihres wohlfahrts- und sozialpolitischen Wirkens eine bedeutende Rolle einnehmen *und* gleichzeitig die evangelische wie auch die römisch-katholische Kirche unter einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Kirchenaustritten in den vergangenen Jahren zu leiden hatten.

*Abbildung 3:* Marginaler Effekt des Rückgangs des Kirchenmitgliederanteils in Abhängigkeit des Anteils kirchlicher Kindergärten auf die Kirchenaustrittsgebührenhöhe



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der in Tabelle 3 präsentierten Analyseergebnisse

Zusammenfassend gibt es somit empirische Evidenz dafür, dass die Höhe von Gebühren, die ein gesellschafts- wie moralpolitisch umstrittenes Thema wie die Beziehung von Kirche und Religion auf der einen und dem Staat auf der anderen Seite betreffen, von parteipolitischen, politisch-kulturellen Faktoren, der ökonomischen Lage einer Gemeinde und von der Kirchenbindung der betroffenen Bevölkerung beeinflusst wird. Zudem spielt die



Bedeutung der beiden großen Kirchen für die lokale wohlfahrtsstaatliche „Versorgung“ – hier operationalisiert über die Relevanz der Kirchen für die Betreuung von Kindern – auf Kreisebene eine bedeutende Rolle. Dieser offenbar politisch steuernde Aspekt sollte eigentlich bei einem an Äquivalenz und Kostendeckung orientierten Gebührensatz, der für die Bearbeitung eines Bürgeranliegens anfällt, nicht entstehen.

## 6. Schlussbetrachtung und Fazit

Wir haben uns in diesem Beitrag mit der Frage beschäftigt, wie die Varianz in der Höhe der Kirchengeldbeiträge auf Gemeindeebene in Baden-Württemberg erklärt werden kann. Die Ergebnisse der empirischen Analyse haben gezeigt, dass neben der parteipolitischen Zusammensetzung der lokalen Legislative und dem Grad der Kirchenbindung der örtlichen Bevölkerung auch der finanzielle Problemdruck, dem sich eine Gemeinde gegenüber sieht, eine große Erklärungskraft für die Höhe der bei einem Kirchenaustritt in Baden-Württemberg anfallenden Gebühr besitzen. Hinzu kommt die Bedeutung der Kirchen für die lokalen sozialen Sicherungssysteme in Kombination mit dem Anteil der Kirchenaustritte in den letzten Jahren: Je höher der Rückgang des Kirchenmitgliederanteils war und je zentraler die Rolle der Kirchen für die wohlfahrtsstaatliche Infrastruktur in den großen Kreisstädten und kreisfreien Städten Baden-Württembergs ist, umso höher fallen auch die von der entsprechenden Gemeinde erhobenen Kirchengeldbeiträge aus. Dieses Ergebnis legt die Schlussfolgerung nahe, dass manche Gemeinden Baden-Württembergs offenbar versuchen, durch symbolisch höher gesetzte Gebühren weitere Kirchenaustritte zu erschweren, wenn die Kirchen für die Funktion der lokalen sozialstaatlichen Struktur eine wichtige Rolle einnehmen und gleichzeitig eine schwindende Mitgliederzahl aufweisen.

Unseres Erachtens ist die Aufdeckung dieses letztgenannten Zusammenhangs das interessanteste Ergebnis der vorliegenden Untersuchung. Nun böte sich an, den zugrundeliegenden Kausalmechanismus mittels weiterer Analysen – etwa in Form von qualitativen Untersuchungen auf der Basis von Interviews mit lokalen Entscheidungsträgern oder der Ermittlung der *Veränderungen* in den Kirchengeldbeitragsätzen im Zeitverlauf – besser und tiefgreifender zu erklären. In diesem Zusammenhang erscheint die Rolle der Kirchen für die Bereitstellung von komplementärer Infrastruktur im Bereich des Wohlfahrtsstaates – wie etwa im Bereich der Kinder- und Seniorenbetreuung – besonders interessant und relevant zu sein. Insgesamt betrachtet scheint vor allem im Falle gesellschafts- und moralpolitisch umstrittener Issues ein Spielraum der lokalen Exekutiven zu bestehen, Gebührensätze trotz der Vorgabe, diese kostendeckend und äquivalent zu gestalten, zu variieren und – sei es auch aus symbolischen Gründen – niedriger oder höher anzusetzen, als sie eigentlich gelagert sein sollten. Dies stellt aus unserer Sicht einen Anreiz dar, sich aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive intensiver mit dem Thema der Politisierung und steuernden Wirkung von Gebühren, die auf der gesamten Bandbreite von Politikbereichen anfallen, auseinanderzusetzen.

## Anmerkungen

- 1 Wir bedanken uns bei Susumu Shikano für die Bereitstellung der Daten zum Schuldenstand und Konfessionsanteil auf Gemeindeebene sowie bei Alexander Dietrich für die Unterstützung bei der Datenerhebung.
- 2 In Berlin und Brandenburg wird sogar überhaupt keine Gebühr erhoben; in beiden Bundesländern kann der Austritt aus einer Kirche gebührenfrei vor dem Amtsgericht erklärt werden.
- 3 Für die Große Kreisstadt Eislings/Fils liegen die Daten für die abhängige Variable leider nicht vor.
- 4 Generell wäre es wünschenswert, die Veränderungen in den Gebührenhöhen im Zeitverlauf und deren Bestimmungsfaktoren zu untersuchen. Diese Daten liegen jedoch momentan nicht vor und müssten im Rahmen eines breiter angelegten Projekts durch Nachfragen bei den Verwaltungen aller baden-württembergischen Gemeinden erhoben werden.
- 5 Die auf dieser Webseite enthaltenen Informationen bezüglich der Höhe der Kirchenaustrittsgebühren wurden stichprobenartig für ausgewählte große Kreisstädte überprüft. Der Abgleich ergab keine Diskrepanzen, so dass wir die Angaben von [www.kirchenaustritt.de](http://www.kirchenaustritt.de) zur Ermittlung der Kirchenaustrittsgebührenhöhe heranziehen.
- 6 Die Vorgehensweise des Heranziehens von Daten, die auf Landkreisebene erhoben wurden, obwohl die abhängige Variable auf Ebene der Gemeinden gemessen wird, ist aufgrund der Fehlschlussgefahr natürlich problematisch. Jedoch waren keine besseren – im Sinne von auf Gemeindeebene disaggregierten – Daten sowohl für sozioökonomische als auch für gesellschaftspolitische Indikatoren wie Kirchenmitgliedschaft und Kirchgangshäufigkeit weder von den statistischen Ämtern noch von Seiten der Kirchen auch auf Anfrage zu erhalten.
- 7 Der Datensatz des Forsa-Bus 2009 wurde dankenswerterweise über das Archiv der GESIS verfügbar gemacht.
- 8 Interessant ist in diesem Zusammenhang die Beobachtung, dass manche Gemeinden und (kreisfreie) Städte verringerte Gebührensätze für bestimmte Personengruppen (z.B. Personen ohne Einkommen, Familien, Kinder und Jugendliche) haben. So wird beispielsweise in Freiburg Arbeitslosen und Geringverdienern die Gebühr gegen Nachweis ganz erlassen. Das Vorhandensein von verringerten Gebührensätzen in manchen Gemeinden und (kreisfreien) Städte entspricht einer zusätzlichen Form der Varianz, deren Untersuchung den Rahmen dieser Arbeit jedoch sprengen würde.
- 9 Ein ähnliches Ergebnis wird erzielt, wenn anstelle der Sitzanteile für gesellschaftspolitisch progressive Parteien im Parlament eine Variable in die Analyse eingebaut wird, die zwischen Gemeindeparlamenten ohne und mit einer absoluten Mandatsmehrheit für SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und der Linken differenziert: Unter Kontrolle aller anderen erklärenden Komponenten fallen die Kirchenaustrittsgebühren signifikant niedriger aus, wenn es eine absolute Mehrheit im Gemeindeparlament für gesellschaftspolitisch progressive Parteien gibt.

## Literatur

- Beck, Ulrich*, 1983: Jenseits von Stand und Klasse? Soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Individualisierungstendenzen und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten, in: *Kreckel, Reinhard* (Hrsg.), *Soziale Ungleichheiten*, Göttingen: Schwartz, S. 35-74.
- Birkelbach, Klaus*, 1999: Die Entscheidung zum Kirchenaustritt zwischen Kirchenbindung und Kirchensteuer. Eine Verlaufsdatenanalyse in einer Kohorte ehemaliger Gymnasiasten bis zum 43. Lebensjahr, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 28, 136-153.
- Braun, Dietmar*, 1999: *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft: Eine kritische Einführung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Bräuninger, Thomas*, 2005: A partisan model of government expenditure, in: *Public Choice* 125, S. 409-429.
- Bräuninger, Thomas/Debus, Marc*, 2008: Der Einfluss von Koalitionsaussagen, programmatischen Standpunkten und der Bundespolitik auf die Regierungsbildung in den deutschen Ländern, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 49, S. 309-338.
- Bräuninger, Thomas/Debus, Marc*, 2012: *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Breyer, Friedrich*, 2008: Die Chancen der Sozialen Marktwirtschaft und die Rolle der Ökonomen, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 9, S. 125-138.
- Cusack, Thomas/Beramendi, Pablo*, 2006: Taxing work, in: *European Journal of Political Research*, 45, S. 43-73.
- Debus, Marc*, 2010: Soziale Konfliktlinien und Wahlverhalten. Eine Analyse der Determinanten der Wahlabsicht bei Bundestagswahlen von 1969 bis 2009, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 62, S. 731-749.
- Debus, Marc/Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2012: Drum zahle, wer sich ewig bindet: Eine Analyse der Gebührenhöhe für eingetragene Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 53, S. 1-28.
- Die Welt*, 13.7.2004: Parteien lehnen Abschaffung von Feiertagen ab. <http://www.welt.de/print-welt/article327227/Parteien-lehnen-Abschaffung-von-Feiertagen-ab.html>
- Die Welt* 17.5.2010: Religion in der Schule ist unverzichtbar. <http://www.sueddeutsche.de/karriere/religionsunterricht-religion-in-der-schule-ist-unverzichtbar-1.377543>
- Ennuschat, Jörg*, 2010: Kircheng Zugehörigkeit ohne Kirchenmitgliedschaft?, in: *Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht*, 55, S. 275-289.
- Göhler, Gerhard*, 2005: Symbolische Politik, symbolische Praxis. Zum Symbolverständnis in der deutschen Politikwissenschaft, in: *Stollberg-Rillingier, Barbara* (Hrsg.), *Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?* Berlin: Duncker und Humblot, S. 57-69.
- Heckel, Martin*, 1998: Religionsunterricht in Brandenburg. Zur Regelung des Religionsunterrichtes und des Faches LER. Staatskirchenrechtliche Abhandlungen Band 30, Berlin: Duncker und Humblot.
- Jäckle, Sebastian/Wenzelburger, Georg*, 2011: Religion und Religiosität als Ursache von Homonegativität – Eine Mehrebenenanalyse von 79 Staaten, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 21, S.231-263.
- Knill, Christoph/Debus, Marc/Heichel, Stephan*, 2010: Do parties matter in internationalized policy areas? The impact of political parties on environmental policy outputs in 18 OECD countries 1970-2000, *European Journal of Political Research*, 49, S. 301-336.
- Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein*, 1967: Cleavage structures, party systems and voter alignments. An introduction, in: *Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein* (Hrsg.), *Party systems and voter alignments. Cross-national perspectives*, New York, London: Free Press, S. 1-64.
- Löhning, Martin/Preisner, Mareike*, 2012: Aus Aktuellem Anlass: Zu den Folgen eines Kirchenaustritts nach den Landeskirchengesetzen, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 137, S. 118-134.
- Lösche, Peter*, 1994: Kleine Geschichte der deutschen Parteien, Stuttgart: Kohlhammer.
- Magin, Raphael/Freitag, Markus/Vatter, Adrian*, 2009: Cleavage structures and voter alignments within nations: Explaining electoral outcome in Germany's Counties, 1998 to 2005, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 3, S. 231-256.
- Müller, Jochen*, 2009: The impact of the socio-economic context on the Länder parties' policy positions, in: *German Politics* 18, S. 365-384.
- Müller, Walter*, 1998: Klassenstruktur und Parteiensystem, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 50, S. 3-46.
- Müller, Walter/Klein, Markus*, 2012: Die Klassenbasis in den Parteipräferenzen des deutschen Wählers. Erosion oder Wandel, in: *Schmitt-Beck, Rüdiger* (Hrsg.), *Wählen in Deutschland (Sonderheft 45 der Politischen Vierteljahresschrift)*, Baden-Baden: Nomos, S. 85-110
- Oberndörfer, Dieter/Schmitt, Karl*, 1991: Parteien und regionale politische Traditionen in Deutschland, Berlin: Duncker + Humblot.
- Pappi, Franz U./Shikano, Susumu*, 2002: Die politisierte Sozialstruktur als mittelfristig stabile Basis einer deutschen Normalwahl, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54, S. 444-475.
- Pappi, Franz U./Shikano, Susumu*, 2004: Ideologische Signale in den Wahlprogrammen der deutschen Bundestagsparteien 1980 bis 2002. MZES Working Papers Nr. 76, Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Pappi, Franz U./Brandenburg, Jens*, 2010: Sozialstrukturelle Interessenlagen und Parteipräferenz in Deutschland: Stabilität und Wandel seit 1980, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 62, S. 459-483.

- Petersen, Jens*, 2010: Kirchensteuer Kompakt: Strukturierte Darstellung mit Berechnungsbeispielen, Berlin: Springer Gabler.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert*, 2006: Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Powell, G. Bingham*, 2000: Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions. London: New Haven.
- Powell, G. Bingham*, 2004: The chain of responsiveness, in: *Journal of Democracy* 15, S. 91-105.
- Rohe, Karl*, 1992: Wahlen und Wählertraditionen. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rohe, Karl*, 1996: Politische Kultur: Zum Verständnis eines theoretischen Konzepts, in: *Niedermayer, Oskar/von Beyme, Klaus* (Hrsg.), Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland, Opladen: Leske und Budrich, S. 1-21.
- Schmidt, Manfred G.*, 1996: When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, in: *European Journal of Political Research* 30, S. 155-183.
- Schnell, Rainer/Kohler, Ulrich*, 1995: Empirische Untersuchung einer Individualisierungshypothese am Beispiel der Parteipräferenz von 1953-1992, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 47, S. 634-658.
- Shikano, Susumu*, 2012: No Money for Swabia? Regional Identity, Political Mobilization and (Ir)rationality. Unveröffentlichtes Arbeitspapier. Universität Konstanz.
- Statistisches Bundesamt*, 2012: Finanzen der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft, 2010, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg* (Hrsg.), 1997: Statistik von Baden-Württemberg, Band 518, Die Bevölkerung 1996, Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.
- Stinchcombe, Arthur L.*, 1975: Social structure and politics, in: *Greenstein, Fred I./Polsby, Nelson W.* (Hrsg.), Macropolitical theory. Handbook of Political Science 3, Reading: Addison-Wesley, S. 557-622.
- Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang C.*, 1999: Political parties and hard choices, in: *Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare* (Hrsg.), Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-35.
- van Deth, Jan/Tausendpfund, Markus*, 2013: Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen, Wiesbaden: Springer VS.
- Völkl, Kerstin/Schnapp, Kai-Uwe/Holtmann, Everhard/Gabriel, Oscar W.*, 2008: Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg*, 2009: Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer (1992–2006), in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 3, S. 33-58.
- Wehling, Hans-Georg*, 2006: Föderalismus und politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.), Landespolitik in Deutschland: Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 87-107.

#### *Anschrift der Autoren:*

Prof. Dr. Marc Debus, Professur für Politische Wissenschaft III, Vergleichende Regierungslehre, Universität Mannheim, 68131 Mannheim  
E-Mail: marc.debus@uni-mannheim.de

Prof. Dr. Christoph Knill, Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, Fach D 91, 78457 Konstanz  
E-Mail: c.knill@uni-konstanz.de

Dr. Jale Tosun, MZES, Universität Mannheim, 68131 Mannheim  
E-Mail: jale.tosun@mzes.uni-mannheim.de