

Das Grundgesetz gewährleistet allen Bürgern in Deutschland in gleicher Weise die Freiheit und den Schutz ihrer religiösen Überzeugungen. In der Staatspraxis und nach der herrschenden Meinung des Staatskirchenrechts werden jedoch der christliche Mehrheitsglaube und seine Institutionen in besonderer Weise geschützt und gefördert: Staatsleistungen der Länder, staatlich finanzierter Religionsunterricht, theologische Fakultäten, der staatliche Einzug der Kirchensteuern und viele andere mehr.

Welche Begründungen gibt es für diese Leistungen und welche Privilegien gehören abgeschafft? Wie verhalten sich die Leistungen zum Gebot staatlicher Neutralität gegenüber allen Religionen und Weltanschauungen? Und in welcher Weise werden sie der religiös/weltanschaulichen Pluralität unseres Landes gerecht?

Diesen Fragen widmeten sich die 4. Berliner Gespräche über das Verhältnis von Staat, Religion und Weltanschauung. Sie fanden am 22. und 23. Januar 2010 in der Berliner Urania statt. Im vorliegenden Band dokumentiert die Humanistische Union die Ergebnisse dieser Veranstaltung, die gemeinsam mit der Friedrich-Naumann-Stiftung ausgerichtet wurde.

Rosemarie Will (Hrsg.): Die Privilegien der Kirchen und das Grundgesetz



Rosemarie Will (Hrsg.)

**Die Privilegien d**

4. Berliner Gespräche  
und Weltanschauung



Rosemarie Will (Hrsg.)

## **Die Privilegien der Kirchen und das Grundgesetz**

4. Berliner Gespräche über das Verhältnis von  
Staat, Religion und Weltanschauung

22./23. Januar 2010

Humanistische Union

Bibliografische Informationen 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.

Rosemarie Will (Hrsg.): Die Privilegien der Kirchen und das Grundgesetz. 4. Berliner  
Gespräche über das Verhältnis von Staat, Religion und Weltanschauung. [22./23.1.2010].  
Berlin 2011  
ISBN: 978-3-930416-26-4

Herstellung und Verlag: Books on Demand GmbH, Norderstedt  
Redaktion, Titel, Fotos und Gestaltung: Sven Lüders

Die 4. Berliner Gespräche über das Verhältnis von Staat, Religion und Weltanschauung  
wurden von der Humanistischen Union gemeinsam mit der Friedrich-Naumann-Stiftung  
für die Freiheit veranstaltet. Wir danken für die finanzielle wie organisatorische Unter-  
stützung. Weiterführende Informationen zur Gesprächsreihe finden Sie im Internet unter  
[www.humanistische-union.de/shortcuts/bg/](http://www.humanistische-union.de/shortcuts/bg/).

© Die Inhalte dieser Broschüre unterliegen der Creative Commons License Version 3.0  
(CC BY-NC-ND): Die Texte und Grafiken dürfen für nicht-kommerzielle Zwecke bei  
Nennung der Autoren und Herausgeber frei verwendet und unverändert weitergegeben  
werden. Weitere Informationen zur Lizenz unter:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>.

## Inhalt

Einleitung <i>Johann-Albrecht Haupt</i>	5
Kirchensteuern als verfassungsrechtliches Problem <i>Stefan Koriath</i>	13
Zur Problematik des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens <i>Johannes Wasmuth</i>	33
Staatsleistungen – ewige Rente? <i>Heinrich de Wall</i>	49
Staatsleistungen <i>Carsten Frerk</i>	61
Staatskirchenverträge <i>Dirk Ehlers</i>	75
Kirchenverträge – Undemokratische Vorzugsbehandlung? Aspekte des Staat-Kirche-Verhältnisses in kritischer Sicht <i>Gerhard Czermak</i>	89
<i>Anhang</i>	
Die Privilegien der Kirchen <i>Johann-Albrecht Haupt</i>	103
Autoren	125
Berliner Gespräche	129
Humanistische Union	131



## Einleitung

Johann-Albrecht Haupt

Die 4. Berliner Gespräche zum Verhältnis von Staat, Religion und Weltanschauung fanden vom 22. bis 23. Januar 2010 statt, dieses Mal in gemeinsamer Verantwortung der Humanistischen Union und der Friedrich-Naumann-Stiftung. Das Thema lautete „Die Privilegien der Kirchen und das Grundgesetz“. Bereits diese Formulierung wurde von einigen Teilnehmern als Provokation empfunden, weil die Behauptung, in Deutschland seien Kirchen „privilegiert“, als anstößig, ja als unzutreffend angesehen wurde. Anstoß, ja Provokation belebt die Diskussion. Und es ist gelegentlich hilfreich, wenn Positionen auf diese Weise schneller auf den Punkt gebracht werden.

Warum es aus der Sicht der Humanistischen Union durchaus geboten ist, im Zusammenhang mit den Kirchen – gemeint sind hier die katholische Kirche und die in der EKD vereinigten evangelischen Landeskirchen – von Privilegien zu sprechen, dafür sollen die Gründe im Folgenden skizziert werden.

Im Religionsverfassungsrecht „herrscht“ in Deutschland auf den ersten Blick eine große Einigkeit: Rechtslehre, Rechtsprechung und politische Praxis haben sich auf sprachliche Formeln verständigt, wie die von der stets zu wahrenden „religiös-weltanschaulichen Neutralität“ des Staates, der Äquidistanz gegenüber den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften. Bei näherer Betrachtung ergeben sich jedoch Zweifel daran, ob diese Formeln in vollem Umfang ernst gemeint und in der Realität praktisch wirksam sind.

Der Neutralitätsbegriff beschreibt in historischer Perspektive den staatlich abgesicherten Friedenszustand zwischen den beiden christlichen Konfessionen in Deutschland und bezieht sich auf die Beendigung der Religionsauseinandersetzungen, die von der Reformation ausgelöst, dem Augsburger Religionsfrieden und auch vom Westfälischen Frieden nicht bewältigt und erst im 19. Jahrhundert und endgültig mit der Weimarer

Johann-Albrecht Haupt

Reichsverfassung konstitutionell gebändigt worden sind. Gesellschaftlich sind die Auswirkungen dieser Auseinandersetzungen zwischen Katholiken und Protestanten (lutherischer wie calvinistischer Provenienz) heute noch spürbar. Der Staat mischt sich aber nicht mehr ein, er stellt sich nicht auf die eine oder die andere Seite der christlichen Denominationen, er bewertet sie nicht, er identifiziert sich nicht. Die Kirchen haben im Großen und Ganzen – lange hat es gedauert – akzeptiert, dass der Staat, Bund wie Länder, die Rechtsordnung nicht mehr nach ihrem Bild gestaltet, sondern nach weltlich-rationalen Maßstäben. So kennzeichnet der Rechtsbegriff Neutralität in historischer Sicht bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts das Verhältnis des Staates nicht etwa generell zu den Religionen, sondern speziell zu den christlichen Kirchen in einem Land, in welchem die Menschen in ihrer überwältigenden Mehrheit entweder der einen oder der anderen christlichen Religionspartei angehörten.

Die weltanschaulichen Verhältnisse haben sich in Deutschland verändert. Die Zahl der Religionen und der weltanschaulichen Angebote hat sich vergrößert. Neben dem Christentum gibt es heute mit dem Islam eine weitere große monotheistische Religion mit einer offenbar stetig wachsenden Zahl von Anhängern. Mehr noch: In wachsendem Umfang haben sich Menschen von der Idee der Religion, der Transzendenz überhaupt verabschiedet; auch wenn es richtig ist, dass nicht alle religionsmündigen Bürger, die sich von der Mitgliedschaft in einer Religionsgemeinschaft trennen, allein deswegen als „religionsfrei“ gelten müssen. Das „Haben“ einer Religion im Sinne des Bekenntnisses zu einer Religionsgemeinschaft ist aber bereits jetzt nicht mehr der Normalfall, schon gar nicht die Zugehörigkeit zum Christentum.

Hat die Rechtsordnung, hat die Staatspraxis mit dieser gesellschaftlichen Entwicklung Schritt gehalten?

Ja und nein: Religionsfreiheit, also das Recht, was auch immer zu glauben, danach zu leben und dafür zu werben, ist seit Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung – sieht man von der Zeit des Faschismus in Deutschland ab – für jedermann, für die Anhänger jeden Glaubens und jeder Weltanschauung garantiert, ebenso das Recht, frei von jedwedem Glauben und jedweder Weltanschauung zu leben. Der Abfall vom Glau-

## Einleitung

ben ist ebenso sanktionsfrei möglich wie der Wechsel von einer Religionsgemeinschaft zur anderen. Auch braucht Religionskritik – jedenfalls im Regelfall – strafrechtliche Verfolgung nicht zu fürchten. Insofern herrscht nicht nur normativ, sondern auch in der Realität „religiös-weltanschauliche Neutralität“ gegenüber allen Religionen. Das universelle Menschenrecht der freien Religionsausübung ist keine Selbstverständlichkeit. Wie wertvoll der in Deutschland erreichte Zustand ist, lehrt ein Blick in die vielen Länder, in denen der selbst religiös und/oder weltanschaulich gefärbte Staat allein die Staatsreligion oder die staatlich vorgegebene Weltanschauung schützt, die Anhänger anderer Religionen oder Weltanschauungen verfolgt, den Glaubenswechsel, den Religionsabfall oder die Religionsausübung bestraft.

Andererseits: Von einer Gleichbehandlung aller Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften kann in normativer wie in tatsächlicher Hinsicht in der Bundesrepublik Deutschland nicht die Rede sein. Vielmehr genießen die beiden großen christlichen Konfessionen, daneben in abgestufter Weise weitere Religionsgemeinschaften, eine Reihe bedeutsamer Privilegien institutioneller und finanzieller Art, die es schwer machen, der deutschen Rechtsordnung eine wirkliche „religiös-weltanschauliche Neutralität“ zu attestieren. Die Ursprünge dafür sind vielfältig, zwei sollen kurz näher skizziert werden:

1. Der erste und nachhaltigste „Sündenfall“ findet sich bereits in der Bestimmung der Weimarer Reichsverfassung (WRV), die den christlichen Konfessionsgemeinschaften den Status von „Körperschaften des öffentlichen Rechts“ zuerkennt und es anderen Religionsgemeinschaften ermöglicht, unter bestimmten Bedingungen diesen Status ebenfalls zu erwerben (Art. 137 Abs. 5 WRV). Eine unabsehbare Zahl von gelehrten Büchern und Aufsätzen hat versucht, den Sinn dieser Vorschrift zu klären und zu erklären. Einigkeit besteht darin, dass
  - religiöse Korporationen – anders als Körperschaften des öffentlichen Rechts sonst – nicht in die Staatsorganisation eingebunden sind und der Staatsaufsicht nicht unterliegen,
  - den korporierten Religionsgemeinschaften eine besondere Rechtsstellung zukommt, „die über diejenige privatrechtlich



Johann-Albrecht Haupt

verfasster Religionsgemeinschaften hinausgeht“ und mit verschiedenen „Vergünstigungen“ verbunden ist; auch verschafft ihnen „das öffentlich-rechtliche Kleid in der Wahrnehmung der Gesellschaft eine besondere Stellung“. Mit diesen Worten hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2000 die Bedeutung der Körperschaften des öffentlichen Rechts beschrieben, unter ausdrücklicher Erwähnung der bereits mit diesem Status selbst gewährleisteten „Privilegien“ (BVerfGE 102, 370, hier: Seiten 388 und 396).

Es gibt demnach bereits von Verfassungs wegen privilegierte und nicht privilegierte Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften. Allerdings erwähnt die Verfassung nur ein einziges mit dem Korporationsstatus verbundenes „Privilegium“, nämlich das Besteuerungsrecht der Kirchen (Art. 136 Abs. 6 WRV). Alle anderen von der „herrschenden Meinung“ zusammengestellten Vergünstigungen, gelegentlich auch offen als „Privilegienbündel“ bezeichnet, sind außerhalb des Verfassungstextes mehr oder weniger frei erfunden worden. Diese Privilegien sind weder mit dem Gleichheitssatz („gleiche Distanz des Staates zu allen Religionsgemeinschaften“) vereinbar, noch ergeben sie sich aus dem Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts. Selbst das Privileg der kirchlichen Steuererhebung steht so, wie es praktiziert wird (Erhebung durch die staatlichen Finanzämter), nicht in Übereinstimmung mit dem Verfassungstext, wo es heißt: „Die Religionsgemeinschaften ... sind berechtigt ... Steuern zu erheben.“

2. Das führt zum zweiten Grund für die kirchlichen Privilegien, wie sie heute in Deutschland bestehen, das ist die überaus „kirchenfreundliche“ Rechtsprechung, namentlich des Bundesverfassungsgerichts. So hat dieses Gericht z.B. den erwähnten staatlichen Kirchensteuereinzug in ständiger Rechtsprechung sanktioniert, ohne ein einziges Mal eine Begründung dafür zu geben, warum der Staat als Inkassoorganisation an die Stelle der Kirchen zu treten befugt ist. Die Bindung an die Schranken des für alle geltenden Gesetzes (vgl. Art. 137 Abs. 3 WRV) ist bei kirchlichen Arbeitsverhältnissen, wozu auch die zahlreichen „kirchennahen“ Arbeitsverhältnisse der diakonischen und caritativen Einrichtungen gezählt werden, in wei-

## Einleitung

tem Umfang außer Kraft gesetzt worden, und zwar unter Führung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 70, 138). Die öffentlichen Schulen für alle Schülerinnen und Schüler werden als christliche Gemeinschaftsschulen angesehen, nicht etwa als „bekenntnisfreie Schulen“, wie sie in Art. 7 Abs. 2 GG ausdrücklich erwähnt werden.

Die Zahl der Beispiele für kirchliche Privilegien ist groß. Ein Versuch, die in Deutschland bestehenden Privilegien zusammenzustellen, findet sich im *Anhang* dieses Buches; dass die Liste keinen Anspruch auf Vollständigkeit beansprucht, soll ausdrücklich erwähnt werden. Dabei spielt der Umstand, dass auch einige andere korporierte Religionsgemeinschaften in einigen Bereichen – jedenfalls theoretisch – in gleicher Weise privilegiert sind, nach der hier vertretenen Auffassung keine entscheidende Rolle, denn das ändert nichts daran, dass die Kirchen faktisch allein oder überwiegend die Nutznießer der Privilegien sind (Staatsleistungen, Kirchensteuereinzug, Religionsunterricht, Kirchenverträge), nicht nur im Verhältnis zu den kleinen Religionsgemeinschaften, sondern vor allem auch im Verhältnis zum religionsfreien Bevölkerungsteil, welcher ungefragt die finanziellen Lasten zahlreicher Privilegien mittragen muss.

Bei den Berliner Gesprächen des Jahres 2010 sind die Privilegien anhand von drei der wichtigsten Beispiele (Kirchensteuern, Staatsleistungen, Kirchenverträge) durch jeweils zwei ausgewiesene Sachkenner aus Wissenschaft und Praxis kontrovers behandelt worden. Das ist im Einzelnen im Folgenden nachzulesen. Den Vortragenden wird auch hier nochmals dafür gedankt, dass sie ihre Positionen deutlich vertreten haben, sich aber auch einfülsam und fair auf Gegenpositionen eingelassen haben. Die sich an die Vorträge anschließenden lebhaften Diskussionen konnten nicht mit dokumentiert werden, das überstieg die Leistungsfähigkeit der Veranstalter.

Die Humanistische Union plant, die Reihe der Berliner Gespräche fortzusetzen.

*Johann-Albrecht Haupt  
für die Humanistische Union*



Kirchensteuern



# Kirchensteuern als verfassungsrechtliches Problem

Stefan Koriath

## I. Einleitung: Körperschaftsstatus und Kirchensteuererhebung

Die Rechtsfragen der Kirchensteuer beginnen mit der Organisationsform des Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften. Gemäß Art. 137 Abs. 5 WRV i.V.m. Art. 140 GG können Religionsgemeinschaften in Deutschland den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts entweder, sofern sie ihn bereits besitzen, beibehalten oder, sofern sie den Status bislang noch nicht innehatten, unter den in der Verfassung genannten Voraussetzungen beantragen.<sup>1</sup> Nach einem Wort *Konrad Hesses* bildet diese mögliche öffentlich-rechtliche Rechtsform der Glaubensgemeinschaften die eigentliche „Crux der staatskirchenrechtlichen Problematik der Gegenwart“<sup>2</sup>. Die spezifische Problematik der Konstellation folgt aus der Systematik der Verfassung selbst: Scheinbar steht der gewährte Rechtsstatus im Widerspruch zu dem Grundsatz des Art. 137 Abs. 1 WRV. Danach besteht in Deutschland keine Staatskirche, vielmehr ist der Staat zur Neutralität in allen religiösen und weltanschaulichen Angelegenheiten verpflichtet.<sup>3</sup> Er muss allen religiösen Gruppierungen gegenüber grundsätzlich gleiche Distanz wahren und

1 Vgl. allg. *Klaus G. Meyer-Teschendorf*, Der Körperschaftsstatus der Kirchen, AöR 103 (1978), 329; *Stefan Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit. Zur Bedeutung des Art. 137 Abs. 5 WRV im Kontext des Grundgesetzes, Tübingen 2004.

2 *Konrad Hesse*, Freie Kirche im demokratischen Gemeinwesen. Zur Gegenwarts-lage des Verhältnisses von Staat und Kirche in der Bundesrepublik, ZevKR 11 (1964/65), 337 (357).

3 Vgl. BVerfGE 12, 1 (4); 19, 206 (216); dazu *Klaus Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip. Vornehmlich im Kulturverfassungs- und Staatskirchenrecht, Tübingen 1972, S. 135 ff.; *Stefan Huster*, Die ethische Neutralität des Staates, Tübingen 2002.

darf keine einzelnen Religionsgemeinschaften bevorzugen.<sup>4</sup> Wie lässt sich damit eine öffentlich-rechtliche Rechtsform einiger (nicht: aller) Religionsgemeinschaften vereinbaren?

Die Schwierigkeit ist nicht allein oder primär verfassungstheoretischer, sondern zumal höchst praktischer, sogar pekuniärer Art. Die Spannungslage zwischen der Verleihung des Körperschaftsstatus einerseits und dem Neutralitäts- im Sinne eines Äquidistanzgebots andererseits beruht vor allem auf den spezifischen Privilegien, die durch diesen Status erlangt werden. Aus der Vielzahl der damit verbundenen Vergünstigungen – etwa Steuererleichterungen<sup>5</sup> sowie spezifisch öffentlich-rechtliche Befugnisse, etwa die Befugnis, öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse begründen oder im Kircheneigentum befindliche Objekte als öffentliche Sachen widmen zu können<sup>6</sup> – ragt eine Möglichkeit sowohl aufgrund des verfassungstextlichen Befundes wie aufgrund der praktischen Relevanz hervor: das Recht der korporierten Religionsgemeinschaften, zur Finanzierung ihrer eigenen Angelegenheiten Steuern zu erheben. Während die übrigen aus dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts resultierenden Privilegien sich diesem Status nur durch Interpretation entnehmen lassen, wird die Berechtigung zur Steuererhebung durch Art. 137 Abs. 6 WRV eigens genannt.

Die damit verbundene Problematik wird deutlicher, wenn man die Befugnisverteilung zwischen Staat und Kirche bei der konkreten Ausgestaltung der traditionell so bezeichneten, mittlerweile aber nicht nur von den Großkirchen, sondern auch von anderen als Körperschaft verfassten Glaubensgemeinschaften in Anspruch genommenen „Kirchensteuern“ genauer in den Blick nimmt. Die Steuer ist als öffentlich-rechtliche Abgabe ein grundsätzlich dem Staat vorbehaltenes Finanzierungsinstru-

4 Vgl. *Martin Heckel*, Die religionsrechtliche Parität, in: Joseph Listl/Dietrich Pirson (Hrsg.), *HdbStKR*, Berlin, 2. Aufl. 1995, S. 589 ff.

5 Vgl. dazu *Gerhard Hammer*, Steuer- und Gebührenbefreiungen der Kirchen, in: Listl/Pirson (Fn. 4), S. 1066 ff.

6 Vgl. dazu allg. nur *Bernd Jeand'Heur/Stefan Koriath*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Stuttgart u.a. 2000, S. 172 ff.; *Axel von Campenhausen/Heinrich de Wall*, Staatskirchenrecht. Eine systematische Darstellung des Religionsverfassungsrechts in Deutschland und Europa, München, 4. Aufl. 2006, S. 251 ff.

## Kirchensteuern als verfassungsrechtliches Problem

ment. Die zur Erhebung der Kirchensteuern Berechtigten sind die einzigen gesellschaftlichen Organisationen mit Steuerbefugnis. Die Kirchensteuer ist eine Steuer im Sinne des staatlichen Steuerrechts (§ 3 Abs. 1 AO),<sup>7</sup> aber keine staatliche Steuer. Dennoch folgt aus dem staatlichen Gewaltmonopol, dass der Einsatz von Zwangsbefugnissen, die mit der Steuer verbunden sein können, dem Staat vorbehalten ist. Die Festlegung, ob überhaupt eine Steuer erhoben werden soll und die Entscheidung über die Höhe und die Bemessungsgrundlage der Kirchensteuer zählt zu den eigenen Angelegenheiten der Religionsgemeinschaften, die der Staat nicht beeinflussen darf.<sup>8</sup> Die Erhebung der Steuer dagegen wird (aufgrund einfachgesetzlicher Anordnung) gegenwärtig zumeist auf Antrag der Religionsgemeinschaften für sie durch den Staat selbst vorgenommen.<sup>9</sup> Dabei kann dieser auch die – möglicherweise einer ganz anderen oder gar keiner Glaubensgemeinschaft angehörigen – Arbeitgeber der Steuerpflichtigen zur Mitwirkung zwingen, indem er ihnen im sog. Lohnabzugsverfahren die Abführung der entsprechenden Abgaben aufgibt.<sup>10</sup> Liegt nicht zumindest in einer solchen Praxis ein klarer Verstoß gegen das Neutralitätsgebot des Staates einerseits, die negative Glaubensfreiheit der Arbeitgeber andererseits?<sup>11</sup> Wie rechtfertigt sich ein derartiges Finanzierungssystem?

7 Vgl. BVerfG (Kammer), NVwZ 2002, 1496 (1497). Zum Begriff auch *Heiner Marré*, Das kirchliche Besteuerungsrecht, in: Listl/Pirson 1995 (Fn. 4), S. 1101 ff. (1108).

8 Vgl. *Marré* (Fn. 7), S. 1118; *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 232 ff.; *Josef Isensee*, Die Finanzquellen der Kirchen im deutschen Staatskirchenrecht. Rechtsgrundlagen und Legitimationsgedanken, JuS 1980, 94 (95 f.).

9 Vgl. *Jeand'Heur/Korloth* (Fn. 6), S. 186 f.

10 Vgl. *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 235 f.

11 Vgl. dazu etwa *Gerhard Tröger*, Die verfassungsrechtliche Problematik des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens, ZevKR 14 (1968/69), 101; *Isensee* (Fn. 8); *Johannes Wasmuth/Gernot Schiller*, Verfassungsrechtliche Problematik der Inpflichtnahme von Arbeitnehmern und Arbeitgebern beim Kirchenlohnsteuereinzug, NVwZ 2001, 852; *Hermann Weber*, Kirchenfinanzierung im religionsneutralen Staat. Staatskirchenrechtliche und rechtspolitische Probleme der Kirchensteuer, NVwZ 2002, 1443. Zum Gesamtproblem umfassend *Felix Hammer*, Rechtsfragen der Kirchensteuer, Tübingen 2002.



Die damit skizzierte Gesamtproblematik lässt sich im Sinne eines schrittweisen Vorgehens vom Allgemeinen zum Besonderen absichten. Zu klären ist zunächst grundsätzlich die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verleihung des Körperschaftsstatus (II.). Von dort ausgehend kann dann nach der Legitimierbarkeit der Kirchensteuern allgemein (III.) und schließlich nach der Verfassungskonformität ihrer konkreten Ausgestaltung unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeteiligung gefragt werden (IV.). Von dieser genuin verfassungsrechtlichen Betrachtung zu unterscheiden ist die rechtspolitische Diskussion um die Kirchensteuer, die ich in einem letzten Schritt zumindest knapp thematisieren möchte (V.).

## II. Der Körperschaftsstatus von Religionsgemeinschaften als „verfassungswidriges Verfassungsrecht“?

Die die Verleihung des Körperschaftsstatus regelnde Vorschrift des Art. 137 Abs. 5 WRV ist nur aus ihrem historischen Entstehungskontext adäquat zu begreifen.<sup>12</sup> Sie wäre aber jedenfalls missverstanden, interpretierte man sie als eine Regelung, die die betreffenden Religionsgemeinschaften in die staatliche Organisationsordnung einbaut und damit zum integralen Bestandteil der weltlichen Herrschaftsausübung werden lässt. Die Rechtsform als solche ändert nichts daran, dass die Religionsgemeinschaften vom Staat grundsätzlich zu unterscheidende Grundrechtsträger bleiben, die als solche beispielsweise keinen innerstaatlichen Aufsichtsrechten, sondern lediglich den für alle geltenden Gesetzen unterworfen sind.<sup>13</sup>

12 Vgl. *Magen* (Fn. 1), S. 1 ff. m.w.N.; *Stefan Koriath*, Die Entwicklung des Staatskirchenrechts in Deutschland seit der Reformation, in: Hans Michael Heinig/Christian Walter (Hrsg.), *Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht? Ein begriffspolitischer Grundsatzstreit*, Tübingen 2007, S. 39 ff.; *ders.*, Die Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert, in: Hans G. Kippenberg/Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Die verrechtlichte Religion. Der Öffentlichkeitsstatus von Religionsgemeinschaften*, Tübingen 2005, S. 109 ff.

13 Vgl. *Jeand'Heur/Koriath* (Fn. 6), S. 158 f.

## Kirchensteuern als verfassungsrechtliches Problem

Ebenso wenig führt der Körperschaftsstatus zu einer durch das Neutralitätsgebot untersagten Identifikation des Staates mit einer bestimmten religiösen Überzeugung. Bereits die Vielfalt der mittlerweile als Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften verdeutlicht das; längst sind nicht mehr nur die beiden Großkirchen in dieser Rechtsform verfasst.<sup>14</sup> Zudem ist der Kreis der derart berechtigten Korporationen nach der Regelung des Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV ausdrücklich noch erweiterbar. Diese Erweiterung ist nach der verfassungsgerichtlichen Judikatur auch nicht an eine spezifische „Staatsloyalität“ der betreffenden Glaubensgemeinschaften gebunden; der Körperschaftsstatus bildet keine Prämie für ein besonderes Näheverhältnis zum Staat.<sup>15</sup> Eine über die Anforderungen des Neutralitäts- und Paritätsgebots hinausgehende rigide vollständige Trennung von Staat und Kirche, die jegliche Zusammenarbeit ausschließt, wird von Art. 137 Abs. 1 WRV nicht gefordert. Die Zusammenschau der Vorschriften des deutschen Religionsverfassungsrechts ergibt vielmehr das Bild einer grundsätzlich „religionsfreundlichen“ Verfassung, die es dem Staat erlaubt, Religionsgemeinschaften zu fördern und mit ihnen auch partielle Kooperationen einzugehen, solange dabei die erforderliche Gleichbehandlung der Religionen nicht außer Acht gelassen wird.<sup>16</sup> Die vereinzelt geäußerte Auffassung, Art. 137 Abs. 5 WRV stehe im Widerspruch zum sonstigen System des deutschen Staatskirchenrechts und sei damit „verfassungswidriges Verfassungs-

14 Vgl. die beispielhafte Aufzählung bei *Jeand'Heur/Koriath* (Fn. 6), S. 161 f.

15 Vgl. BVerfGE 102, 370; dazu *Axel von Campenhausen*, Körperschaftsstatus der Kirchen und Religionsgemeinschaften, ZevKR 46 (2001), 165; *Martin Morlok/Hans Michael Heinig*, Parität im Leistungsstaat – Körperschaftsstatus nur bei Staatsloyalität?, NVwZ 1999, 667; *Heinrich Wilms*, Glaubensgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, NJW 2003, 1083; *Stefan Koriath*, Loyalität im Staatskirchenrecht? Geschriebene und ungeschriebene Voraussetzungen des Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV, in: Wilfried Erbuth/Friedrich Müller/Volker Neumann (Hrsg.), Rechtstheorie und Rechtsdogmatik im Austausch. Gedächtnisschrift für Bernd Jeand'Heur, Berlin 1999, S. 221 ff.

16 Vgl. BVerfGE 41, 29 (49 f.); dazu auch *Gerhard Robbers*, Förderung der Kirchen durch den Staat, in: Listl/Pirson (Fn. 4), S. 867 ff. (874 ff.); *Jeand'Heur/Koriath* (Fn. 6), S. 126 ff.; speziell mit Bezug zur Kirchensteuer umfassend *Hammer* (Fn. 11), S. 155 ff.

Stefan Koriath

recht“;<sup>17</sup> kann daher nicht überzeugen. Die über Art. 140 GG in den grundgesetzlichen Kontext integrierte Vorschrift ist vollgültiges Verfassungsrecht.<sup>18</sup>

Wenn schon nicht Art. 137 Abs. 5 WRV, stellt dann aber zumindest Art. 137 Abs. 6 WRV möglicherweise „verfassungswidriges Verfassungsrecht“<sup>19</sup> dar? Wie lässt sich die allgemeine Möglichkeit der Erhebung von Kirchensteuern erklären?

### III. Zur Legitimation von Steuern als kirchliches Finanzierungsinstrument

Ein solcher Versuch, die gegenwärtige Finanzierungspraxis zu verstehen, kann zunächst bei der historischen Perspektive ansetzen und insofern nach der Genese des aktuell praktizierten Modells fragen.<sup>20</sup> Im Anschluss daran wenden wir uns wiederum der Kernfrage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Steuererhebung zu.

#### 1. Historische Gründe für das gegenwärtige Modell

Eine staatliche Finanzierungsverantwortung für die Kirchen entstand ursprünglich als Kompensation für die im Zuge der Säkularisierung (vor allem nach dem Reichsdeputationshauptschluss im Jahr 1803) verloren gegangenen Kirchengüter.<sup>21</sup> Die gewährte Möglichkeit der Steuererhebung war insofern der nächste Schritt, mit dessen Hilfe der Staat sich einerseits vor unmittelbar ihn selbst treffenden finanziellen Belastungen bewahrte und andererseits die Finanzausstattung der Kirchen garantiert

17 Vgl. *Gerd Schmidt-Eichstädt*, Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts?, Köln u.a. 1975, S. 54 ff., 98 ff.

18 Vgl. ebenso m.w.N. nur *Christian Walter*, Religionsverfassungsrecht in vergleichender und internationaler Perspektive, Tübingen 2006, S. 546 f.

19 Vgl. zu der Problematik dieser Figur BVerfGE 3, 225 (233).

20 Vgl. dazu umfassend *Hammer* (Fn. 11), S. 3 ff.

21 Vgl. *Marré* (Fn. 7), S. 1101 f.

## Kirchensteuern als verfassungsrechtliches Problem

werden konnte.<sup>22</sup> Gegenüber der vollständigen staatlichen Finanzierung bildete die Einführung der Kirchensteuer damit eine gewisse Entflechtung von Staat und Religion, ohne dass die staatliche Verantwortung gänzlich aufgegeben worden wäre.<sup>23</sup> Unmittelbar Verpflichtete waren nunmehr die Angehörigen der betreffenden Glaubensgemeinschaften, deren Abgabenerleistung nicht wie bei Beiträgen privater Vereine lediglich auf dem Zivilrechtswege, sondern durch den Staat im Wege des Verwaltungsvollstreckungsverfahrens durchgesetzt werden konnte. In legitimatorischer Sicht handelt es sich also hierbei um eine modifizierte Form von Schadensersatz für den früheren Rechtsgüterverlust, dem zumeist eine staatliche Bereicherung korrespondierte.

Mit Blick auf den Zeitpunkt der Säkularisationen, die weitgehend bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts erfolgten, mag man allerdings fragen, wie lange eine entsprechende Kompensationspflicht reicht. Die Frage ist im 20. Jahrhundert primär auf die ebenfalls mit dem Kompensationsgedanken gestützten parallel weiterhin bestehenden direkten Staatsleistungen diskutiert worden.<sup>24</sup> Eine erste Antwort des Gesetzgebers enthält Art. 138 Abs. 1 WRV. Die dort postulierte – entschädigungspflichtige – Ablösung der traditionell auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Leistungen durch Landesgesetz kam aber weder zur Zeit der Weimarer Republik noch unter der Herrschaft des Grundgesetzes (bislang) zustande.<sup>25</sup> In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, seinerzeit von den Kirchen erlittene finanzielle Beeinträchtigungen seien durch die zwischenzeitlich erfolgte staatliche Unterstützung mittlerweile überkompensiert. Angesichts unzähliger sonstiger in den vergangenen Jahrhunderten erfolgter privater Vermögensverluste, auch durch staatliche Enteignungen, sei die einmalige Begünstigung der Kirchen schwer begründbar.<sup>26</sup> Dieser Gedanke dürfte auf die Berechtigung

22 Vgl. *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 227.

23 Vgl. *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 228.

24 Vgl. *Gerhard Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht. Eine Einführung, Berlin/Heidelberg 2008, S. 188 ff.

25 Vgl. zum Problem näher *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 287 ff.

26 Vgl. *Czermak* (Fn. 24), S. 189 f.

Stefan Koriath

zur Steuererhebung zu übertragen sein. Die historische Legitimation der aktuellen Praxis ist daher eher schwach.

## 2. Verfassungsrechtliche Bewertung

Aus verfassungsrechtlich-positivistischer Sicht bedarf es einer solchen weitergehenden Legitimation aber auch gar nicht. Insofern ist vielmehr zunächst schlicht darauf zu verweisen, dass es sich bei der fraglichen Regelung um geltendes Verfassungsrecht handelt. Ihre etwaige Rechtswidrigkeit könnte sich somit wiederum allenfalls aufgrund einer evidenten Systemwidrigkeit im Sinne von „verfassungswidrigem Verfassungsrecht“ ergeben. Diese teilweise vertretene Sicht<sup>27</sup> begegnet indes ähnlichen Bedenken wie die parallele Argumentation zu Art. 137 Abs. 5 WRV: Die Möglichkeit der Steuererhebung bildet zwar ein Privileg, das als solches als Beeinträchtigung des Gleichbehandlungsgebots gelesen werden könnte. Diese Privilegierung steht aber nicht im Widerspruch zur Grundregel des Art. 137 Abs. 1 WRV. Eine Staatskirche im Sinne dieser Vorschrift wäre lediglich eine solche Kirche, „die vom Staat gegenüber anderen Religionsgesellschaften mit Vorrechten ausgestattet wäre, oder in der der Staat sich eine eigene Lenkungsbefugnis anmaßte.“

<sup>28</sup> Beides ist mit Blick auf das Besteuerungsrecht nicht der Fall. Die Möglichkeit der Steuererhebung steht gemäß Art. 137 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 WRV grundsätzlich allen Religionsgemeinschaften offen. Begrenzungen der Berechtigung erfolgen nicht mit Blick auf inhaltliche Positionen der Glaubensgemeinschaften, sondern lediglich mit Bezug auf bestimmte organisatorische Mindestanforderungen. Eine darüber hinaus erforderli-

27 Vgl. *Markus Kleine*, Institutionalisierte Verfassungswidrigkeit im Verhältnis von Staat und Kirchen unter dem Grundgesetz. Ein Beitrag zur juristischen Methodik im Staatskirchenrecht, 1993, S. 214, 216; *Erwin Fischer*, Volkskirche und Trennung von Staat und Kirche. Die Gefährdung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. 1993, S. 151 ff., jeweils m.w.N. Dazu auch *Weber* (Fn. 11), S. 1444 f.; *Stefan Koriath*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 140 GG/Art. 137 WRV, Rn. 96.

28 So zutreffend VGH Kassel, NVwZ 1995, 815.

## Kirchensteuern als verfassungsrechtliches Problem

che striktere Trennung von Staat und Religion lässt sich auf der Basis des Grundgesetzes nicht belegen.<sup>29</sup>

### *3. Zwischenresümee*

Von Verfassungs wegen sind damit gegen die allgemeine Möglichkeit der Steuerhebung der korporierten Religionsgemeinschaften keine grundlegenden Einwände geltend zu machen. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, dass nicht nur der abstrakte Grundgedanke, sondern auch die aktuell praktizierte konkrete Ausgestaltung der Steuererhebung keinen juristischen Bedenken begegnet.

## **IV. Verfassungsrechtliche Probleme der Ausgestaltung der Kirchensteuer**

Gerade gegen diese Ausgestaltung richten sich die gewichtigsten kritischen Einwände. Es geht mithin in der Auseinandersetzung um die Kirchensteuern weniger um die Frage „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“ mit Blick auf die Grundregelung des Art. 137 Abs. 6 WRV denn um die Frage der Verfassungswidrigkeit der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der im Grundsatz von der Verfassung ausdrücklich gebilligten und auch nicht systemwidrigen Kirchensteuer.

### *1. Der Schutz der staatlichen Beibehaltung als Teil der Verfassungsgarantie*

Vor einer Bewertung der konkreten Einzelregelungen ist allerdings zunächst allgemein zu konstatieren, dass die Durchführung des steuerbasierten Modells keine gegenüber der grundsätzlich bestehenden Möglichkeit der Steuererhebung gänzlich sekundäre, verfassungsrechtlich nicht gesondert geschützte Position darstellt. Vielmehr bilden gerade Art und Weise der Kirchenfinanzierung das Proprium der verfassungsrechtlichen Garantie. Nicht *dass*, sondern *wie* die Finanzierung erfolgen kann, wird durch Art. 137 Abs. 6 WRV geschützt. Die allgemeine

<sup>29</sup> Vgl. *Hammer* (Fn. 11), S. 179 ff.

Befugnis, die eigenen Mitglieder zu Beitragszahlungen anzuhalten, folgt bereits aus dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften gemäß Art. 137 Abs. 3 WRV. Art. 137 Abs. 6 WRV verleiht den Religionsgemeinschaften also nicht, wie *Axel von Campenhausen* plastisch formuliert, „das Recht, ihre Mitglieder zur Kasse zu bitten, sondern die Verfassung garantiert den korporierten Religionsgemeinschaften mit dem Kirchensteuerrecht, daß der Staat die von den Religionsgemeinschaften festgesetzten Beiträge durch seine Organe als Steuern im Wege des Verwaltungszwangs betreibt“<sup>30</sup>. Dass die Kirchen und anderen korporierten Glaubensgemeinschaften sich für die Durchsetzung ihrer finanziellen Bedürfnisse des Staatsapparates bedienen, ist also von der Befugnis des Art. 137 Abs. 6 WRV ausdrücklich umfasst und kein Widerspruch zum Trennungsgrundsatz des Art. 137 Abs. 1 WRV.<sup>31</sup>

## 2. Die Übernahme der Kirchensteuerverwaltung durch die staatlichen Finanzbehörden

Dem Staat ist es damit nicht nur möglich, sondern von Verfassungs wegen geboten, seine hoheitlichen Befugnisse zugunsten des Finanzaufkommens der korporierten Religionsgemeinschaften einzusetzen. Nach Art. 137 Abs. 6 WRV ist es Aufgabe der Landesgesetzgeber, die adäquaten Voraussetzungen für die Steuererhebung zu schaffen. Grundsätzlich ist es dabei möglich, den Kirchen selbst die unmittelbare Steuerverwaltung – etwa bezüglich der Steuerveranlagung und -einzahlung – zu übertragen und lediglich die etwaige zwangsweise Beitreibung den staatlichen Organen zu überlassen. Ebenso möglich ist es aber auch, dass nach den jeweiligen Landesgesetzen der Staat weitere Aufgaben für die Religionsgemeinschaften übernimmt. Die verfassungsrechtlichen Grenzen einer solchen Aufgabenübernahme liegen im Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften einer- und dem allgemeinen Grundsatz der Neutralität und Parität andererseits. Während das Selbstbestimmungs-

30 *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 229. Deutlich auch *Träger* (Fn. 11), S. 105: „Ohne die staatliche Zwangsbeitreibung wäre die Kirchensteuer keine Steuer, sondern nur ein Mitgliedsbeitrag, den die Kirchen auf Grund des ihnen verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts, Art. 137 III WV, 140 GG, erheben können.“

31 Vgl. BVerfGE 19, 206 (217 f.).

## Kirchensteuern als verfassungsrechtliches Problem

recht voraussetzt, dass keiner Religionsgemeinschaft eine Beteiligung des Staates an der Steuerverwaltung aufgedrängt wird, bestimmen Neutralitäts- und Paritätsgebot, dass die Aufgabenübernahme zu keiner unvertretbaren Überprivilegierung der davon betroffenen Religionsgemeinschaften führen darf.

Zu eng ist demgegenüber die Auffassung, die gegen die Zulässigkeit der Steuerverwaltung auf den Wortlaut des Art. 137 Abs. 6 WRV verweist, dem zufolge die Religionsgesellschaften berechtigt sind, „auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben“. Daraus, insbesondere aus der Verwendung des Worts „erheben“, abzuleiten, dass die Religionsgemeinschaften und ihre Organe mit der Steuererhebung betraut bleiben sollen und ihnen daher nicht das Recht zustehe, die Kirchensteuererhebung durch die staatlichen Behörden vornehmen zu lassen,<sup>32</sup> verfehlt den dem Grundgesetz eigenen religionsfreundlichen Charakter, der grundsätzlich auf Förderung der Religionsgemeinschaften und eine Zusammenarbeit zwischen Staat und Religionen zielt.<sup>33</sup> In diesem Sinne besitzt die Vorschrift des Art. 137 Abs. 6 WRV keinen systemwidrigen Ausnahmecharakter, der zu einer möglichst engen Auslegung zwingt. In den Grenzen des Neutralitätsgebots einerseits und grundrechtlich geschützter Interessen Dritter andererseits ist vielmehr eine religionsfreundliche Auslegung der Verfassung möglich, wenn nicht geboten.

Vor diesem Hintergrund sind die gegenwärtig in den Landesgesetzen geregelten Vorschriften zur Übernahme der Steuerverwaltung durch die staatlichen Finanzämter als verfassungskonform zu beurteilen:<sup>34</sup> Sie stellen es zum einen den Kirchen frei, ob sie auf die staatliche Verwaltung zurückgreifen wollen. Zum anderen gewährleisten sie durch das Erfordernis einer finanziellen Gegenleistung der Religionsgemeinschaften für die Verwaltungstätigkeit, dass nicht auf diese Weise eine verdeckte Subventionierung der öffentlich-rechtlichen Korporationen erfolgt. In der Regel beträgt diese Verwaltungsgebühr zwischen 2 und 4 Prozent des

32 So *Wasmuth/Schüller* (Fn. 11), S. 854 f.

33 Vgl. ausführlich *Hammer* (Fn. 11), S. 219 ff., v.a. S. 221 f.

34 So auch *Tröger* (Fn. 11), S. 105 f. Dazu auch *Koriotb* (Fn. 27), Rn. 97 f.



jeweiligen Kirchensteueraufkommens. Auch eine Grundrechtsbeeinträchtigung Dritter ist mit der bloßen Übernahme der Steuerverwaltung durch die Finanzbehörden nicht verbunden.

### *3. Das Lohnabzugsverfahren als verfassungsrechtliches Problem*

Der etwaige Grundrechtsbezug der staatlichen Steuerverwaltung leitet aber über zur Problematik des – ein imposantes Wort – Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens. Benannt ist damit die „Verpflichtung des Arbeitgebers zur Errechnung, Einbehaltung und Abführung der Kirchenlohnsteuer zusammen mit der Lohnsteuer vom Arbeitslohn des Arbeitnehmers“<sup>35</sup>. Der Arbeitgeber muss also von dem Bruttolohn seiner Arbeiter und Angestellten nicht nur die staatlichen, sondern auch die etwaig an die Glaubensgemeinschaft abzuführenden Abgaben abziehen und an den Staat abführen. Das setzt voraus, dass er über die Mitgliedschaft seiner Arbeitnehmer in den korporierten Religionsgemeinschaften informiert ist. Konsequenterweise muss jeder Arbeitnehmer auf seiner Lohnsteuerkarte die eigene Konfessionszugehörigkeit vermerken.<sup>36</sup>

Die Vorteile des Verfahrens liegen auf der Hand: „Bei hoher Effektivität – alle kirchensteuerpflichtigen Arbeitnehmer werden erfasst, Ausfälle sind bei der gesamtschuldnerischen Haftung von Arbeitgeber und Arbeitnehmer kaum denkbar – ist dieses Verfahren für die Kirchen relativ billig, weil die Verwaltungskostenvergütung an den Staat wesentlich niedriger ist als die Kosten einer kircheneigenen Kirchenlohnsteuerverwaltung.“<sup>37</sup> Günstig ist das Verfahren aber auch für den Staat, dessen Steuerverwaltungsbehörden durch die Aufgabenübertragung deutlich entlastet werden. Angesichts der von den Religionsgemeinschaften für die staatliche Steuerverwaltung zu leistenden Vergütung einerseits und der de facto größtenteils von den Arbeitgebern übernommenen damit

35 *Tröger* (Fn. 11), S. 103.

36 Vgl. *Wasmuth/Schiller* (Fn. 11), S. 853, mit näheren Hinweisen zur juristischen Herleitung und technischen Ausgestaltung dieser Pflicht.

37 *Tröger* (Fn. 11), S. 103 f.

## Kirchensteuern als verfassungsrechtliches Problem

verbundenen Mühe andererseits kann der Staat von der Kirchensteuer-  
verwaltung sogar finanziell profitieren.<sup>38</sup>

Ebenso deutlich wie die Vorteile sind allerdings auch, so könnte man  
meinen, die verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten des Verfahrens. Die  
Inpflichtnahme der Arbeitgeber und Arbeitnehmer beim Steuereinzugs-  
verfahren fügt der objektiven Problematik der Beziehung zwischen Staat  
und Religionsgemeinschaften eine subjektiv-grundrechtliche Schwierig-  
keit hinzu. Problematisch erscheint beim Arbeitnehmer und beim  
Arbeitgeber die negative Dimension der individuellen Religionsfreiheit.<sup>39</sup>  
Durch die Pflicht, ihre Konfessionszugehörigkeit gegenüber dem Staat  
und zugleich gegenüber dem eigenen Arbeitgeber offenzulegen, könn-  
ten die Arbeitnehmer in ihrem aus Art. 4 GG, Art. 140 GG i.V.m.  
Art. 136 Abs. 3 WRV abzuleitenden Recht, die eigene religiöse Überzeu-  
gung verschweigen zu dürfen, betroffen sein. Entsprechend könnte die  
Pflicht zur Abführung der Kirchenlohnsteuer die Arbeitgeber in ihrem  
ebenfalls als Ausprägung der negativen Glaubensfreiheit geschützten  
Recht, nicht an fremden religiösen Überzeugungen und glaubensgeleite-  
ten Handlungen mitwirken zu müssen, verletzen.

Die Rechtsprechung hat allerdings nicht nur die Kirchensteuer allge-  
mein, sondern auch die Praxis der Inpflichtnahme von Arbeitgebern  
und Arbeitnehmern in mehreren Urteilen seit Ende der 1960er Jahre  
gebilligt,<sup>40</sup> und der überwiegende Teil der Staatsrechtslehre folgt dieser  
Judikatur nicht nur im Ergebnis, sondern auch in der Begründung.<sup>41</sup> Die  
verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Inpflichtnahme der Arbeitgeber  
wird dabei meist eher knapp mit dem Hinweis gestützt, diese würden  
durch die Abgabepflicht nicht für die Kirchen, sondern für den Staat  
tätig.<sup>42</sup> Der Arbeitgeber fungiere lediglich als ein „Hilfsorgan der staatli-

38 Vgl. *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 246: „Für den Staat, der damit nur  
bescheidene Arbeit hat, da er die Mühe weitgehend auf die Arbeitgeber über-  
tragen hat, ist der staatliche Kirchensteuereinzug ein Geschäft.“

39 Vgl. dazu grundsätzlich BVerfGE 41, 29 (49).

40 Vgl. BVerfGE 49, 374; BVerfG, NVwZ 2001, 909.

41 Vgl. nur *Hammer* (Fn. 11), S. 309 ff. m. zahlr. w. N.

42 Vgl. etwa *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 236.

chen Finanzverwaltung<sup>443</sup>. Es bestehe daher kein Konflikt mit der negativen Glaubensfreiheit, vielmehr müsse das Verfahren analog zur sonstigen Mitwirkungspflicht im Rahmen des Lohnsteuereinzugs gesehen werden.<sup>44</sup> Bezüglich der Arbeitnehmer wird teilweise zwischen der Konfessionszugehörigkeit und der davon abzugrenzenden religiösen Überzeugung differenziert und insofern ebenfalls bereits der Eingriffscharakter verneint. Nur die innere Überzeugung sei von dem aus Art. 4 GG resultierenden Schweigerecht umfasst.<sup>45</sup>

Beide Argumentationen greifen zu kurz. Auch wenn die Arbeitgeber unmittelbar die Abgaben an den Staat abführen, ist nicht zu verkennen, dass sie damit mittelbar für die steuererhebungsberechtigten Religionsgemeinschaften tätig werden. „Durch die Inpflichtnahme des Arbeitgebers zur Beitreibung der Kirchenlohnsteuer wird dieser zwar nicht gezwungen, eigene Geldbeträge an die Kirchen abzuführen. Gleichwohl wird er hoheitlich gehalten, einen kostenintensiven Verwaltungsaufwand allein zu dem Zweck zu betreiben, dass den korporierten Glaubensgemeinschaften die ihnen als Kirchensteuern zustehenden Mitgliedsbeiträge ohne eigenen Kostenaufwand zufließen. Die den Arbeitgebern abverlangten Aufwendungen dienen also allein der Kostenersparnis der Religionsgesellschaften.“<sup>446</sup> Die Analogie zu Lohnsteuer und Sozialversicherung, die jeweils einen Gemeinwohlbelang zum Ziel haben, ist daher schief.<sup>47</sup> Ähnliche Bedenken betreffen die Differenzierung zwischen Konfessionszugehörigkeit und religiöser Überzeugung beim Arbeitnehmer. Dass beide sich unterscheiden lassen, steht außer Frage; die äußerliche Mitgliedschaft in einer Religionsgemeinschaft muss nicht einem tatsächlichen Glauben an die von dieser vertretene Lehre entsprechen und umgekehrt. Zu eng ist es aber, nur die innere Überzeugung als vom religiösen Schweigerecht umfasst anzusehen. Dass vielmehr auch die äußere Zugehörigkeit als Teil der religiösen Überzeugung, die gemäß

43 BVerfGE 19, 226 (240).

44 Vgl. zu dieser Argumentationsfigur (und ihrer Kritik) *Tröger* (Fn. 11), S. 106 f.

45 Vgl. *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 236.

46 *Wasmuth/Schiller* (Fn. 11), S. 857.

47 So zu Recht bereits *Tröger* (Fn. 11), S. 106 ff.

## Kirchensteuern als verfassungsrechtliches Problem

Art. 4 GG sowie Art. 136 Abs. 3 S. 1 WRV nicht offenbart werden muss, gesehen werden muss, zeigt ein Umkehrschluss zu Art. 136 Abs. 3 S. 2 WRV. Die dort eigens geregelte Befugnis der staatlichen Behörden, nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft zu fragen, wäre „überflüssig und widersinnig“, wenn die bloße Konfessionszugehörigkeit nicht als geschützter Teil der religiösen Überzeugung im Sinne des Art. 136 Abs. 3 S. 1 WRV zu verstehen wäre.<sup>48</sup>

Demnach ist sowohl bezüglich der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer von einer Grundrechtsbetroffenheit durch die staatliche Inpflichtnahme auszugehen. Im Sinne allgemeiner verfassungsrechtlicher Dogmatik bleibt damit zu klären, ob diese Eingriffe im Licht der Gesamtverfassung gerechtfertigt werden können. Auch bei der schrankenlos gewährleisteten individuellen Religionsfreiheit ist eine solche Rechtfertigung möglich. Sie setzt aber nach der maßgeblichen verfassungsgerichtlichen Judikatur auf der Seite des staatlicherseits verfolgten Zwecks ein Rechtsgut von Verfassungsrang voraus.<sup>49</sup>

Im Ansatz ist dabei die großzügige Praxis des Bundesverfassungsgerichts bei der Festlegung derartiger Verfassungsrechtsgüter festzustellen. Danach muss es sich nicht etwa um den Schutz entgegenstehender ausdrücklich verbrieft Grundrechtspositionen handeln; vielmehr reicht auch ein indirekter Verfassungsbezug des verfolgten Zwecks. Diese Rechtsprechung ist zu Recht bisweilen wegen ihrer Unbestimmtheit kritisiert worden.<sup>50</sup> Jedenfalls mit Blick auf die durch Art. 137 Abs. 6 WRV explizit genannte hoheitliche Befugnis zur Steuererhebung wird man allerdings von einem Rechtsgut mit Verfassungsrang ausgehen können, das grundsätzlich eine Beeinträchtigung der individuellen Glaubensfreiheit rechtfertigen kann. Vor dem Hintergrund des kirchlichen Selbstbe-

48 Vgl. überzeugend *Wasmuth/Schiller* (Fn. 11), S. 852 f.

49 Vgl. dazu nur BVerfGE 28, 243 (260 f.); 30, 173 (191).

50 Vgl. die abw. Meinung der Richter *Mahrenholz* und *Böckenförde*, BVerfGE 69, 1 (57 ff.); ferner *Bodo Pieroth*, *Materiale Rechtsfolgen grundgesetzlicher Kompetenz- und Organisationsnormen*, AöR 114 (1989), S. 422 (425ff.); *Michael Sachs*, in: Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III/2, München 1994, S. 587.

stimmungsrechts und der religionsfreundlichen Tendenz des Grundgesetzes gilt das nicht nur für die Steuererhebung allgemein, sondern auch für deren konkrete Ausgestaltung im Sinne einer Übertragung der Steuerverwaltung auf die staatlichen Behörden und sogar die Arbeitgeber. Bei letzteren ist allerdings zu beachten, dass nicht schon das Vorhandensein kollidierenden Verfassungsrechts Grundrechtseingriffe rechtfertigen kann. Es bedarf der Herstellung praktischer Konkordanz zwischen Grundrecht und kollidierendem Rechtsgut.

Zu klären bleibt damit die Verhältnismäßigkeit von Grundrechtsbetroffenheit und Zweckverfolgung. Insofern ist mit Blick auf den betroffenen Arbeitnehmer eine Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs fraglich. Zunächst kann die Offenlegung seiner Konfessionszugehörigkeit nicht bereits aufgrund der Spezialvorschrift des Art. 136 Abs. 3 S. 2 WRV als gerechtfertigt angesehen werden,<sup>51</sup> weil diese lediglich die Offenlegung gegenüber Behörden, nicht aber dem privaten Arbeitgeber, der von den Behörden nur in die eigene Aufgabenerfüllung eingebunden wird, ermöglicht.<sup>52</sup> Die Grundrechtsbeeinträchtigung wäre nur dann noch verhältnismäßig, wenn die als Eingriffskriterium zurückgewiesene Differenzierung zwischen der Offenlegung der inneren Überzeugung und äußeren Religionszugehörigkeit von Relevanz wäre. Letztere muss zwar als weniger intensive Beeinträchtigung betrachtet werden. Dennoch überzeugt die Differenzierung auch an dieser Stelle nicht. Entscheidend aber ist ein anderer Aspekt: Der Arbeitgeber ist keine Behörde im Sinne des Art. 136 Abs. 3 S. 2 WRV; dies sind nur Stellen, die unmittelbar staatliche Aufgaben wahrnehmen. Der Arbeitgeber wird bei der Abführung der Kirchensteuer nicht in die staatliche Organisation eingegliedert, sondern lediglich für eine staatliche Behörde in Dienst genommen. Ein eigenes Fragerecht des Arbeitgebers lässt sich daher nicht auf Art. 136 Abs. 3 S. 3 WRV stützen. Dementsprechend sieht die geltende Regelung des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens nur ein Fragerecht der Meldebehörde vor, die für die Ausstellung der Lohnsteuerkarten zuständig ist. Eine Weiterleitung der Erhebungsdaten an die Arbeitgeber muss angesichts der Absicherung des Rechts auf infor-

51 So aber BFHE 116, 485 (488).

52 Vgl. *Wasmuth/Schiller* (Fn. 11), S. 853.

## Kirchensteuern als verfassungsrechtliches Problem

mationelle Selbstbestimmung in Art. 136 Abs. 3 S. 2 WRV ebenfalls an den Voraussetzungen dieser Norm gemessen werden. Insoweit liegt ein Verstoß gegen die Erforderlichkeit vor, da die Besteuerung auch ohne Inpflichtnahme des Arbeitgebers durchgeführt werden kann. Die Pflicht des Staates, den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften die bürgerlichen Steuerlisten zur Verfügung zu stellen, deckt lediglich die Weitergabe der von der staatlichen Behörde erhobenen Steuerdaten an die jeweilige Religionsgemeinschaft.

Problematischer noch erscheint die Betroffenheit des Arbeitgebers. Deren Intensität bemisst sich zunächst nach der Höhe des vorzunehmenden Verwaltungsaufwandes.<sup>53</sup> Angesichts einer weitgehenden Automatisierung derartiger Erfassungsprozesse dürfte der Aufwand mittlerweile zwar überschaubar sein. Zudem ist bezüglich der etwaigen mit der Arbeitgebertätigkeit verbundenen finanziellen Begünstigung der Kirchen die von diesen an den Staat zu leistende Verwaltungsgebühr in Betracht zu ziehen. Geht man davon aus, dass diese Gebühr die tatsächlich beim Staat entstehenden Kosten übersteigt,<sup>54</sup> dann ist der eigentlich finanziell Begünstigte nicht die jeweilige korporierte Glaubensgemeinschaft, sondern der Staat. Problematisch ist aber mit Blick auf die Arbeitgeber: Sie müssen, unbeschadet der eigenen Religionszugehörigkeit, im Finanzierungsverhältnis von steuerpflichtigen Arbeitnehmern und Religionsgemeinschaften tätig werden. Das verlangt zwar kein Glaubensbekenntnis des Arbeitgebers. Soweit aber – in heute möglicherweise geringem Umfang – dem Arbeitgeber Kosten entstehen, kann der Arbeitgeber sie, anders als das staatliche Finanzamt, nicht auf die steuererhebende Religionsgemeinschaft übertragen.

Insgesamt bestehen deshalb gegenüber dem gegenwärtig praktizierten Lohnabzugsverfahren erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

53 Vgl. *Tröger* (Fn. 11), S. 114 f.

54 Vgl. *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 246.

## V. Rechtspolitische Argumente für die gegenwärtige Praxis

Sind demnach nicht nur die allgemeine Möglichkeit des kirchlichen Besteuerungsrechts, sondern auch dessen konkrete Ausgestaltungen mit Ausnahme der Mitwirkungspflicht des Arbeitgebers und der Auskunftspflicht des Arbeitnehmers diesem gegenüber als verfassungsgemäß zu bewerten, lässt sich darüber hinausgehend aber abschließend noch in rechtspolitischer Perspektive nach dem in der gegenwärtigen Gesellschaft noch fortbestehenden Sinn und Zweck der Kirchensteuer fragen.

<sup>55</sup> Umstritten ist die Kirchensteuer insofern sowohl aus der kircheninternen wie der kirchenexternen Perspektive. Eine binnenkirchliche Sicht befürchtet vor allem eine Entfremdung der Gläubigen, die durch das automatisierte Zahlungsverfahren in keinem direkten Kontakt zu ihrer Glaubensgemeinschaft mehr stehen. Das „Staatsinkasso“ nehme dem Opfer des Religionsgenossen seinen geistlichen Charakter.<sup>56</sup> Dagegen macht die externe Sicht vor allem eine ungerechtfertigte Privilegierung der etablierten Großkirchen gegenüber den nicht-korporierten kleineren Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften geltend. Für das moderne, durch Pluralismus der religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen geprägte Gemeinwesen bilde die mit dem Körperschaftsstatus und dem Besteuerungsrecht verknüpfte Differenzierung einen jedenfalls rechtspolitisch nicht länger hinnehmbaren Anachronismus.<sup>57</sup>

Aus allgemein rechtspolitischer Sicht ist die interne Perspektive insofern unproblematisch, als die Glaubensgemeinschaften weder zur Einführung einer Kirchensteuer noch zur Übernahme der Steuerverwaltung durch den Staat gezwungen werden. Bei beiden Komplexen handelt es sich um Fragen des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts, die staatlicher Regelung entzogen bleiben müssen. In sachlicher Hinsicht kann man zudem mit *von Campenhausen* bezweifeln, ob, ganz abgesehen von den „ökonomischen Fragen, die der Aufbau einer eigenen kirchlichen

<sup>55</sup> Vgl. dazu umfassend *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 238 ff.

<sup>56</sup> Vgl. dazu näher *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 234, 242; allg. zum Problem aus kircheninterner Sicht ferner *Weber* (Fn. 11), S. 1449 f. m.w.N.; zur theologischen Legitimation der Kirchensteuer *Hammer* (Fn. 11), S. 193 ff.

<sup>57</sup> Vgl. zusammenfassend zur Kritik *Hammer* (Fn. 11), S. 188 ff. m.w.N.

## Kirchensteuern als verfassungsrechtliches Problem

Finanzverwaltung aufwerfen“ dürfte, „ein notwendig bürokratisch arbeitendes kirchliches Steueramt ein bevorzugter Ort seelsorgerlichen Gesprächs wäre.“<sup>58</sup>

Bedeutsamer ist die allgemeine, nach der bleibenden Funktion der Kirchensteuern in der modernen Gesellschaft fragende Perspektive. Zugunsten der Kirchensteuern wird in einer derartigen teleologischer Betrachtung dagegen gerne auf die besondere soziale Relevanz und spezifische Funktion der korporierten Religionsgemeinschaften verwiesen. Die vielfältigen Aufgaben, die diese Gemeinschaften auch, aber nicht nur für ihre Mitglieder erbringen, müssten größtenteils ansonsten durch den Staat übernommen werden. Diese Argumentation erscheint auch in einer weitgehend säkularisierten und durch Pluralismus geprägten Gesellschaft noch tragfähig. Aufgaben wie Denkmalschutz, Kinderbetreuung, Kranken- und Altenpflege und ähnliches mehr werden von Religionsgemeinschaften in sinnvoller Weise übernommen. Dass der Staat sich hieran finanziell beteiligt, teils eine volle Refinanzierung durch staatliche Kostenträger vorsieht oder zumindest mittelbar durch die Gewährleistung der Kirchensteuer eine angemessene Finanzierung sicherstellt, ist nicht zu kritisieren. Fragen muss man aber, ob die Übertragung der finanziellen Lasten der Steuerverwaltung auf die Arbeitgeber, selbst wenn man sie verfassungsrechtlich noch hinnehmen mag, nicht wenigstens rechtspolitisch verfehlt erscheint. Schon vor über vierzig Jahren hat *Gerhard Tröger* vorgeschlagen, den de facto die Mühe der Verwaltung tragenden Arbeitgebern einen Anteil an der von den Kirchen zu leistenden Verwaltungsgebühr zuzuwenden.<sup>59</sup> Diese Idee erscheint nach wie vor aktuell.

58 *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 6), S. 242.

59 Vgl. *Tröger* (Fn. 11), S. 118, Anm. 63.





## Zur Problematik des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens

Johannes Wasmuth

Manchem mag es schwer fallen, die beiden großen Kirchen in Deutschland so zu sehen, wie sie sich selbst gerne verstehen möchten. Da spricht das Zweite Vatikanum von der Kirche als Mysterium des Volkes Gottes, des Leibes Christi und des Tempels des Heiligen Geistes,<sup>1</sup> während *Luther* die heiligen Gläubigen und die Schäflein bemüht, die ihres Hirten Stimme hören.<sup>2</sup>

### I. Wirtschaftsfaktor Kirche

Leichter fällt es dagegen, die Kirchen – jedenfalls auch – als Wirtschaftsfaktoren auszumachen. Dazu nur einige Fakten: Sie sind mit 1,3 Millionen Arbeitnehmern die größten nicht-staatlichen Arbeitgeber in Deutschland.<sup>3</sup> Oder ein anderer Superlativ: Mit 8,25 Milliarden Quadratmetern oder der halben Fläche Schleswig-Holsteins sind sie die größten nicht-staatlichen Grundeigentümer,<sup>4</sup> Tendenz steigend. Der kirchliche

1 *Vaticanum II*, Art. 17 Constitutio Dogmatica de Ecclesia Lumen Gentium (AAS 57 [1965] S. 75); vgl. dazu näher: *Muckel*, in: de Wall/Muckel, Kirchenrecht, 2. Aufl. 2010, § 16, Rn. 5 ff.

2 Schmalkaldische Artikel, Teil III, Art. 12, zit. nach VELKD (Hrsg.), Unser Glaube – die Bekenntnisschriften der evangelisch-lutherischen Kirche, 4. Aufl. 2000, Rn. 455; vgl. dazu näher: *de Wall*, in: de Wall/Muckel (Fn. 1), § 24, Rn. 4 ff.

3 Angabe nach *Catrin Gesellensetter*, Von Nächstenliebe keine Spur, Focus-Money-Online v. 7.1.2010 ([http://www.focus.de/finanzen/karriere/arbeitsrecht/tid-16756/arbeitgeber-kirche-von-naechstenliebe-keine-spur\\_aid\\_468469.html](http://www.focus.de/finanzen/karriere/arbeitsrecht/tid-16756/arbeitgeber-kirche-von-naechstenliebe-keine-spur_aid_468469.html)).

4 Angabe nach *Frenk*, Finanzen und Vermögen der Kirchen in Deutschland, 3. Aufl. 2004, S. 208.

Bankensektor wies bereits vor Jahren ein Gesamtvolumen von knapp 160 Milliarden Euro aus.<sup>5</sup>

Für die Staatsleistungen aus allgemeinen Steuergeldern bleibt man auf Schätzungen angewiesen. Schon vor Jahren wurden sie mit jährlich mindestens 18 Milliarden Euro beziffert.<sup>6</sup> Demgegenüber nimmt sich das Kirchensteueraufkommen der beiden großen Kirchen, das 2007 bei 9,003 Milliarden Euro<sup>7</sup> lag, geradezu bescheiden aus. Dabei wurde dieser Betrag nur in Höhe von 5,953 Milliarden Euro von den Kirchenmitgliedern selbst erbracht. In Höhe von 2,29 Milliarden Euro, also 32,9 Prozent des Kirchensteueraufkommens, erbringt sie vielmehr der allgemeine Steuerzahler, weil Kirchenmitglieder Kirchensteuern als Sonderausgaben geltend machen können.<sup>8</sup>

Zu den wirtschaftlich wirksamen Leistungen des Staates zählt auch, dass er grundsätzlich die Kirchensteuer eintreibt. Im Freistaat Bayern ist dies allerdings bei der Kircheneinkommensteuer anders.<sup>9</sup> Die Ersparnis für beide großen Kirchen liegt in einer Größenordnung von jährlich einer Milliarde Euro.<sup>10</sup> Die mit dem Kirchensteuereinzug befassten Länder berechnen dafür zwar im Durchschnitt 3,5 Prozent des Kirchensteueraufkommens als Entgelt.<sup>11</sup> Das machte 2007 den Betrag von 375 Millio-

5 Angabe nach *Frerik* (Fn. 4), S. 267.

6 Angabe nach *Frerik* (Fn. 4), S. 138.

7 Angaben der Kirchenleitungen für das Statistische Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, zit. nach <http://www.kirchensteuern.de>; 2008 lagen die Kirchensteuereinnahmen der beiden großen Kirchen bei 9,809 Milliarden Euro.

8 Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 4 Einkommensteuergesetz i.d.F. der Bek. vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862).

9 Vgl. Art. 17 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Erhebung von Steuern durch Kirchen, Religions- und weltanschauliche Gemeinschaften (Kirchensteuergesetz - KirchStG) i.d.F. der Bek. vom 21. November 1994 (BayGVBl. S. 1026).

10 Angabe nach *Frerik* (Fn. 4), S. 93 auf der Basis von Schätzungen der beiden großen Kirchen.

11 Dies ist ein Durchschnittswert; in der Praxis der einzelnen Bundesländer differieren die Sätze von 2,5 bis 4 %; vgl. näher: *Subrbier-Hahn*, Kirchensteuerrecht, 1999, S. 96.

## Zur Problematik des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens

nen Euro aus. Dennoch verblieb den Kirchen ein wirtschaftlicher Vorteil von 625 Millionen Euro.

Der Staat seinerseits macht sich die Arbeit leicht. Im Bereich der Kirchenlohnsteuer verpflichtet er die Arbeitgeber, die Kirchenlohnsteuern der Arbeitnehmer zu ermitteln, zu berechnen und an die staatliche Finanzverwaltung abzuführen. Damit dies möglich ist, werden mehr als 27 Mio. steuerpflichtige Arbeitnehmer hoheitlich verpflichtet, gegenüber ihren Arbeitgebern ihre Religionszugehörigkeit zu offenbaren. Diese Inpflichtnahmen sind einschneidend. Bei Arbeitgebern führen sie zu erheblichem Mehraufwand. Es gilt festzustellen, ob ein Arbeitnehmer Mitglied einer kirchensteuerpflichtigen Religionsgesellschaft ist, ob dies auch für den Ehegatten zutrifft, ob sich bei diesen Verhältnissen zwischenzeitlich etwas geändert hat und bei welcher der unterschiedlichen Religionsgesellschaften Mitgliedschaften bestehen. Die Mitteilung der Religionszugehörigkeit gilt gegenüber dem Arbeitgeber auch heute noch als durchaus heikel. Und überhaupt: Arbeitgeber und Arbeitnehmer können Lehren und Handeln der Kirchen aufgrund abweichender Weltanschauung ablehnen. Dennoch werden sie hoheitlich verpflichtet, einen maßgeblichen Beitrag zur wirtschaftlichen Prosperität und damit auch zur ideologischen Schlagkraft der Kirchen zu erbringen. Dies gilt selbst dann, wenn sie nicht Mitglieder einer Religionsgesellschaft sind und deren Lehren ablehnen.

Was gerade dieser Aspekt für einen kirchenfernen Staatsbürger bedeutet, dürfte sogar jeder Bischof nachvollziehen können, wenn er sich einmal das Szenario ausmalt, der Staat könne auf die Idee kommen, auch ihn als kirchlichen Arbeitgeber zu verpflichten, die Mitgliedsbeiträge seiner Arbeitnehmer für den Schwulen- und Lesbenverband zu ermitteln und abzuführen. Entsprechendes gilt für das von den kirchlichen Lehren überzeugte Kirchenmitglied, dass staatlicherseits gezwungen würde, seine Nichtmitgliedschaft in einem Verein zur staatlichen Förderung der Abtreibung und der aktiven Sterbehilfe gegenüber dem Arbeitgeber anzugeben, damit dieser in die Lage versetzt wird, von Vereinsmitgliedern den Vereinsbeitrag einzuziehen. Mit Recht würden sich diese Personen auf ihre Religionsfreiheit berufen. Aber warum soll die Berufung

Johannes Wasmuth

auf die Weltanschauungsfreiheit gegenüber der zwangsweisen Mitwirkung beim Kirchenlohnsteuereinzug anders zu beurteilen sein?

So gesehen stellt das Kirchenlohnsteuerabzugsverfahren ein kollusives Zusammenwirken von Staat und Kirchen auf Kosten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern dar. Zugunsten der Religionsgesellschaften bilden sie zudem einen negativen Superlativ: Es gibt sie sonst nirgends auf der Welt. Der Staat seinerseits profitiert unberechtigt davon, weil die ihm verbleibende Aufgabe, die Kirchensteuer an die jeweils berechtigten Religionsgesellschaften zu überweisen, ihn im Jahr niemals 275 Millionen Euro kostet. Darauf haben die Kirchen berechtigterweise hingewiesen, rütteln aber nicht daran, um das ihnen lieb gewonnene System nicht ins Wanken zu bringen.

## II. Einführung des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens

Die Vereinbarkeit des kirchlichen Lohnsteuereinzugs und des Kirchensteuerabzugsverfahrens mit dem Grundgesetz sind verschiedentlich diskutiert worden. Dabei ist zunächst von Interesse, dass es einen einfachgesetzlichen staatlichen Kirchensteuereinzug bereits in der Weimarer Republik gegeben hat, nicht aber ein Kirchenlohnsteuerabzugsverfahren.<sup>12</sup> Aufgrund der noch beschränkten technischen Mittel der Steuerverwaltung und der, jedenfalls seit 1920, bestehenden steuerrechtlichen Instrumentarien hätte eine Einführung damals freilich weit näher gelegen als heute. Wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer dennoch nicht für den Kirchenlohnsteuereinzug in die Pflicht genommen wurden, hatte dieses verfassungsrechtliche Gründe. Die Republik achtete die verfassungsrechtlichen Gebote des religiösen Schweigerechts des Bürgers und der Religions- und Weltanschauungsfreiheit.

12 v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Aufl., 2006, S. 235 f.

### Zur Problematik des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens

Damit war es 1934 vorbei. Am 24. März 1933 war das Ermächtigungsgesetz,<sup>13</sup> dem auch das katholische Zentrum zugestimmt hatte,<sup>14</sup> in Kraft getreten. Damit waren die grundrechtlichen Garantien der Weimarer Verfassung abgeschafft. Am 16. Oktober 1934 hat die NS-Regierung ein neues Einkommensteuergesetz beschlossen.<sup>15</sup> In dessen Folge wurde das Kirchenlohnsteuerabzugsverfahren reichsweit eingeführt.<sup>16</sup> Mit Garantien und Verfassungswirklichkeit der Weimarer Verfassung war diese Anordnung unvereinbar.

Spezifisches NS-Unrecht lässt sich daraus jedoch nicht herleiten. Das Kirchenlohnsteuerabzugsverfahren diente nicht der Durchsetzung der nationalsozialistischen Ideologie, sondern schlicht der Verwaltungseinfachung. Später hat der NS-Staat dieses Verfahren gezielt torpediert. Ab 1943 wurde die Kirchenlohnsteuer deshalb von kirchlichen Stellen eingetrieben. Nach dem Untergang der NS-Herrschaft gelang es den Führungen beider großer Kirchen freilich recht schnell, sich als Widerstandskämpfer ins Bewusstsein zu rufen.<sup>17</sup> Flugs war vergessen, wie freudig beide Kirchen den Führer und Reichskanzler begrüßt und wie beharrlich sie geschwiegen hatten, als am 1. April 1933 der erste Judenboykott losgetreten wurde, als am 22. Juni 1934 nicht nur Ernst Röhm sondern auch *Erich Klausener*, der Vorsitzende der Katholischen Aktion in Berlin, ermordet wurden,<sup>18</sup> als zunehmend mehr politisch missliebige Bürger, Juden, Christen, Sinti und Roma oder Homosexuelle ganz öffentlich in Konzentrationslagern verschwanden und als am 9. November 1938 über 900 Synagogen brannten.

13 Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich (Ermächtigungsgesetz) vom 23. März 1933 (RGBl. I S. 141).

14 Vgl. dazu: *Scholder*, Die Kirchen und das Dritte Reich, Bd. 1, Vorgeschichte und Zeit der Illusionen 1918-1934, 1986, S. 300 ff.; *Wasmuth*, in: Märker/Otto (Hrsg.), Festschrift für Weddig Fricke, 2000, S. 202 (207 ff.).

15 RGBl. I S. 1005, in Kraft getreten am 25. Oktober 1934.

16 v. *Campenhausen/de Wall* (Fn. 12), S. 235 f.

17 Vgl. nur: *Neuhäusler*, Kreuz und Hakenkreuz. Der Kampf des Nationalsozialismus gegen die katholische Kirche und der kirchliche Widerstand, 1946.

18 Vgl. dazu: *Rüthers*, Verräter, Zufallshelden oder Gewissen der Nation? Facetten des Widerstands in Deutschland, 2008, S. 44 f.

Unter *Adenauer* war aber die Zeit, als viel von nationalsozialistischem Gedankengut in den Schläuchen des christlichen Sittengesetzes weiter waberte. Davon können etwa 50.000 Homosexuelle ein Lied singen, die bis 1969 von der Strafjustiz unter Berufung auf nunmehr durch die christliche Sittenordnung gerechtfertigte NS-Vorschriften unter Verstoß gegen die Menschenwürde abgeurteilt wurden.<sup>19</sup> In dieser Gedankenwelt konnte sich der Staatsrechtslehrer *Rudolf Smend* unwidersprochen zu der Behauptung versteigen, das Religionsverfassungsrecht der Weimarer Republik gelte zwar formal weiter, aber der Souveränität der beiden großen Kirchen gegenüber dem Staat stehe es nicht mehr entgegen, weil diese in den Abwehrkampf gegenüber dem Nationalsozialismus gezwungen worden seien.<sup>20</sup> Dabei muss ich betonen: Es hat ungezählte Christen gegeben, die aus innerer Überzeugung und unter schwersten Bedingungen tatsächlich aktiv Widerstand geleistet haben. Sie aber haben oft schwer darunter gelitten, dabei von ihrer Kirche allein gelassen worden zu sein.

Die hier nur angedeuteten Verhältnisse in der jungen Bundesrepublik erfordern eine weitere Zwischenbemerkung. Es ist sicherlich richtig,

19 Vgl. dazu näher: *Wasmuth*, in: Lautmann/Jellonek (Hrsg.), Nationalsozialistischer Terror gegen Homosexuelle. Verdrängt und ungesühnt, 2002, S. 173 ff.; *ders.*, in: Becker/Hilty/Stöckl/Würtenberger, Recht im Wandel seines sozialen und technologischen Umfelds, Festschrift für Manfred Rehbinder, 2002, S. 777 ff.

20 *Smend*, ZevKR 1 (1951), S. 4 ff.; diese Lehre hatte für das staatliche Recht erstmals *J. Heckel*, VerwArch 37 (1932), S. 280 (287 ff., 290 f.); *ders.*, in: Festschrift für Rudolf Smend, 1952, S. 103 (108 f.), vertreten. Sie beherrschte die bundesdeutsche Rechtswirklichkeit bis in die 1970er Jahre; vgl. nur: BGHZ 12, 321 (323f.); 22, 383 (387 f.); *Peters*, VVDStLR 11 (1952), 103 (108 f.); *Hesse*, ZevKR 3 (1953/54), 188 (191 f.); *ders.*, Der Rechtsschutz durch staatliche Gerichte im kirchlichen Bereich. Zugleich ein Beitrag zur Frage des rechtlichen Verhältnisses von Staat und Kirche in der Gegenwart, 1956, S. 62, 70 ff., 77 ff.; zusammenfassende Darstellung bei *Link*, Kirchliche Rechtsgeschichte, 2. Aufl., 2010, § 31, Rn. 12 ff.; grundlegend für die Aufgabe dieser Lehre waren erst Arbeiten von *H. Weber*, Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes, 1966; *ders.*, Grundprobleme des Staatskirchenrechts, 1970 und *Quaritsch*, Der Staat I (1962), 175 ff., 289 ff.; *ders.*, Der Staat 5 (1966), 451 ff.; *ders.*, NJW 1967, 764 ff.

## Zur Problematik des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens

dass es den Kirchen schon in der Weimarer Republik gelungen war, das Bewusstsein von den religionsverfassungsrechtlichen Grundsätzen der Weimarer Verfassung aufzuweichen und zu verdrängen, jedenfalls ansatzweise. Es ist aber maßgeblich das geistige Klima der Adenauer-Ära, das der Besinnung auf das in das Grundgesetz übernommenen Weimarer Religionsverfassungsrecht in weiten Teilen den Todesstoß versetzt und es durch ideologische Versatzstücke kirchlicher Anschauungen ersetzt hat. Seitdem werden statt sauberer juristisch abgestützter Auslegungen den oft recht eindeutigen Verfassungsnormen beliebig austauschbare, blumige Figuren von „Koordination“<sup>21</sup> und „Kooperation“,<sup>22</sup> „gemeinschaftlicher Verantwortung für den *einen* Bürger“, „freundschaftlichem Verhältnis zwischen Staat und Kirche“, „hinkender Trennung“, „notwendiger Berücksichtigung gewachsener Tradition“ und ein ganzes Arsenal weiterer Erfindungen unterschoben. Sie stehen nirgendwo im Grundgesetz und nirgendwo in der Weimarer Verfassung, sondern geben ausschließlich eine kirchliche Sichtweise des Staat-Kirche-Verhältnisses wieder.<sup>23</sup> Sie dienen sämtlich dem Ziel, die staatliche Neutralität zugunsten eines einseitigen kirchlichen Einflusses zurückzudrängen.

21 Nachweise oben (Fn. 19).

22 Vgl. nur *v. Campenhausen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., 2005, Art. 140 GG/137 WRV, Rn. 3 ff.; *v. Campenhausen/de Wall* (Fn. 12), S. 90 ff.; *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, 2000, Rn. 46 ff.; vgl. dazu aber auch die eingehende Kritik von *Wasmuth*, Verfassungsrechtliche Grenzen der institutionellen Kooperation von Staat und Religionsgesellschaften, in: Eberle/Ibler/Lorenz (Hrsg.), Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, Festschrift für Winfried Brohm, 2002, S. 607 ff.

23 Zur Koordinationslehre: *Tischleder*, Die Staatslehre Leos XIII, 1925, S. 60 ff., 262 ff.; *Listl*, Die Lehre der Kirche über das Verhältnis von Kirche und Staat, in: Listl/Schmitz, Handbuch des katholischen Kirchenrechts, 2. Aufl., 1999, S. 1239 (1244 ff.); zur Kooperationslehre: *Vaticanum II*, Art. 76 III *Constitutio Pastoralis de Ecclesia in Mundo huius Temporis* „Gaudium et Spes“, (AAS 58 [1966], S. 1025 ff.); zuvor bereits: *Pii IX*, *Pontificis Acta*, 1857 ff., Pars I, Bd. 3, S. 712.



### III. Verfassungsrechtliche Diskussion zum Kirchenlohnsteuerabzugsverfahren

Zurück zum Kirchenlohnsteuerabzugsverfahren: Auf dem Boden der geistigen Verrückungen in der Nachkriegszeit lag es auf der Hand, dass die Behinderung des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens in der NS-Ära als Verfolgung der Kirchen hingestellt wurde. Dass es sich dabei tatsächlich nur um die Beseitigung einer mit den Garantien der Weimarer Verfassung schlicht unvereinbaren Privilegierung der Kirchen handelte, war längst verdrängt. Daher wurde das Kirchenlohnsteuerabzugsverfahren umgehend wieder eingeführt.

Die Verklärung der Kirchen bekam Mitte der 1960er Jahre des vorigen Jahrhunderts zunehmend Risse. Seit den 1970er Jahren hatten einzelne Arbeitgeber und Arbeitnehmer sogar den Mut, ihre Inpflichtnahme vor bundesdeutschen Gerichten anzufechten, auf Grund der inzwischen längst verfestigten Vorbelastung der Justiz in Staatskirchensachen jedoch ohne jeden Erfolg. So dozierte der Bundesfinanzhof (BFH), der mit der Offenbarung der Religionszugehörigkeit bewirkte Eingriff in die Religionsfreiheit sei durch das behördliche Fragerecht in Art. 136 Abs. 3 S. 2 Weimarer Reichsverfassung (WRV) gerechtfertigt. Es laufe leer, wenn staatliche Behörden gehindert wären, Angaben über die Religionszugehörigkeit an Dritte zum Zweck des Kirchenlohnsteuerabzugs weiter zu geben. Außerdem garantiere Art. 137 Abs. 6 WRV die ordnungsgemäße Kirchensteuerverwaltung, die gestört sei, wenn der Arbeitgeber über keine Angaben zur Religionszugehörigkeit verfüge.<sup>24</sup> Die letzte Argumentation hat auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bedenkenlos übernommen.<sup>25</sup>

24 BFH, BStBl. 1976 II, S. 104.

25 BVerfGE 30, 415 (426); 46, 266ff.; 49, 375f.; BVerfG, NVwZ 2001, 909; vgl. dazu die eingehende Kritik von *Wasmuth/Schiller*, NVwZ 2001, 852 ff.; *Wasmuth* (Fn. 22), S. 607 (612); dagegen wiederum die wenig überzeugende Replik von *Zacharias*, DÖV 2003, 140 (145 ff.).

Zur Problematik des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens

#### IV. Kritik der behaupteten Verfassungsmäßigkeit

Wie aber ist die Verfassungsrechtslage tatsächlich? Art. 136 Abs. 3 S. 1 WRV beschränkt eine Durchbrechung des in Art. 136 Abs. 3 S. 2 WRV und Art. 4 Abs. 1 Grundgesetz (GG) geschützten Rechts, seine Religionszugehörigkeit zu verschweigen, auf Fragen von Behörden. Weiter legitimiert diese Ausnahmeregelung nichts. Arbeitgeber sind keine Behörden. Das in Art. 136 Abs. 3 S. 2 WRV sanktionierte behördliche Fragerecht läuft auch nicht leer, weil den Religionsgesellschaften verfassungsrechtlich nirgendwo das Recht eingeräumt ist, Kirchensteuern durch den Staat oder gar durch die Arbeitgeber einziehen zu lassen. Daran scheitert auch der Legitimationsversuch von BVerfG und BFH, der mit der Kirchensteuergarantie des Art. 136 Abs. 6 WRV operiert. Das wird schon deutlich, wenn man sich dessen Wortlaut vor Augen führt. Er lautet: „Die Religionsgesellschaften, welche Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, sind berechtigt, auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben.“ Kein Wort also vom Kirchensteuereinzug durch den Staat, und erst recht nicht vom Lohnsteuereinzug durch den Arbeitgeber. Es ist zwar zutreffend, dass den Kirchen keine Mittel hoheitlichen Zwangs zustehen. Insofern ist es auch unstrittig, dass staatliche Vollstreckungsbehörden gegenüber einem Kirchensteuerschuldner zu vollstrecken haben, wenn er seine festgesetzten Kirchensteuern nicht begleicht. Darin aber erschöpft sich die von Art. 136 Abs. 6 WRV beschriebene hoheitliche Zusammenarbeit des Staates mit den Kirchen. Im übrigen aber gilt: Die Religionsgesellschaften ihrerseits sind zur Steuererhebung berechtigt. Dazu hat der Staat den Religionsgesellschaften das Recht zur hoheitlichen Beitragserhebung verliehen.<sup>26</sup> Zur Bekräftigung dessen bestimmt Art. 137 Abs. 6 WRV außerdem, dass den Religionsgesellschaften hierfür die bürgerlichen Steuerlisten zur Verfügung zu stellen sind. Diese freilich gibt es seit 1920 nicht mehr. Das aber ist kein Grund, den Regelungsgehalt der Norm vollständig umzukrempeln. Der durch den Wegfall der Steuerlisten eingetretene Wandel lässt es nur zu,

26 BVerfGE 19, 206 (217); *Ehlers*, in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 140 GG/Art. 137 WRV, Rn. 31; v. *Campenhausen/de Wall* (Fn. 12), S. 229.

Johannes Wasmuth

dass die Religionsgesellschaften den Steuerlisten entsprechende Informationen erhalten, um dann ihrerseits die Kirchensteuern festzusetzen.

Einen offenen Verfassungsbruch begeht daher, wer behauptet, die Kirchensteuergarantie erfasse auch den staatlichen Kirchensteuereinzug und dessen Delegation an Arbeitgeber und Arbeitnehmer, weil der einfache Steuergesetzgeber dies nun einmal so vorgesehen habe. Damit wird das Verhältnis von Verfassungsordnung und einfachem Gesetzesrecht schlicht auf den Kopf gestellt. Verfassungswidriges Gesetzesrecht ist vom BVerfG für nichtig zu erklären, ändert aber kein Verfassungsrecht. Auf diesem Kardinalfehler aber beruht die Rechtsprechung von BVerfG und BFH, wenn sie behauptet, die Durchbrechung des religiösen Schweigerechts des Arbeitnehmers werde durch die Kirchensteuergarantie gerechtfertigt.

Ob sich auch der Arbeitgeber zur Abwehr seiner Pflichten zu Ermittlung und Abführung von Kirchenlohnsteuern auf die Weltanschauungsfreiheit berufen kann, hat das BVerfG zunächst offen gelassen, später aber im Fall der Beschwerde einer Handelsgesellschaft abgelehnt.<sup>27</sup> Jedenfalls einem als natürliche Person tätigen Arbeitgeber wird die Berufung auf eine diesen Pflichten entgegenstehende Weltanschauung aber nicht versagt werden können. Auch dieser Eingriff wird nicht durch die Kirchensteuergarantie des Art. 137 Abs. 6 WRV gerechtfertigt.

Kirchensteuereinzug durch den Staat und Kirchenlohnsteuereinzug durch in Dienst genommene Arbeitgeber verstoßen darüber hinaus elementar gegen zwei grundlegende Grundsätze des Religionsverfassungsrechts, nämlich die Gebote der staatlichen Neutralität und der Parität der Religions- und Weltanschauungsgesellschaften. Beide Prinzipien verbieten es im übrigen, die Kirchensteuergarantie des Art. 137 Abs. 6 WRV in der Weise zu verbiegen, dass aus der Beschränkung des Kirchensteuereinzugs durch Organe der Religionsgesellschaften ein Kirchensteuereinzug durch staatliche Organe konstruiert wird.

<sup>27</sup> BVerfGE 44, 103 (104).

## Zur Problematik des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens

Zunächst zum Gebot der Neutralität: Es ist notwendige Folge unter anderem der Religions- und Weltanschauungsfreiheit,<sup>28</sup> des Gleichheitsgrundsatzes<sup>29</sup> und des Verbots der Staatskirche<sup>30, 31</sup>. Deshalb darf sich der Staat mit keiner Religions- und Weltanschauungsgesellschaften identifizieren. Das BVerfG hat bereits früh, nämlich im 19. Band seiner amtlichen Entscheidungssammlung, klargestellt, dass das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot der Einführung staatskirchenrechtlicher Formen entgegensteht.<sup>32</sup> Es ist daher ausgeschlossen, dass die Religions- und Weltanschauungsgesellschaften ermächtigt werden, hoheitlich staatliche Aufgaben wahrzunehmen. Umgekehrt ist es untersagt, dass hoheitliche Amtsträger oder kirchliche Organisationsformen zur Durchführung religionsrechtlicher Aufgaben eingesetzt werden, soweit dies verfassungsrechtlich nicht ausnahmsweise ausdrücklich zugelassen ist.<sup>33</sup> Das gilt schon wegen des fehlenden Gesetzesvorbehalts in Art. 4 GG, weshalb Eingriffe in die Religionsfreiheit im Grundgesetz ausdrücklich zugelassen sein müssen.<sup>34</sup> Der Verstoß des staatlichen Kirchensteuereinzugs gegen das Neutralitätsgebot liegt damit offen zutage. Kirchensteuern dienen nicht der Allgemeinheit, sondern allein den Religionsgesellschaften. Sie sind also keine staatlichen Aufgaben. Dennoch setzt der Staat zu ihrem Einzug staatliche Finanzbeamte ein und verpflichtet hoheitlich die Arbeitgeber. Eine Verfassungsnorm, welche den staatlichen Kirchen-

28 Art. 4 Abs. 1 GG.

29 Art. 3 Abs. 1 und 3 GG.

30 Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 I WRV.

31 Diese Ableitung des Neutralitätsgebots nimmt das BVerfG in ständiger Rechtsprechung vor (BVerfGE 93, 1 [16f.]; 105, 279 [294]; 108, 282 [299 f.]) und beruft sich dabei noch auf weitere Verfassungsgarantien.

32 BVerfGE 19, 1 (11 f.); 19, 206 (223 f.).

33 *Korloth*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz (Loseblatt), Art. 140 GG/Art. 137 WRV, Rn. 4; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 11. Aufl., 2011, Art. 140 GG/Art. 137 WRV, Rn. 2; *Morlock*, in: Dreier, Grundgesetz, 2. Aufl., 2008, Art. 140 GG/Art. 137 WRV, Rn. 21.

34 BVerfGE 44, 59 (67); 52, 223 (246); 93, 1 (21); *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., 2010, Art. 4, Rn. 16.

Johannes Wasmuth

steuereinzug und dessen Delegation an Arbeitgeber und Arbeitnehmer rechtfertigen könnte, gibt es nicht.

Ebenso offenkundig ist ein Verstoß gegen das Verbot der Parität. Der staatliche Kirchensteuereinzug führt dazu, dass einzelne Religionsgesellschaften gegenüber anderen wirtschaftlich günstiger gestellt werden. Staatliche Ungleichbehandlungen können zwar gerechtfertigt sein. Dazu müssen sie aber sachlich vertretbar sein. Ein Operieren mit vermeintlichen Sachgründen wie der Bedeutung der großen Kirchen, der Tradition oder dem freundschaftlichen Verhältnis, der hinkenden Trennung und anderem scheidet jedenfalls daran, dass es verfassungsrechtlich eine klare Entscheidung dafür gibt, dass der Kirchensteuereinzug Sache der Religionsgesellschaften ist und dass dem Staat ein hoheitliches Tätigwerden im Bereich kirchlicher Aufgaben verboten ist. Damit sind all diese Gründe sachfremd.

Die Rechtfertigungsversuche von BVerfG und BFH leiden daher unter schwerwiegenden Rechtsmängeln. Beide Gerichte legen die von ihnen herangezogenen Verfassungsnormen nicht aus und ermitteln ihren verfassungsrechtlichen Inhalt. Vielmehr unterstellen sie ihnen eine kirchliche Privilegierung und laden den Inhalt damit ideologisch auf. Begründet wird nur noch, dass die gerügten Grundrechtseingriffe hinzunehmen seien, weil dieser unterstellte Inhalt anders nicht verwirklicht werden könne. Ein derartiges Vorgehen hat die Beweiskraft des logischen Zirkelschlusses, weil die Gerichte ein Ergebnis voraussetzen, das sie zu begründen vorgeben. Gleichwohl wäre es blauäugig anzunehmen, BVerfG und BFH wären zu einer Wende ihrer Rechtsprechung bereit.

Dennoch gilt der Grundsatz „Roma locuta, causa finita“ nicht. Seit nunmehr sieben Jahren vertrete ich eine Menschenrechtsbeschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, die sich gegen das Kirchenlohnsteuerabzugsverfahren wendet.<sup>35</sup> Vor einem Jahr hat der Gerichtshof die Beschwerde der Bundesregierung zugeleitet. Gewonnen ist sie damit noch lange nicht. Statistisch werden aber

35 Requête no. 12884/03 – Wasmuth c. Allemagne.

#### Zur Problematik des Kirchenlohnsteuerabzugsverfahrens

nur zwei Prozent der Beschwerden aus Deutschland angenommen. Davon wiederum sind immerhin 50 Prozent der Verfahren erfolgreich.

Europa bietet aber die Möglichkeit einer noch viel weitergehenden Betrachtung: Kirchliche Sozialeinrichtungen stehen im Wettbewerb mit Einrichtungen anderer Träger. Nach den Angaben der Kirchen erhalten diese im Durchschnitt neben allen Trägern der Wohlfahrt zustehenden Staatszuschüssen 10 Prozent Zuschüsse aus kirchlichen Haushalten. Diese jedoch werden durch diverse Staatsleistungen gespeist, zu denen der staatliche Einzug der Kirchensteuer immerhin einen kleinen Beitrag leistet. Bei dieser Konstellation wird man schon einmal die Frage stellen dürfen, ob dieses System mit europäischem Wettbewerbsrecht vereinbar ist.

#### V. Fazit

Ich komme zum Schluss. Mit dem Religionsrecht befasste ich mich nur sporadisch. Eigentlicher Schwerpunkt meiner anwaltlichen Tätigkeit ist die Aufarbeitung des Unrechts der beiden Diktaturen, die es auf deutschem Boden gegeben hat. Dabei habe ich ein Gespür dafür entwickelt, was den freiheitlichen Rechtsstaat vom Unrechtsstaat unterscheidet. Ersterer ist frei von jeder Form von Weltanschauung, ist aber auch gegenüber jeder Form von Weltanschauung seiner Bürger in gleicher Weise tolerant. Letzterer hat sich einer bestimmten Weltanschauung verschrieben und bekämpft daher jede Abweichung davon. Dabei ist es gleichgültig, ob die Weltanschauung transzendent verortet ist und deshalb eine Religion darstellt oder nicht. Jeder transzendenten oder nicht-transzendenten Anschauung von Welt und Himmel eignet eine Form des Ausgrenzens gegenüber demjenigen, der anders denkt. Daher darf sich der freiheitliche Staat mit keiner Religion oder Weltanschauung verbünden, will er seine Freiheitlichkeit nicht jedenfalls partiell aufs Spiel setzen und damit ein Stück Unrechtsstaat schaffen.

Kirchliche Interessenvertreter fordern dagegen die staatliche Privilegierung konkreter Religionsgesellschaften und reklamieren sie zur Sicherung der Freiheit. Zur Begründung wird dann gerne der Spruch *Böcken-*

Johannes Wasmuth

*fördes*<sup>36</sup> angeführt, der da lautet: „Der freiheitliche säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“. Also, so wird geschlussfolgert, muss der Staat seine Voraussetzungen, nämlich die Kirchen, privilegieren oder fördern, wie das immer so schön heißt. Aber auch *Böckenförde* weiß es besser, denn nur zwei Sätze später, die gerne verschwiegen werden, hat er geschrieben: „Andererseits kann er“, nämlich der Staat, „diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heißt mit dem Mittel des Rechtszwanges oder autoritativen Gebotes zu garantieren versuchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben.“ Da kann ich *Böckenförde* nur zustimmen. Und ich möchte hinzufügen: Nach den Erfahrungen der Religionskriege und von zwei Diktaturen haben gerade wir Deutschen allen Grund, für diese Freiheit einzustehen.

36 *Böckenförde*, Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, S. 60.

Staatsleistungen – ewige Rente?





## Staatsleistungen – ewige Rente?

Heinrich de Wall

„Staatsleistungen – ewige Rente?“ So fragt der Titel dieses Fachgesprächs. Das Geleitwort in der Einladung zum 4. Berliner Gespräch über das Verhältnis von Staat, Religion und Weltanschauung enthält weitere Fragestellungen: Ist die Ausweitung steuerlicher Begünstigungen und finanzieller Transferleistungen auf alle Gemeinschaften (gemeint sind Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, HdW) wünschenswert und leistbar? Diese Frage verweist auf ein nicht nur akademisches, sondern ein sehr praktisches und aktuell zu lösendes Problem, das sich z. B. im Zusammenhang mit der Einführung eines islamischen Religionsunterrichts stellt, wie sie derzeit diskutiert wird: können etwa Imame einer muslimischen Gemeinschaft Religionsunterricht erteilen und ist dafür an die entsprechende Gemeinschaft ein Entgelt durch den Schulträger zu entrichten? Der Titel dieser Diskussionsrunde einerseits und die in der Einladung aufgeworfene Frage andererseits verweisen bereits auf das Erfordernis der Differenzierung verschiedener Arten staatlicher Zuwendungen an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, die durch die Sache und durch die Rechtslage gefordert wird. Wenn nämlich nach den „Staatsleistungen als ewigen Renten“ gefragt wird, so wird damit offensichtlich auf das bisher uneingelöste Ablösungsgebot für die „auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften“ in Art. 138 Abs. 1 S. 1 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, der Weimarer Reichsverfassung (WRV), angespielt, der gem. Art. 140 GG Bestandteil des Grundgesetzes ist. Dagegen beschränkt sich die Problematik der Erstreckung finanzieller Transferleistungen auf alle Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften nicht auf solche besonderen Staatsleistungen, sondern umfasst auch andere Arten staatlicher Zuwendungen an die Religionsgemeinschaften.<sup>1</sup> Um dies zu ver-

1 Vgl. zu den verschiedenen Zuwendungen des Staates an die Kirchen und Religionsgemeinschaften *Gerhard Robbers*, Förderung der Kirchen durch den Staat,

Heinrich de Wall

deutlichen, soll im Folgenden zunächst die begriffliche, sachliche und rechtliche Unterscheidung unterschiedlicher finanzieller Zuwendungen des Staates an Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften dargestellt werden. Dann soll insbesondere auf die Rechtsprobleme der Staatsleistungen im Sinne des Art. 138 Abs. 1 WRV und auf den Inhalt und die Konsequenzen des dort enthaltenen Ablösungsgebotes eingegangen werden, insbesondere darauf, inwiefern Art. 138 Abs. 1 WRV zu einer „ewigen Rente“ führt. Schließlich soll angedeutet werden, ob und inwieweit solche Staatsleistungen oder andere finanzielle Zuwendungen des Staates auf alle Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften auszudehnen sind.

### **Staatsleistungen und andere finanzielle Zuwendungen des Staates**

Art. 138 Abs. 1 der WRV ordnet, wie bereits erwähnt, an, dass „die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften durch die Landesgesetzgebung ... abgelöst (werden)“. Diese Vorschrift zielt auf die finanzielle Entflechtung von Staat und Religionsgesellschaften, in diesem Falle vor allem von Staat und Kirchen. Sie ergänzt somit die Trennung von Staat und Kirche, die in Art. 137 Abs. 1 WRV i.V.m. Art. 140 GG enthalten ist, wonach eine Staatskirche nicht besteht. Wie schon die Aufzählung: „auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhende Leistungen“ zeigt, gab es 1919 solche finanziellen Zuwendungen an die Kirchen in bunter Fülle, und das gilt nicht nur für die verschiedenen Rechtsgrundlagen, sondern auch was Zweck, Art der Zuwendung etc. angeht.

in: Josef Listl u.a. (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland (HdbStKirchR), Bd. 1, Berlin, 2. Aufl. 1994, S. 867-890; *Wolfgang Clement*, Politische Dimension und Praxis der staatlichen Förderung der Kirche, in: Heiner Marré u.a. (Hrsg.), Die staatliche Förderung von Gesellschaft und Kirche, Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 28 (1994), S. 41-57; aufschlussreich in den Einzelheiten *Carsten Frerk*, Finanzen und Vermögen der Kirchen in Deutschland, Aschaffenburg, 3. Aufl. 2004.

## Staatsleistungen – ewige Rente?

Die Staatsleistungen beruhen auf unterschiedlichen sachlichen Gründen und waren zu einem großen Teil unmittelbare oder mittelbare Konsequenzen von Säkularisationen von Kirchengut in unterschiedlichen Epochen.

Dabei gilt es freilich zwei Missverständnisse zu vermeiden: Der Hinweis auf die historischen Hintergründe der Leistungen dient der Illustration, warum es solche Leistungen gab. Keinesfalls ist aber dieser Hintergrund begründendes oder einschränkendes Tatbestandsmerkmal für Art. 138 Abs. 1 WRV. Dieser umfasst alle Leistungen, die auf den genannten Rechtstiteln beruhen, seien sie Säkularisationsfolgen oder nicht. Der Versuch nachzuweisen, dass alle oder einzelne Staatsleistungen in Wirklichkeit keine Säkularisationsfolgen seien, ist daher für den Rechtsgehalt des Art. 138 Abs. 1 WRV ebenso irrelevant wie der Hinweis auf ihren historischen Abstand zu 1919 oder heute. Weder eine aus heutiger oder aus früherer Sicht bewertete Legitimität solcher Leistungsverpflichtungen noch ihr Alter sind für Art. 138 Abs. 1 WRV von Bedeutung.

Die Leistungen beruhen auch nicht alle auf der großen Säkularisation von 1803, die vor allem zu Lasten katholischen Kirchenguts ging. Die Leistungen an die evangelischen Kirchen beispielsweise sind damit weitgehend gar nicht zu erklären, sondern beruhen auf anderen Vorgängen oder Motiven, die z.T. weiter zurückreichen, zum Teil aber auch auf den Prozess der Trennung von Staat und Kirche im 19. Jahrhundert zurückzuführen sind. So gibt es Zuschüsse, die darauf beruhen, dass der Staat die evangelischen Kirchenbehörden aus seinem unmittelbaren Bereich entließ, aber für deren finanzielle Ausstattung sorgte. Auch solche Motive und ihre Bewertung aus heutiger Sicht vermögen die Anwendung von Art. 138 WRV weder zu begründen noch einzuschränken. Art. 138 Abs. 1 WRV stellt allein auf das Vorliegen einer „auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden“ Staatsleistung ab.

Der Verweis auf den historischen Hintergrund verdeutlicht aber, dass Art. 138 Abs. 1 WRV in der Vergangenheit vor 1919 begründete staatliche Leistungen zum Gegenstand hat und sie dem Gebot der Ablösung unterwirft. Staatliche Zuwendungen, auch an Religionsgemeinschaften, gibt es aber nicht nur in Form dieser Leistungen, sondern auch auf ganz anderer Grundlage. Zu nennen sind Entgelte, die der Staat für Leistun-

Heinrich de Wall

gen der Kirchen entrichtet: beispielsweise wenn die Kirchen Pfarrer als Lehrkräfte für den Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen entsenden. Davon wiederum zu unterscheiden sind Subventionen, die der Staat an Religionsgemeinschaften wie auch an andere Gemeinschaften leisten kann. Subventionen werden nicht als Entgelte für erbrachte Leistungen gewährt, sondern zur Erfüllung von Zwecken, die auch im Interesse der Allgemeinheit liegen. Subventionen sind also final auf einen Gemeinwohlzweck gerichtet. Ein Beispiel dafür sind etwa Zuwendungen für den Bau und Betrieb von diakonischen Einrichtungen. Hintergrund für öffentliche Zuwendungen in unterschiedlicher Form kann auch die Einbeziehung kirchlicher Träger in die Sozialsysteme sein, etwa wenn ein kirchliches Krankenhaus Leistungen durch die gesetzliche Krankenversicherung für die Behandlung von Patienten erhält (ein Entgelt), oder wenn ein kirchlicher Träger für den Ausbau eines Krankenhauses gefördert wird (eine Subvention).

### **Staatsleistungen – ewige Rente?**

Das Ablösungsgebot des Art. 138 Abs. 1 WRV und die Frage nach der ewigen Rente stellt sich nur für die Staatsleistungen in dem genannten engeren Sinne, nicht für Entgelte, Subventionen oder die Einbeziehung in die Sozialsysteme. Dort gelten die allgemeinen Regeln für solche Leistungen – Entgelte sind Gegenleistungen für im Einzelnen erbrachte Dienstleistungen, keine „Renten“, Subventionen werden im Hinblick auf bestimmte Zwecke einmalig oder periodisch geleistet, wurzeln nicht in der Vergangenheit.

### **Der Inhalt von Art. 138 Abs. 1 WRV**

Im Hinblick auf die Staatsleistungen im engeren Sinne wirft der Art. 138 Abs. 1 WRV eine Fülle von Problemen im Detail auf, von denen hier nur einige zur Illustration der schwierigen juristischen Fragen im Zusammenhang mit dieser Vorschrift, die doch eigentlich einen

## Staatsleistungen – ewige Rente?

knappen und klaren Wortlaut hat, genannt werden sollen.<sup>2</sup> So ist es z.T. schon schwierig, einzelne Leistungen als solche i.S.v. Art. 138 Abs. 1 WRV zu identifizieren. Dementsprechend ist auch die Höhe dieser Leistungen nicht ganz einfach zu ermitteln. Die EKD beziffert die Staatsleistungen für die evangelischen Landeskirchen im Jahre 2005 mit ca. 232 Millionen Euro. Das macht etwa 2,2 Prozent der gesamten landeskirchlichen Einkünfte aus. Auf katholischer Seite dürften die Zahlen ähnlich sein.

Im Einzelfall schwierig zu bestimmen und streitig ist die Frage, ob auch sogenannte negative Staatsleistungen, also Steuer- und Abgabenbefreiungen, zu den Staatsleistungen im Sinne des Art. 138 Abs. 1 WRV zählen. Eine wichtige Frage ist ferner, ob die kommunalen Leistungen zu den Staatsleistungen gehören oder nicht. Während in der Weimarer Zeit letzteres angenommen wurde, wird mit guten Gründen heute vielfach vertreten, dass auch die kommunalen Leistungen dem Ablösungsgebot des Art. 138 Abs. 1 WRV unterworfen sind.

Man kann die Staatsleistungen nach verschiedenen Kriterien unterscheiden – zum Beispiel nach ihrer Zwecksetzung: So gibt es Zuschüsse für kirchenregimentliche Zwecke, also für den Verwaltungsaufwand der Kirche, Besoldungszuschüsse oder Leistungen für den Bau und den Unterhalt von kirchlichen Gebäuden. Man kann Betrags- von Bedarfsleistungen unterscheiden, also solche, die nach einem festen, periodisch zu entrichtenden Betrag geleistet werden und andere, die nur bei Bedarf anfallen, etwa bei Renovierungsbedürftigkeit eines Gebäudes. Unterscheiden kann man auch Natural- und Geldleistungen.

Der Zweck und das Anliegen des Art. 138 Abs. 1 WRV sind eigentlich klar. Er gebietet die Ablösung der genannten Staatsleistungen und insofern die finanzielle Entflechtung von Staat und Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften. Dieses Ziel kann natürlich am besten durch die Zah-

2 Zu den Staatsleistungen s. etwa *Josef Isensee*, Staatsleistungen, in: Josef Listl (Fn. 1), S. 1009-1063; *Axel v. Campenhausen/Heinrich de Wall*, Staatskirchenrecht, München, 4. Aufl. 2006, S. 281 ff.; *Peter Unruh*, Religionsverfassungsrecht, 2009, S. 284 ff.; ausführlich *Michael Droegge*, Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, Berlin 2004.

lung einer einmaligen Geldsumme als „Ablösung“ erreicht werden. Ob die Verrentung, also die Umwandlung in einen regelmäßig zu leistenden Pauschalbetrag, eine Art. 138 Abs. 1 WRV genügende Art der Ablösung wäre, darüber wird gestritten. Dass die Verfassung dem Gesetzgeber die Regelung der Grundsätze und der Einzelheiten der Ablösung überlässt, spricht dafür, dass diese Grundsatzfrage eben nicht durch die Verfassung selbst entschieden worden ist, sondern dem Gesetzgeber überlassen bleibt.

Im Hinblick auf die Höhe der Ablösung kann diskutiert werden, ob das Äquivalenzprinzip gilt, wonach die Staatsleistungen in voller Höhe abzugelten sind, oder ob lediglich – wie im Falle der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG – eine „angemessene Entschädigung“ geschuldet wird. Insofern möchte ich darauf hinweisen, dass auch eine Entschädigung im Sinne der eingeführten Begrifflichkeit üblicherweise den vollen Wert der entzogenen Sache erreichen muss. Für einen mit der „Sozialbindung“ des Eigentums zu begründenden „Abschlag“ davon muss es durchgreifende Gründe geben.

Ein Anhaltspunkt für das Maß der Ablösungsentschädigung und damit eine Orientierung, was eine solche Ablösung kosten würde, mag die steuerliche Bewertung von wiederkehrenden Leistungen sein. Nach Anlage 9 a des Bewertungsgesetzes sind wiederkehrende, zeitlich begrenzte Leistungen von über 101 Jahren mit dem 18,6-fachen des Jahreswertes anzusetzen. Wenn – nur als Orientierungsgröße – einmal von etwa 460 Millionen Euro an jährlichen Staatsleistungen ausgegangen wird, ergäbe sich daraus eine Ablösungssumme von über 8,5 Milliarden Euro. Das kann aber, wegen der erwähnten komplizierten Einzelfragen, nur eine ganz grobe Orientierung sein. Berücksichtigt man, dass die derzeit zu erzielende Verzinsung wohl deutlich unter dem im Bewertungsgesetz zugrunde gelegten Wert liegt und dass die Staatsleistungen eben nicht zeitlich begrenzte Leistungen sind, wird der Multiplikator und damit die Ablösungssumme wohl höher anzusetzen sein.

Staatsleistungen – ewige Rente?

### Das Ablösungsgebot als Grundlage der „ewigen Rente“?

Unter anderem die Größenordnung der Ablösesumme mag ein Grund dafür sein, dass es bisher nicht zu der von der Verfassung seit 90 Jahren geforderten Ablösung gekommen ist. Verpflichtete des Ablösungsgebotes sind die Länder, deren Gesetzgeber in Art. 138 Abs. 1 WRV die Regelung der Ablösung auferlegt wird. Freilich macht Art. 138 Abs. 1 Satz 2 WRV die Ablösung davon abhängig, dass das Reich, heute also der Bund, die Grundsätze der Ablösung aufstellt. Das ist bisher nicht geschehen. Dieser Mangel hat dann eben zu der Frage danach geführt, ob denn die Staatsleistungen eine „ewige Rente“ sind: Denn Art. 138 Abs. 1 WRV ordnet eben die Ablösung der Staatsleistungen an und schließt damit ihre bloße Aufhebung oder Nichtzahlung aus. Er beinhaltet demnach auch, dass bis zur Ablösung diese auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Leistungen weiter entrichtet werden müssen. Dies ist früher in Art. 173 WRV ausdrücklich angeordnet worden. Dieser Artikel wurde aber bereits während der Weimarer Reichsverfassung insofern für überflüssig gehalten, weil es bereits aus Art. 138 Abs. 1 WRV folgt.<sup>3</sup> Die fehlende Aufnahme des Art. 173 WRV ins Grundgesetz ändert nichts daran, dass die Staatsleistungen bis zur Ablösung weiter zu entrichten sind.

Zwar hat es immer wieder Meinungsäußerungen gegeben, dass die Staatsleistungen obsolet seien und demnach einfach eingestellt werden könnten. Angesichts des Verfassungswortlautes ist das aber nicht nachzuvollziehen. Mit der Verfassung kann die bloße Einstellung der Staatsleistungen nicht in Einklang gebracht werden. Selbst wenn man sich Art. 138 Abs. 1 WRV wegdenkt, schützen überdies Art. 138 Abs. 2 WRV sowie Art. 14 GG das Vermögen der Kirchen, zu denen auch die auf besonderen Rechtsgrundlagen beruhenden Leistungsverpflichtungen des Staates gehören.

3 S. nur lapidar *Gerhard Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919, 14. Aufl. 1933, Art. 173 Anm. 1: „Dieser Artikel ist überflüssig. Denn es folgt schon aus Art. 138 Abs. 1 ..., daß die Länder die auf dem alten Recht beruhenden Staatsleistungen weder einfach einstellen ... können, noch ... (ohne Reichsgesetz ablösen dürfen) ...“.



Heinrich de Wall

Der allgemeine Wandel der Verhältnisse kann nicht einfach die Verfassung überspielen. Er ist überdies, soweit es um die Trennung von Staat und Kirche geht, durch die Verfassung selbst herbeigeführt worden und insofern beim ausdrücklichen Ablösungs-, nicht Beendigungsgebot durch eben diese Verfassung vorausgesetzt. Parallelen zu privatrechtlichen Instituten wie der *clausula rebus sic stantibus*<sup>4</sup> oder dem Wegfall der Geschäftsgrundlage tragen schon deshalb nicht.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass diese Institute vertragsrechtlicher Natur sind und allenfalls die auf vertraglichen Vereinbarungen beruhenden Staatsleistungen berühren würden, wenn man denn annähme, dass ihre Voraussetzungen vorliegen. Die Rechtsprechung hat das bisher abgelehnt. Einen Wegfall der Staatsleistungen wegen Unzeitgemäßheit gibt es also nicht. Die Verfassung darf nicht wegen vermeintlicher oder tatsächlicher Unzeitgemäßheit missachtet werden – sie kann allenfalls mit den erforderlichen parlamentarischen Mehrheiten geändert werden.

Aber natürlich ist die Zeit seit 1919 nicht stehen geblieben. Die vielfältigen Rechtsfragen und Probleme und das von den Beteiligten, auch den begünstigten Kirchen, empfundene Bedürfnis nach einer Flurbereinigung haben dazu geführt, dass in der Zeit seither auf Grundlage von Vereinbarungen der Kirchen mit den Ländern die Staatsleistungen vielfach pauschaliert worden sind. Das ändert freilich nichts daran, dass solche Vereinbarungen nicht eigentlich die Ablösung sind, die in Art. 138 Abs. 1 WRV gemeint ist. Diese setzt vielmehr ja den Erlass eines Reichs- bzw. Bundesgesetzes über die Grundlagen der Ablösung voraus. Dementsprechend sind in den Vertragstexten häufig Klauseln enthalten, die darauf verweisen, dass Art. 138 Abs. 1 S. 2 WRV unberührt bleibt.

4 Allgemeiner Grundsatz des Vertragsrechts, der unter bestimmten Voraussetzungen eine Vertragsänderung oder -aufhebung gestattet, sofern sich entscheidende Umstände seit dem Vertragsschluss ändern.

Staatsleistungen – ewige Rente?

### **Zur Ausdehnung von Staatsleistungen und anderen finanziellen Zuwendungen des Staates auf alle Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften**

Abschließend soll noch kurz auf die Übertragbarkeit der Staatsleistungen und anderer finanzieller Zuwendungen an die Kirchen auf andere Religions- und auf Weltanschauungsgemeinschaften eingegangen werden. Zwar ist begrifflich eine Erweiterung der Staatsleistungen auf andere Religionsgemeinschaften schwer vorstellbar. Es handelt sich ja schließlich um in der Vergangenheit vor 1919 begründete, in den ehemaligen Beziehungen zwischen Staat und Kirche bzw. deren Auflösung wurzelnde Leistungen des Staates. Insofern ist die Neubegründung von Staatsleistungen gar nicht möglich. Dennoch können auch andere Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften in den Genuss entsprechender Leistungen gelangen. Es bleibt dem Staat nämlich unbenommen, aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Religionen und Religionsgemeinschaften die Konsequenz zu ziehen, dass nicht nur die Kirchen, zu deren Gunsten die in Art. 138 Abs. 1 WRV genannten Staatsleistungen bestehen, sondern auch andere Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften eine finanzielle Förderung erhalten, die den Staatsleistungen entspricht. Eine solche Regelung besteht etwa im Freistaat Bayern: Dort wird ein staatlicher Zuschuss zur Besoldung der „Seelsorgegeistlichen“ in Form eines bestimmten, geringen Beitrags pro Mitglied an alle Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften geleistet, die Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, nicht nur an diejenigen, die von der „alten“ Rechtsgrundlage dieser Leistung erfasst werden. Dies geschieht ausdrücklich aus Gründen der Gleichbehandlung.<sup>5</sup> So enthält der Bund für Geistesfreiheit in Bayern, Körperschaft des öffentlichen Rechts, eine Zuwendung entsprechend den Zuschüssen für die Seelsorgegeistlichen der Religionsgemeinschaften. Bei solchen Erstreckungen auf andere Gemeinschaften sind natürlich die verfas-

5 So ausdrücklich („aus Paritätsgründen“) die Vorbemerkung zu Titel 05 52 des Doppelhaushaltes 2009/2010 für den Freistaat Bayern; s. auch *Heinrich de Wall*, Die Fortwirkung der Säkularisation im heutigen Staatskirchenrecht, in: Heiner Marré u.a. (Hrsg.) *Säkularisation und Säkularisierung*, Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 38 (2004), S. 53-82 (70 f.).

sungsrechtlichen Schranken, namentlich das Gleichbehandlungsgebot, strikt zu wahren. Der Staat darf nicht etwa nur einzelne Religionsgemeinschaften begünstigen, ohne dass dafür ein rechtfertigender, nicht in der Religion liegender Grund vorliegt.

Allerdings ist eine solche Förderung aus Gründen der Gleichbehandlung zwar erlaubt; auf der anderen Seite besteht aber kein Anspruch bisher nicht begünstigter Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften auf die Gewährung solcher gleichheitshalber geleisteter Zahlungen. Denn der rechtfertigende Grund für die Leistung gerade und allein an die ursprünglich begünstigten Religionsgemeinschaften besteht in der Garantie des Art. 138 Abs. 1 WRV selbst. Es verstößt daher nicht gegen den Gleichheitssatz, wenn eine solche Staatsleistung nur an die ursprünglich begünstigten Religionsgemeinschaften gezahlt wird.

Die anderen Formen der Zuwendungen, die Religionsgemeinschaften zugutekommen, also Subventionen für die Förderung öffentlicher Zwecke, Entgelte oder die Einbeziehung von kirchlichen Trägern in die Sozialsysteme, können ebenfalls auf andere Religionsgemeinschaften erstreckt werden. Hier gelten ebenso das Gleichbehandlungsgebot und der Grundsatz der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates. Für solche Zuwendungen und für die Differenzierung bei ihrer Zuteilung müssen also rechtfertigende Gründe vorhanden sein, die nicht gerade in der bestimmten Religion oder Weltanschauung selbst zu finden sind. Beispielsweise dürfte man die vor einigen Jahren vereinbarten Zuwendungen der Bundesrepublik an den Zentralrat der Juden ohne weiteres als Subvention unter anderem für die Integrationsleistungen dieser Gemeinschaft bei der Aufnahme von osteuropäischen Migranten rechtfertigen können, wie dies im Vertrag auch festgehalten wird. Das Bundesverfassungsgericht hat in jüngerer Zeit die staatliche Förderung der jüdischen Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern im Grundsatz ohne weiteres für zulässig erachtet – ob als Subvention oder als paritätshalber im Hinblick auf Staatsleistungen an die Kirchen geleistete Zahlung ist dabei offen geblieben.<sup>6</sup> Die Erstreckung solcher Leistungen auf andere Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften – oder aber

6 BVerfGE 123, 148 (184 f.).

### Staatsleistungen – ewige Rente?

deren Einstellung auch gegenüber den bisher begünstigten – ist bei ansonsten gleichen Voraussetzungen aus Gleichheitsgründen geboten. Bei sonst gleichen Voraussetzungen wäre, um das eingangs genannte Beispiel aufzugreifen, auch einer muslimischen Gemeinschaft ein Entgelt für Religionsunterricht erteilende Imame zu entrichten, wenn in dem betreffenden Bundesland den Kirchen ein solches Entgelt gezahlt wird.

Wenn ich also die aufgeworfenen Fragen aus der Sicht eines Juristen kurz zu beantworten hätte: Staatsleistungen – ewige Rente? Das will die Verfassung nicht. Sie steht aber auch der Einstellung der Staatsleistungen entgegen. Die Fortdauer der Staatsleistungen beruht darauf, dass seit 1919 kein Reichs- bzw. Bundesgesetz über die Grundlagen ihrer Ablösung erlassen wurde, wie es Art. 138 Abs. 1 WRV i.V.m. Art. 140 GG vorsieht. Die Einbeziehung von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in staatliche Transferleistungen ist möglich und – außer bei den Staatsleistungen – bei gleichen Voraussetzungen wie bei den sonst begünstigten Gemeinschaften auch geboten.



# Staatsleistungen

Carsten Frerk

Als Impulsreferat zum Thema „Staatsleistungen“ möchte ich kurz und bündig zehn Facetten benennen. Dazu eine Vorbemerkung: Ich werde mich nicht mit den Staatsleistungen an die Kirchen in einem weiteren Sinn beschäftigen – das sind rund 17 Milliarden Euro pro Jahr – sondern nur mit den Zahlungen, die auf älteren, angeblich historischen Rechtstiteln beruhen, die über Art. 140 in das Grundgesetz inkorporiert wurden (rund 500 Millionen Euro). Davon wiederum werde ich mich nur mit den Zuschüssen zur Besoldung von Geistlichen beschäftigen, die ich als „Staatsdotationen“ bezeichne.

2009 zahlten die deutschen Bundesländer (außer Bremen und Hamburg) an die beiden großen Kirchen für Personalzuschüsse und „Kirchenregiment“ insgesamt 442 Millionen Euro.

## 1. Entstehung und Eigenart

Die historische Herleitung und damit auch die Begründung für diese Staatsdotationen ist eine Geschichte für sich. Was arbeitsteilig in vielen wissenschaftlichen und kirchlichen Darstellungen verbreitet wird, das habe auch ich selber bis vor kurzer Zeit akzeptiert und mündlich wie schriftlich referiert. Bei der Bearbeitung dieses Themas hat sich jedoch für mich ergeben: Das ist falsch gewesen.

„Staatskirchenrechtlich“ in einem Satz formuliert heißt es: „Staatsleistungen bilden (den) ‚Säkularisations-Ausgleich‘ (*Isensee*), insbesondere im Hinblick auf die Geschehnisse im Zusammenhang mit der Reformation und auf ‚die‘ Säkularisation zu Beginn des 19. Jahrhunderts.“<sup>1</sup> Als Jah-

1 *Alexander Hollerbach*, § 139 Der verfassungsrechtliche Schutz kirchlicher Organisation, in: Josef Isensee (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik

Carsten Frerk

reszahl: 1803. So wurde es immer wieder und immer wieder geschrieben.

Diese Darstellung entspricht jedoch nicht den historischen Tatsachen und ist eigentlich amüsant, denn alle derartigen Darstellungen sind bemerkenswerte Beispiele für den Erfolg des kirchlichen Lobbyismus und die Phantasie des so genannten „Staatskirchenrechts“.

Von einer Säkularisation „der katholischen Kirche“ zu sprechen ist zudem mehrfach übertrieben und auch sachlich falsch, da 1803 alle katholischen Einrichtungen, die der „Seelsorge“ und der Wohlfahrt dienten, im Kirchenbesitz verblieben und zum Teil (wie das Vereinigte Stift in Trier) sogar finanziell noch besser ausgestattet wurden.

## 2. Historisches zur Säkularisierung

Die „geistlichen Territorien“, die 1803 säkularisiert wurden, waren überwiegend kaiserliche und königliche Lehen. Wie diese geistlichen Territorien als kaiserliche Lehen entstanden waren, sei an einer kurzen Zusammenfassung der Gründungsgeschichte des Bistums Bamberg dargestellt: „Den Grundstock der Ländereien des Bamberger Bistums bildeten die *Königshöfe* im Rangau, (etc.). Außerdem kamen im Norden die ehemaligen *Lehen* der Markgrafen von Schweinfurt Amberg, (etc., etc.) dazu.“<sup>2</sup>

Zumindest stellt sich in der offiziellen Gründungsgeschichte klar dar, dass das Herrschaftsgebiet des Bischofs von Bamberg primär ein Konglomerat von Lehen war und sich somit zwar im Besitz, aber eben *nicht im Eigentum* der katholischen Kirche befand, also auch nicht *enteignet* zu werden brauchte bzw. konnte.

Deutschland. Heidelberg 1989, Bd. 6, S. 557-593 (587).

2 Bistum Bamberg: Das Erzbistum Bamberg im 11. Jahrhundert. Bistumsgründung und Anfänge, zitiert nach <http://www.eo-bamberg.de/eob/dcms/sites/bistum/information/jubilaeum2007/1000jahre/index.html>.

Staatsleistungen

### 3. Herrschaftssäkularisation

Die Herrschaftssäkularisation war eine politische Auseinandersetzung innerhalb des deutschen Adels – die Bischofssitze waren bis dahin ausschließlich Adeligen vorbehalten –, denn das Volk wechselte nur die Herrscher.

Als Ausgleich gab es nichts, außer, dass die weltlichen Fürsten ihren gleichfalls adeligen Kollegen auf den Bischofssitzen – und ihrem engeren ‚Hofstaat‘ –, eine Apanage auf Lebenszeit aussetzten. Es wäre nicht standesgemäß gewesen, die adeligen Bischöfe als Bettler auf die Straßen zu stoßen, wo sie den nicht-adeligen Mönchen und Nonnen der säkularisierten Klöster begegnet wären, die mittellos auf die Straße verwiesen wurden.

### 4. Ablösung der Staatsdotationen

Die verfassungsrechtliche Schieflage im Verhältnis von Staat und Kirchen in Deutschland lässt sich an den Staatsdotationen besonders gut darstellen, denn gleichzeitig mit der Abschaffung der Staatskirche formulierte die Weimarer Nationalversammlung den Verfassungsauftrag: Diese Staatsleistungen sind abzulösen. Der Verfassungstext lautet: „Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf.“

Diese Direktive ist eindeutig, umfassend und unmissverständlich. Alle Interpretationen, wie das – im Interesse der Kirchen –, anders zu verstehen sei, verbiegen diesen Auftrag. Jüngere Staatskirchenrechtler wie *Michael Droege* sprechen sogar von einem unmissverständlichen „Ablösebefehl“ und betrachten die bisher nicht erfolgte Realisierung als „ärgerliches Versäumnis“<sup>3</sup>.

3 *Michael Droege*, Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, Berlin 2004, S. 540.



Carsten Frerk

Um den Sinn einer Rechtsnorm zu verstehen, ist es häufig ratsam, einen Blick in die Verhandlungsprotokolle bei der Entstehung dieser Formulierung zu werfen. Den Zweck dieser einzigen Norm, in der die Frage der finanziellen Trennung von Staat und Kirchen direkt thematisiert wird, Art. 138 I WRV, kommentierte der liberale Abgeordnete *Friedrich Naumann* 1919 im Verfassungsausschuss der Nationalversammlung folgendermaßen: „Nun zur Finanzfrage. Die Konsequenz des Antrages Gröber Nr. 91 ist die, daß der Staat in Zukunft, nachdem einmal Inventur gemacht und Ablösung erfolgt ist, keine Mittel mehr für die Kirchen aufzuwenden hat. Diese Konsequenz ist unser aller Wunsch.“<sup>4</sup> Das ist unmissverständlich.

Es sei jedoch, wie es ein Politiker kürzlich formulierte (der SPD-Bundestagsabgeordnete *Dieter Wiefelspütz*, 2008), ein „Verfassungsauftrag, ohne aber eine Sanktion für das Untätigbleiben zu enthalten, so dass die Entscheidung zur Ablösung der Staatsleistungen letztlich der politischen Opportunität unterliegt.“ So ist entsprechend bisher nichts geschehen, außer der Darstellung von Kirchenjuristen, dass, sofern diese Zahlungen beendet werden sollten, immense Ablösesummen an die Kirchen fällig werden würden.<sup>5</sup> Was Unsinn ist und ich ihnen gerne detaillierter begründen kann.

Und „seltsamerweise wird die sich bei solchen angeblichen Dauerschuldverhältnissen aufdrängende Frage des *zwischenzeitlichen Erlöschens der Staatsleistungen* (Stichworte: wesentliche Änderungen der Verhältnisse, Fortfall der staatlichen Religionsfürsorge, Paritätsfragen infolge starker örtlicher Verschiebungen, Kündigung aus wichtigem Grund, Abgegol-

4 Verhandlungen der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung, Berlin 1920, Band 336, S. 205. Zit. nach *Notker Bakker*, Subventionsabbau bei den Kirchen?, MIZ 3/2003, abrufbar unter: <http://www.miz-online.de/Archiv/3-03/Subventionsabbau-bei-den-Kirchen>.

5 So beständig in verschiedenen Quellen der ‚Senior‘ des evangelischen „Staatskirchenrechts“, *Axel Freiherr von Campenhausen*.

## Staatsleistungen

tensein durch erbrachte Leistungen)<sup>66</sup> noch nicht einmal politisch erörtert.

### 5. Reichsdeputationshauptschluss

In der Frage der Ablösesumme, falls der politische Wille dafür vorhanden ist, wird juristisch sehr Kompliziertes behauptet, die Literatur füllt Regale, bis hin zu verstiegenen und nicht benannten Größenordnungen, die die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bundesländer angeblich nicht hergeben würden. Ein genaues Lesen des Originaltextes dieses Reichsdeputationshauptschlusses<sup>7</sup> gibt jedoch einer anderen Interpretation Raum, die sicherlich noch weiterer historischer und juristischer Überprüfung bedarf.

Der Text ist sehr detailliert und in den umfangreichen Feststellungen wird beschrieben, welcher Fürst welche bisher „geistlichen Territorien“ bekommt. Als Ausgleich wird festgelegt, dass die ehemaligen Fürstbischöfe und Bischöfe, die Mitglieder des Domkapitels und die bei den Diözesen beschäftigten Geistlichen bis an ihr Lebensende eine zu vereinbarende Dotation erhalten. Mehr nicht. Mit dem Tod des letzten Bediensteten sind die Dotationsverpflichtungen erloschen. Über Nachfolger steht dort nichts. Über Entschädigungen: Nichts.

In weiteren Paragraphen werden diese Dotationen dann präzisiert, dass es für die säkularisierten adeligen Bischöfe zu ihren Lebenszeiten alles angenehm bleiben sollte, einschließlich einer standesgemäßen Sommerresidenz und des Tisch-Geschirrs. Nach ihrem Tod war damit Schluss

6 *Gerhard Czermak*, Religion und Weltanschauungsrecht. Eine Einführung. In Kooperation mit Prof. Dr. Dr. Eric Hilgendorf, Berlin/Heidelberg 2008, S. 190 mit Verweisen auf die Arbeiten insbes. von Ludwig Renck.

7 Hauptschluß der außerordentlichen Reichsdeputation vom 25. Februar 1803, zit. nach Karl Zeumer (Hrsg.), Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung in Mittelalter und Neuzeit, 2. Aufl. 1913, S. 509 ff.; abrufbar unter [http://de.wikisource.org/wiki/Hauptschluß\\_der\\_ausserordentlichen\\_Reichsdeputation](http://de.wikisource.org/wiki/Hauptschluß_der_ausserordentlichen_Reichsdeputation).

Carsten Frerk

und auch die ihnen belassenen Möbel und die Tafelservice aus Staatsbesitz gingen an den Staat zurück. Da wurden keine Nachfolger erwähnt, die beispielsweise die Möbel als Dauerleihgabe hätten behalten dürfen.

Die einzige längerfristige Verpflichtung bestand nach dem immer wieder als Grundlage zitierten Art. 35 des Reichsdeputationshauptschluss in der Erhaltung der festen und bleibenden Ausstattung der Domkirchen, also der Baulasten, welche vom Staat erhalten werden sollten.

Insofern gibt es aufgrund des Reichsdeputationshauptschluss *keinerlei* Begründung für Entschädigungen oder gar Personalzuschüsse, wie die fortdauernde Zahlung von Bischofsgehältern oder Eremitenanstalten.

Aus demokratisch-aufgeklärter Sichtweise, wie sie im Brockhaus-Lexikon von 1824 veröffentlicht wurde, heißt es dazu: „Die Säcularisation enthält, aus rechtlichem Gesichtspunkt betrachtet, durchaus nichts Ungerechtes, da die geistlichen Regenten nicht durch den Willen der von ihnen regierten Völker, sondern durch bloße Anmaßung zu ihrer Herrschaft gelangt waren, mithin kein wohl erworbenes Recht ... hatten.“<sup>8</sup>

Und Meyers Conversations-Lexikon, das wohl auch keiner revolutionären Ideen verdächtig ist, formuliert 1851, dass die „... geistlichen Regenten in der Regel wider den Willen der von ihnen regierten Völker durch Anmaßung, Erbschleicherei, List und Betrug u. dgl. zu ihrer Herrschaft und zu ihren Reichthümern gelangt sind“, und deshalb „für die Herrschaft der Geistlichen weder ein vernunftrechtlicher noch ein positivrechtlicher Grund angeführt werden kann.“<sup>9</sup> Insofern wird den Bischöfen im 19. Jahrhundert jegliche juristische oder moralische Berechtigung für irgendwelche Entschädigung abgesprochen.

8 Allgemeine deutsche Real-Enzyklopädie für die gebildeten Stände. Conversations-Lexikon, Bd. 8, Leipzig (Brockhaus), 1824, S. 542; zit. nach *Hartmut Lehmann*, *Säkularisierung*, Göttingen 2004, S. 39.

9 *Joseph Meyer* (Hrsg.): *Das große Conversations-Lexikon für die gebildeten Stände*, Bd. 6, Hildburghausen 1851, S. 1021 f.; zitiert nach *Hartmut Lehmann* 2004 (Fn. 9), S. 40.

Staatsleistungen

## 6. Nützlichkeitsdenken und Bayerisches Konkordat von 1817

Entsprechend der Regelungen im Reichsdeputationshauptschluss wurden die Pensionen an die ehemaligen geistlichen Herrscher bis zu ihrem Tode bezahlt, dann war es damit zu Ende. 1817 waren bereits siebzehn Bischofsstühle verwaist.

Der absolutistische, adelige Staat brauchte jedoch die Kirchen, denn außer dieser göttlichen/kirchlichen Einsegnung hatten die adeligen „Herrscher“ keine andere Legitimation ihres Anspruchs, mehr Rechte zu haben als andere Menschen. Also, um es salopp zuzusagen: Rolle rückwärts. So etwas gibt es natürlich nicht umsonst und nach dem alten Prinzip „Do ut des“ (Ich gebe, damit du gibst) gab es Alimentierung aus „Fürsorge“ gegen Legitimation. So wurden im Konkordat von 1817<sup>10</sup> die „Alimentierung“ vereinbart – die heute immer noch gezahlt wird. Zu welchem Nutzen ist unklar, denn ein Ministerpräsident oder Bundeskanzler wird meines Wissens weder gesalbt noch gekrönt.

## 7. Ende der Staatskirche, Demokratie und Bayern-Konkordat 1924

Diese Nützlichkeitsbegründungen bzw. der legitimatorische Dienst des Klerus für die Monarchien war mit den demokratischen Veränderungen in Deutschland (1918/19) beendet. Für die weitere Alimentierung des Klerus gab es fortan keine Gründe mehr.

Die *Volkssouveränität* ist grundlegendes Prinzip der Legitimation demokratisch-politischer Herrschaft. Diese Volkssouveränität ist in Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes geregelt: „Alle *Staatsgewalt* geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

10 „Das, die innern Katholischen Kirchen-Angelegenheiten im Königreiche ordnende Konkordat vom 5. Juni 1817“, zit. nach <http://www.verfassungen.de/de/by/bayern1818/bayern17-konkordat.htm>.

Carsten Frerk

Mit dem Ende der Monarchien in Deutschland wurde jedoch versäumt, auch das Verhältnis Staat-Kirche zu demokratisieren. Die Folge: Das Selbstverwaltungsrecht und die eigene finanzielle Basis durch die Kirchensteuern wurde von den Kirchen gerne akzeptiert, die gleichzeitig verfügte finanzielle Trennung, d.h. Beendigung der bis dahin gewährten staatlichen Alimentierungen, aber erfolgreich bis heute verhindert.

Wie ist das geschehen? Lassen Sie es mich wiederum am Beispiel Bayern darstellen, denn das Bayern-Konkordat war das erste Landeskonkordat nach der Demokratisierung und galt als richtungsweisend für die Konkordate in Preußen (1929) und in Baden (1932).

Mit dem Konkordat von 1924 erhielt die Kirche in Bayern wesentlichen Einfluss auf das staatliche Schul- und Bildungswesen, während der Staat auf jegliche Einmischung in kirchliche Angelegenheiten verzichtete. Und der päpstliche *Nuntius Pacelli*, der spätere Pius XII., vereinbarte im Konkordat von 1924 – es ist fünf Jahre nach dem „Ablösungsbefehl“ der Staatsdotationen in der Weimarer Reichsverfassung – nach detaillierten Festschreibungen gerade dieser eigentlich abzulösenden Dotationen, am Schluss des entsprechenden Art. 10 eine Generalklausel, die den Ablösebefehl der Reichsverfassung ad absurdum führen würde. Dort heißt es: „Im Falle einer Ablösung oder Neuregelung der auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstitel beruhenden staatlichen Leistungen an die Kirche sichert der Bayerische Staat die Wahrung der kirchlichen Belange durch Ausgleichszahlungen zu, die entsprechend dem Inhalt und dem Umfange des Rechtsverhältnisses unter Berücksichtigung der Geldwertverhältnisse vollen Ersatz für das weggefallene Recht gewähren.“

Das ist meines Erachtens ein doppelter Verfassungsbruch – einerseits die Fortschreibung der Dotationen und andererseits die Festschreibung der Zuwendungen, falls abgelöst wird. Diese Formulierungen als „Recht“ zu bezeichnen, dazu gehört schon eine große Portion Schamlosigkeit oder Unverschämtheit. Im Wissen, dass eine Vereinbarung gegen eine übergeordnete Rechtsnorm verstößt – „Reichsrecht/Bundesrecht bricht Landesrecht“ – sie dennoch zweimal explizit und ausführlich als bewussten Rechtsbruch zu formulieren, dazu bedarf es einer Auffassung der eigenen Rechtsposition, die nicht bereit oder in der Lage ist,

## Staatsleistungen

andere Rechtsauffassungen anzuerkennen oder sogar zu respektieren. Die in dieser Hinsicht getroffenen Vereinbarungen sind deshalb nur Ausdruck einer Art formalen Wunsch- oder Anspruchsdenkens, dessen Formulierungen schon im Stadium der Entstehung *rechtswidrig* und damit *hinfällig* waren.

## 8. Legendenbildung

Aber mit dem ersten Konkordat in Deutschland, das 1924 in Bayern mit einer demokratisch gewählten Regierung vereinbart wird, beginnt auch die Legendenbildung, die historische Verpflichtungen und Bezüge behauptet, um mit dem Verweis auf diese (angeblichen) Verpflichtungen die Zahlungen gegen die *demokratische Diskussion über ihre Berechtigung* zu immunisieren. Im Bayern-Konkordat von 1924 ist zum ersten Mal von „vermögensrechtlichen *Verpflichtungen*“ die Rede, die angeblich im Konkordat von 1817 festgelegt worden seien.

Auch im „Historischen Lexikon Bayerns“ wird erstmalig bei diesem Konkordat von 1924 eine Begründung für die Staatsdotationen formuliert: „Der mit weitem Abstand umfangreichste Art. 10 ist den Staatsleistungen gewidmet. Hierbei geht es – im Gegensatz etwa zu zeitlich befristeten oder freiwillig geleisteten staatlichen Subventionen – um ‚eine historisch begründete, dauernde Rechtsverpflichtung des Staates gegenüber der Kirche‘ (*Winfried Müller*). Rechtsgrund sind vor allem die §§ 35 und 63 des Reichsdeputationsschlusses vom 25. Februar 1803 und der mit einer *Bestandsgarantie verbundene Ablösungsauftrag* des Art. 138 der Weimarer Verfassung von 1919, der 1949 vom Grundgesetz (Art. 140) bestätigt wurde. Bis auf wenige Ausnahmen entspricht der Art. 10 des Konkordats von 1924 den Artikeln IV und V des Konkordats von 1817.“<sup>11</sup>

11 „Bayerisches Konkordat, 1924“. Eintrag im Historischen Lexikon Bayerns, hrsg. von der Bayerischen Staatsbibliothek, [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel\\_44534](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44534).

Carsten Frerk

Alle diese genannten „Rechtsgründe“, die ja eine dauernde „Rechtsverpflichtung“ als unantastbar legitimieren sollen, sind falsch.

1. In den §§ 35 und 63 des Reichsdeputationsschlusses werden nur die Apanagen für die damals lebenden Bischöfe und die Mitglieder der Höheren Klerus genannt, nichts über deren Tod hinaus.
2. Der Ablöseauftrag des Art. 138 der Weimarer Reichsverfassung ist mit dem Art. 173 verknüpft, in dem 1919 eine Übergangsregelung formuliert wurde: „Bis zum Erlass eines Reichsgesetzes gemäß Artikel 138 bleiben die bisherigen auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften bestehen.“ Das ist keine ‚ewige‘ Bestandsgarantie, sondern sollte 1919 verhindern, dass in den einzelnen Reichsländern Ablösungen formuliert werden konnten, die vielleicht eigenwillige Regelungen für die Ablösung formuliert hätten.
3. Dieser Art. 173 der Weimarer Reichsverfassung wurde nicht in das Grundgesetz übernommen.
4. Die Verfügungen des Bayerischen Königs von 1817, die seiner huldvollen „Fürsorge“ und der Nützlichkeit der Kirche für die Monarchie entsprangen sind das einfachste Argument gegen solche staatlichen Zahlungen durch ein demokratisches Gemeinwesen: „Was einem König nützt, braucht einen Demokraten nicht zu interessieren.“

Seitdem wird jedoch unter dem Kürzel „1803“ diese historische „Schuldverpflichtung“ des Staates behauptet, vorsätzlich – mit Rückendeckung durch das „Staatskirchenrecht“ – in neue Verträge übertragen und weitere Zahlungen vereinbart. Alles seien, wie es Artikel 7 der Landesverfassung von Baden-Württemberg nennt, „die dauernden Verpflichtungen des Staates zu wiederkehrenden Leistungen an die Kirchen“.<sup>12</sup>

12 Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, Information über Staatsvertragsentwürfe. Mitteilung Landesregierung vom 14.9.2007, LT-Drs. 14/1714, [http://www.landtag-bw.de/wp14/drucksachen/1000/14\\_1714\\_d.pdf](http://www.landtag-bw.de/wp14/drucksachen/1000/14_1714_d.pdf).

Staatsleistungen

### 9. Neubegründung der Staatsdotationen

Kern der Kritik an der bisher nicht erfolgten Beendigung dieser Staatsdotationen ist es, dass diese Zahlungen eines verdeutlichen: „Die revolutionäre Umwandlung eines christlichen Staates [des Kaiserreiches, 1918/19 – CF] in einen demokratischen Staat der Glaubensfreiheit mit grundsätzlicher Trennung von Staat und Religion“<sup>13</sup> ist immer noch nicht vollendet. Im Gegenteil. Es werden Ansprüche behauptet, die erfunden sind. Und: Wenn aus politischen Opportunitätsgründen schon auf diese Ablösung verzichtet wird, so ist die *Neubegründung von Staatsdotationen* in den Staat-Kirche-Verträgen und Konkordaten nach 1919 und den Staat-Kirche-Verträgen in der alten Bundesrepublik sowie in den Neuen Bundesländern nach 1989 als grundgesetzwidrig anzusehen.

Mit dem Auftrag zur Ablösung dieser Staatsleistungen hat der Verfassungsgeber seine eindeutige Absicht bekundet, dass diese Zahlungen zu *beenden* sind. Mit dieser Maßgabe ist eine *Neuerpflichtung* von Zahlungen dazu ein klarer formaler und inhaltlicher Widerspruch.

### 10. Fazit

Um es abschließend noch einmal für die Diskussion genau zu formulieren.

1. Die Kirchen haben keinerlei historischen Rechtsanspruch auf „Entschädigungen“ und die behaupteten „Enteignungen“ sind eine lobbyistische Verdrehung der Tatsachen, um Ansprüche zu begründen, die es in dieser Form gar nicht gegeben hat.
2. Nach der „Ablösedirektive“ in der Weimarer Reichsverfassung sind die *finanziellen* Vereinbarungen in den nach 1919 geschlossenen Staat-Kirche-Verträgen und Konkordaten *alle* – als im Widerspruch zu dieser Verfassungsdirektive stehend –, verfassungswidrig, damit hinfällig und aufzuheben.

13 Gerhard Czermak (Fn. 13), S. 188.



Carsten Frerk

3. Der Grundsatz der zivilrechtlichen Vertragstreue („pacta sunt servanda“) dürfte nicht für Vereinbarungen mit illegitimen Diktaturen gelten, wies es das „Dritte Reich“ nach dem „Ermächtigungsgesetz“ war, also auch nicht für das Reichskonkordat von 1933.
4. Auch wenn eine Normenkontrollklage nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG (durch Bundestag, die Länderparlamente oder einem Drittel der Bundestagsabgeordneten) zurzeit noch keine Mehrheiten findet, ist dennoch zu verdeutlichen, dass die Kirchen mit ihrem loyalen Staatskirchenrecht (als „herrschende Meinung“) und ihrem politischen Lobbyismus die Intentionen der Verfassung in ihr Gegenteil verkehrt haben. Die politischen Mehrheiten werden sich jedoch ändern.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Staatskirchenverträge



# Staatskirchenverträge

Dirk Ehlers

## I. Einleitung

Recht kann auf einseitiger Setzung, vertraglicher Vereinbarung oder Gewohnheits- respektive Richterrecht beruhen. Wenn sich Staaten und Religionsgemeinschaften des Mittels eines Vertrages zur Gestaltung ihrer Rechtsbeziehungen bedienen, stellt dies somit an sich keine Besonderheit dar. Eigengearteten Charakter bekommen Staatskirchenverträge erst dann, wenn und soweit der Vertragsabschluss auf staatlicher Seite der Zustimmung des Gesetzgebers oder des Parlaments bedarf. Die Legislative pflegt sich normalerweise nur gegenüber anderen Staaten oder zwischenstaatlichen Hoheitsträgern zu binden. Die gleichwohl eingegangene Bindung gegenüber einer aus der Sicht des Staates gesellschaftlichen Instanz kennzeichnet das Recht der Staatskirchenverträge.

Solche Verträge hat es zu verschiedenen Zeiten gegeben.<sup>1</sup> Seit Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung sind verschiedene Generationen von Staatskirchenverträgen gezählt worden.<sup>2</sup> Nach der Weimarer Zeit und den 1950er und 1960er Jahren schien der Staatskirchenvertrag nicht wenigen ein Auslaufmodell zu sein.<sup>3</sup> Doch hat sich diese Prognose nicht

1 Vgl. *Unrub*, Religionsverfassungsrecht, 2009, § 10 Rn. 329.

2 *Germann*, in: Mückl (Hrsg.), Das Recht der Staatskirchenverträge, 2007, S. 91 (92 ff.) spricht von drei Generationen (Weimarer Zeit, Verträge der Länder der „alten Bundesrepublik“ beginnend mit dem Loccumer Vertrag vom 19.3.1955, Verträge der neuen Bundesländer); angemessener dürfte es sein, vier Generationen zu unterscheiden (nämlich zusätzlich die Verträge ab der Jahrtausendwende).

3 Krit. z.B. *Quaritsch*, in: Festschrift für Friedrich Schack, 1966, S. 125 ff.; *Ober-*

bewahrheitet. So haben nach der Wiedervereinigung Deutschlands alle neuen Bundesländer Staatskirchenverträge mit den Evangelischen Landeskirchen, der Katholischen Kirche und zum Teil auch mit den Jüdischen Gemeinden abgeschlossen.<sup>4</sup> Eine weitere Welle setzte nach der Jahrtausendwende mit Vertragsabschlüssen etwa in Bremen<sup>5</sup>, Hamburg<sup>6</sup>, Berlin<sup>7</sup>, Baden-Württemberg<sup>8</sup> und Schleswig-Holstein<sup>9</sup> sowie dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Zentralrat der Juden in Deutschland<sup>10</sup> ein. Mittlerweile haben alle Bundesländer Staatskirchenverträge abgeschlossen. Vergleichend lässt sich darauf hinweisen,

*mayer*, DÖV 1967, 9 (14 ff.); *H. Weber*, Grundprobleme des Staatskirchenrechts, 1970, S. 50 f.; FDP, Freie Kirche im freien Staat. Thesen zum Verhältnis von Staat und Kirche, 1973 (These 7), abgedruckt bei: Rath (Hrsg.), Trennung von Staat und Kirche, 1974, S. 14 ff. (besonders S. 16); *Humanistische Union*, NVwZ 1996, 464 (These 1); *Renck*, DÖV 1997, 929 ff.; *ders.*, ZRP 2006, 87 ff.; *Czermak*, Der Staat 39 (2000), 69 ff.; *ders.*, Religions- und Weltanschauungsrecht, 2008, Rn. 336 ff.

- 4 Näher dazu *Anke*, Die Neubestimmung des Staat-Kirche-Verhältnisses in den neuen Ländern durch Staatskirchenverträge, 2000; speziell zu dem Abschluss mit jüdischen Gemeinschaften (auch in den alten Bundesländern) *Unruh* (Fn. 1), Rn. 341, sowie *Ger mann* (Fn. 2), S. 101 m. Fn. 38.
- 5 Vertrag der Freien Hansestadt Bremen mit den Evangelischen Kirchen in Bremen vom 31.10.2008, Brem. Gbl. 2002, S. 15; Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und der Freien Hansestadt Bremen vom 21.11.2003, Brem. Gbl. 2004, S. 151.
- 6 Vertrag zwischen der Freien Hansestadt Hamburg und der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche vom 29.11.2005, Hamb. GVBl. 2006, S. 429; Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und der Freien und Hansestadt Hamburg vom 29.11.2005, Hamb. GVBl. 2006, S. 435; vgl. zu dem evangelischen Staatskirchenvertrag *Chonaniec*, ZevKR 54 (2009), 445 ff., zu beiden Verträgen *David*, JöR N.F. 56 (2008), 159 ff.
- 7 Vertrag des Landes Berlin mit der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz vom 20.2.2006, GVBl. Berl., S. 715.
- 8 Vertrag des Landes Baden-Württemberg mit der Evangelischen Landeskirche in Baden und mit der Evangelischen Landeskirche in Württemberg vom 17.10.2007, Gbl. BW 2008, S. 2; vgl. dazu *Frisch/Jacobs*, ZevKR 54 (2009), 290 ff.; *Maurer*, in: Festschrift für Hans-Wolfgang Strätz zum 70. Geburtstag, 2009, S. 381 ff.
- 9 Konkordat zwischen dem Land Schleswig-Holstein und dem Heiligen Stuhl

## Staatskirchenverträge

dass es parallele Verträge in vielen anderen Staaten der Welt gibt<sup>11</sup>, jedoch – soweit ersichtlich – nirgendwo in einem so starken Ausmaße wie in Deutschland.

In einem Kurzreferat kann nicht auf die vielfältigen Probleme eingegangen werden, die Staatskirchenverträge aufwerfen. Da solche Verträge kontrovers beurteilt werden, wird vorab auf die Zulässigkeit (I.) und Legitimität (II.), sodann auf den Vertragsabschluss (III.), die Rechtsnatur (IV.), die Bindungswirkung (V.) und die Frage des Kontrahierungszwangs (VI.) eingegangen. Ein Fazit schließt die Überlegungen ab (VII.).

## II. Zulässigkeit des Abschlusses von Staatskirchenverträgen

Durchgreifende rechtliche Bedenken gegen die Zulässigkeit eines Abschlusses von Staatskirchenverträgen bestehen nicht.<sup>12</sup> Das Grundgesetz enthält zwar keine ausdrückliche Regelung. Das Bundesverfassungsgericht<sup>13</sup> hat aber das Reichskonkordat<sup>14</sup> dem vom Deutschen Reich abgeschlossenen und gem. Art. 123 Abs. 2 GG weiter geltenden Staatsverträgen zugeordnet und damit zu erkennen gegeben, dass es die Verwendung der Vertragsform nicht per se als unzulässig ansieht. Zudem kann es sich auch bei den durch Art. 138 Abs. 1 WRV i.V.m. Art. 140 GG geschützten Verträgen um solche staatskirchenrechtlicher Art handeln. Acht Landesverfassungen nehmen ausdrücklich auf die von Staat

vom 12.1.2009, GVBl. SH, S. 264.

10 Vertrag vom 27.1.2003, BGBl. II, S. 1598.

11 Vgl. *Hollerbach*, in: *Verfassung im Diskurs der Welt. Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*, 2004, S. 821 ff.

12 Vgl. auch *Jeand'Heur/Korloth*, *Grundzüge des Staatskirchenrechts*, 2000, Rn. 270 ff.; *Ehlers*, in: *Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag*, 2001, S. 333 (334); *von Campenhausen/de Wall*, *Staatskirchenrecht*, 4. Aufl. 2006, § 18; *Classen*, *Religionsrecht*, 2006, Rn. 62 ff.

13 BVerfGE 6, 309 (330 ff.).

14 Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich vom 20.7.1933, RGBl. II, S. 679.

Dirk Ehlers

und Religionsgemeinschaften abgeschlossenen oder abzuschließenden Verträge Bezug.<sup>15</sup> Soweit sich die Verfassungen nur zum Fortgelten in der Vergangenheit abgeschlossener Verträge äußern<sup>16</sup>, dürfte dies die Billigung einer Verwendung der Staatskirchenvertragsform auch in Zukunft mit einschließen. Im Übrigen bedarf die Verwendung der Vertragsform keiner ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Zulassung. Dass sich der Staat der Handlungsform des Vertrages bedienen kann, ist heute selbstverständlich. Wie bereits ausgeführt wurde, steht die Besonderheit von Staatskirchenverträgen im Vergleich zu sonstigen öffentlich-rechtlichen Verträgen nur in der Mitwirkung des Gesetzgebers. Dieser benötigt aber keine verfassungsrechtliche Ermächtigung zum Tätigwerden. Er ist nur an die Schranken des höherrangigen Verfassungsrechts und supranationalen Rechts gebunden. Ein verfassungsrechtliches Verbot des Abschlusses von Staatskirchenverträgen lässt sich nicht nachweisen. Rechtliche Bedenken gegen den Abschluss von Staatskirchenverträgen können allenfalls bestehen, wenn solche Verträge das Können und Dürfen des Gesetzgebers in demokratiewidriger Weise beschränken würden. Dies ist indessen nicht der Fall, wie noch zu zeigen sein wird (V).

### III. Legitimität eines Abschlusses von Staatskirchenverträgen

Die Legitimität einer vertraglichen Gestaltung kann sich für die Partner der Rechtsbeziehung nach unterschiedlichen Maßstäben bestimmen. Die Religionsgemeinschaften müssen die Frage des Vertragsabschlusses theologisch oder kirchenrechtlich beantworten. Wollen sie sich nicht aus der Welt zurückziehen, bieten ihnen Absprachen vielerlei Vorteile, insbesondere weil sie Gelegenheit erhalten, authentisch ihr Selbstverständ-

15 Vgl. Art. 8 Verf BW; 182 Verf Bay; 50 Abs. 2 Verf Hess; 9 Abs. 2 Verf M-V; 23 Verf NRW; 35 Abs. 2 Verf Saarl; 109 Abs. 2, 3 Verf Sachs; 32 Abs. 4 Verf LSA.

16 So Art. 182 Verf Bay; 35 Abs. 2 Verf Saarl.

## Staatskirchenverträge

nis gegenüber dem Staat zu artikulieren und – soweit der Staat mitmacht – in verbindliche Abmachungen umzusetzen.<sup>17</sup>

Für das staatliche Handeln heißt Legitimität in einem Verfassungsstaat, der nicht nur Grenze, sondern auch Grundlage staatlicher Tätigkeit ist<sup>18</sup>, primär Verfassungslegitimität. Der Verfassungsstaat hat zum einen eine Verantwortung dafür, dass die Grundrechte – und damit auch die Religionsfreiheit – ohne bestimmte Zweckdienlichkeit reale Kraft entfalten können, also die Grundrechtsverwirklichung nicht aus der Öffentlichkeit verbannt und in einen privaten Raum abgeschoben wird.<sup>19</sup> Des Weiteren bedarf es der Abgrenzung der Aufgabenbereiche, wenn Staat und Grundrechtsträger gleichgerichtet in Berührung kommen. Schließlich hat der Verfassungsstaat, der nach einem viel zitierten Wort von Ernst-Wolfgang Böckenförde von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht – besser nicht vollständig – schaffen oder garantieren kann<sup>20</sup>, ein legitimes Interesse an der Förderung gemeinwohldienlichen Wirkens der gesellschaftlichen Kräfte über die bloße Freiheitsgewährleistung hinaus. Soweit dies möglich ist, bietet es sich an, diese Zielsetzungen durch Absprachen zu verwirklichen. Abgesehen davon, dass das Kooperationsprinzip heute ganz allgemein ein Merkmal staatlichen Wirkens geworden ist<sup>21</sup>, erscheint jedenfalls eine Förderung der Grundrechtsverwirklichung ohne Verständigung mit dem Grundrechtsinhaber kaum vorstellbar. Dass der Staat mit anderen gesellschaftlichen Kräften wie z. B. den Arbeitgebern oder Gewerkschaften keine gleichgearteten Ver-

17 Vgl. auch *Germann* (Fn. 2), S. 108.

18 Vgl. *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 16 f.

19 Vgl. *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 12), S. 93; *Eblers*, in: *Pieroth* (Hrsg.), Verfassungsrecht und soziale Wirklichkeit in Wechselwirkung, 2000, S. 85 (95 ff.); *ders.*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 140 Rn. 9.

20 *Böckenförde*, Recht, Staat, Freiheit, 1991, S. 92 (112).

21 Vgl. *Ritter*, AöR 104 (1979), 389 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: *Dose/Voigt* (Hrsg.), Kooperatives Recht, 1995, S. 225 ff.; *J.-P. Schneider*, in: *Schenk/Schmidtchen/Streit* (Hrsg.), Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat, 1996, S. 82 ff.; *Michael*, Rechtsetzende Gewalt im kooperierenden Verfassungsstaat, 2002, passim.



träge abschließt<sup>22</sup>, ist zwar richtig. Doch spricht dies noch nicht gegen eine Differenzierung zwischen den der Sinnggebung verpflichteten, den Menschen ganzheitlich ansprechenden Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften und den nur spezielle Interessen vertretenden Gruppierungen. Zudem ist der Regelungsbedarf ein anderer, wie die nur für Religionsgemeinschaften geltenden Verfassungsbestimmungen zeigen, die beide Teile – wie etwa in der Schule oder bei der Anstaltsseelsorge – zu einer Zusammenarbeit verpflichten. Schließlich ist die Regelungstechnik nur eine Frage des gesetzgeberischen Wollens. Der Gesetzgeber ist nicht gehindert, auch anderen Verträgen seine Zustimmung zu erteilen.

Die Bejahung der Verfassungslegitimität einer vertraglichen Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Religionsgemeinschaften gilt nicht schrankenlos. Drei Grenzen sind zu beachten. Zum ersten ist die Kooperation nur *ein* Mittel staatlichen Wirkens, nicht das allein taugliche. Die in den fünfziger und sechziger Jahren vertretene sogenannte Koordinationslehre<sup>23</sup>, die annahm, dass Staat und Kirche nur im Vertragsweg kommunizieren können, wenn der Kulturkampf vermieden werden soll, entsprach nicht dem geltenden Verfassungsrecht und wird daher zu Recht heute nicht mehr vertreten.<sup>24</sup> Der Staat kann seiner ihm durch das Grundgesetz zugewiesenen Friedenssicherungsfunktion und Gemeinwohlverantwortung nur gerecht werden, wenn er in der Lage bleibt, Religionsgemeinschaften einseitige Grenzen zu ziehen: etwa durch das für alle geltende Gesetz oder durch Regelungen, welche die negative Religionsfreiheit garantieren. Staatskirchenverträge eignen sich deshalb

22 Darauf hinweisend *Renck*, DÖV 1997, 929 (934); *Czermak*, Der Staat 39 (2000), 69 (75).

23 Vgl. BGHZ 22, 383 (387); 34, 372 (373); 46, 96 (101); *Smend*, ZevKR 1 (1951), 4, sowie die Beiträge insbesondere von *J. Heckel*, *Peters*, *Hesse*, *Mikat* und *Grundmann* in dem Dokumentationsband *Quaritsch/Weber* (Hrsg.), Staat und Kirchen in der Bundesrepublik, 1967.

24 Vgl. *H. Weber*, Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Recht im System des Grundgesetzes, 1966, S. 17 ff. (23 ff.); *Obermayer*, DÖV 1967, 9 ff.; *Jeand'Heur/Koriath* (Fn. 12), Rn. 45 ff.; *Unrub* (Fn. 1), Rn. 44 f.; *Classen* (Fn. 12), Rn. 107 f.; *Mückl* in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 2009, § 159 Rn. 41.

## Staatskirchenverträge

nur für die Verständigung über die Erledigung bestimmter – Staat und Religionsgemeinschaften gemeinsam interessierender – Angelegenheiten. Zum zweiten darf die vertragliche Verständigung kein Vehikel sein, staatliche und religionsgemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen untrennbar miteinander zu vermischen.<sup>25</sup> Auch wenn Staat und Religionsgemeinschaften zu einem erheblichen Teil zusammenwirken müssen, um die von beiden Seiten verfolgten Zwecke durchsetzen zu können, ist es weder dem Staat erlaubt, sich selber religiös zu betätigen, noch dürfen den Religionsgemeinschaften – abgesehen von dem Fall der Beleihung – staatliche Befugnisse übertragen werden. Zum dritten ist schließlich darauf zu achten, dass der Staatskirchenvertrag nicht zu einer Festschreibung der geregelten Verhältnisse für alle Zeiten führt. Auf eine Veränderung der geregelten Verhältnisse muss vielmehr reagiert werden können. Hierauf wird zurückzukommen sein (V).

## IV. Rechtsnatur der Staatskirchenverträge

Über die Rechtsnatur der Staatskirchenverträge besteht nach wie vor Meinungsstreit, doch zeichnet sich eine Verständigung ab. Bei den von den Staaten mit dem Heiligen Stuhl abgeschlossenen Konkordaten handelt es sich nach herrschender Meinung<sup>26</sup> unabhängig von der Bezeichnung in der Regel um völkerrechtliche Verträge. Dass der Heilige Stuhl die Konkordate nicht als Staatsoberhaupt, sondern als Vertreter der deutschen Katholiken abschließt und die Konkordate keine typisch völkerrechtlichen, vielmehr religionsrechtliche Fragestellungen regeln<sup>27</sup>, trifft zwar zu. Solange das Völkerrecht die Völkerrechtssubjektivität des Heiligen Stuhls aber anerkennt<sup>28</sup>, ist die Nutzung dieses Instrumentari-

25 Vgl. *Eblers*, ZevKR 32 (1987), 158 (171 ff.).

26 Vgl. *Jeand'Heur/Koriotb* (Fn. 12), Rn. 280; *Classen* (Fn. 12), Rn. 65; *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 2006, S. 597.

27 Vgl. *Renck*, DÖV 1997, 929 (931); *Czermak* (Fn. 3), Rn. 334.

28 Vgl. *Stein/von Buttlar*, Völkerrecht, 12. Aufl. 2009, Rn. 484; *Ipsen*, Völkerrecht, 6. Aufl. 2010, § 8 Rn. 1 ff.; *Hailbronner/Kau*, in: von Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2010, Rn. 41; *Herdegen*, Völkerrecht, 9. Aufl. 2010, § 9 Rn. 1.

ums weder dem Heiligen Stuhl noch den Staaten verwehrt. Im Übrigen handelt es sich bei den von Bund und Ländern mit den Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften abgeschlossenen Verträgen um staatsrechtliche Verträge, weil diese wegen der Zustimmung des Gesetzgebers ihrer Struktur nach den zwischen den Ländern im Bundesstaat abgeschlossenen Staatsverträgen ähneln.<sup>29</sup> Die im Schrifttum unternommenen Versuche, eine eigene Rechtsschicht jenseits von Völkerrecht und Staatsrecht für die Staatskirchenverträge zu begründen oder die Verträge dem Verwaltungsrecht zuzuordnen<sup>30</sup>, haben sich zu Recht nicht durchgesetzt.

## V. Bindungswirkung der Staatskirchenverträge

Das zentrale Problem der Staatskirchenverträge liegt in der Bestimmung ihrer Bindungswirkung. Da die Vertragsregelungen über die Zustimmung des Gesetzgebers Gesetzeskraft erlangen, werden sowohl die staatlichen Rechtsträger (einschließlich ihrer Organe und Einrichtungen) als auch die Religionsgemeinschaften an den Vertrag gebunden. Fraglich ist, ob dies auch für den Gesetzgeber selbst gilt. Teilweise wird eine Bindung als demokratiewidrig angesehen, weil der frühere Gesetzgeber den späteren nicht festlegen darf.<sup>31</sup> Nach anderer Auffassung sind spätere vertragswidrige Gesetze dagegen stets ungültig.<sup>32</sup> Die wohl herrschende Meinung unterscheidet zwischen dem rechtlichen Dürfen und dem

29 Ausführlich dazu *Ehlers*, ZevKR 46 (2001), 286 (298 ff.); ebenso *Classen* (Fn. 12), Rn. 68; *ders.*, ZevKR 53 (2008), 421 (426 – gleichzeitig für eine analoge Heranziehung des Völkerrechts plädierend); *Walter* (Fn. 26), S. 600 ff. (der von religions (verfassungs)rechtliche(n) Verträgen spricht); *Unrub* (Fn. 1), Rn. 356; vgl. aber auch *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, 2003, S. 251 ff. (sui generis); *Morloké*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 140 Rn. 52.

30 Zu den Nachweisen vgl. *Ehlers*, ZevKR 46 (2001), 286 (294 ff.).

31 *Quaritsch* (Fn. 3), S. 128 ff.; *Obermayer*, in: Bonner Kommentar, 1971, Art. 140 Rn. 97; *Renck*, DÖV 1997, 929 (936).

32 *Hollerbach*, Verträge zwischen Staat und Kirche, 1965, S. 158 f.; *Anke* (Fn. 4), S. 189 ff.

## Staatskirchenverträge

rechtlichen Können.<sup>33</sup> Der Staatskirchenvertrag bindet den Staat als solchen und damit zugleich alle Staatsorgane einschließlich des Gesetzgebers. Dieser dürfe nicht vom Vertrag abweichen. Das beeinträchtigt aber nicht sein Können. Der Gesetzgeber soll somit die Rechtsmacht behalten, vertragswidrige Gesetze zu erlassen.

Nach der hier vertretenen Ansicht ist zu differenzieren.<sup>34</sup> Soweit die Verträge dem Verfassungsrecht widersprechen, sind die Zustimmungsgesetze und damit der Vertrag selbst als ungültig anzusehen. Im Übrigen zielt die Vertragsbindung ebenso wie beim Abschluss von normalen völkerrechtlichen Verträgen oder Staatsverträgen gerade darauf ab, das Handeln des Gesetzgebers zu beeinflussen. Der demokratische Gesetzgeber unterliegt aber nicht nur der Vertragsbindung. Er ist zugleich von Verfassungs wegen verpflichtet, das Gemeinwohl stets neu zu konkretisieren. Kommt es zu einer Kollisionslage, weil sich das spätere Gesetz auch und gerade gegenüber der Vertragsabsprache durchsetzen soll, ist *verfassungsrechtlich* abzuwägen und zu entscheiden, ob die Religionsgemeinschaften unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse Vertrauensschutz<sup>35</sup> beanspruchen können. Ist dies nicht der Fall, dürfte sowohl nach Völkerrecht als auch nach allgemeinem Vertragsrecht ohnehin eine Anpassung, Suspendierung oder Kündigung des Vertrages in Betracht kommen.<sup>36</sup> Zudem enthalten die Staatskirchenverträge in aller Regel ausdrückliche Freundschafts-, Vertragsauslegungs- und Vertragsanpas-

33 Vgl. *Scheuner*, in: Festschrift Ruppel, 1968, S. 312 (325); *Hollerbach*, in: Listl/Pirson, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1994, S. 253 (276 f.); *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 12), S. 147; *Classen* (Fn. 12), Rn. 76.

34 Ausführlich dazu *Eblers*, ZevKR 46 (2001), 286 (302 ff.); *ders.* (Fn. 12), S. 340 ff.; zust. *Unrub* (Fn. 1), Rn. 366; vgl. auch *Wengenroth*, Die Rechtsnatur der Staatskirchenverträge und ihr Rang im staatlichen Recht, 2001, S. 243 ff. (254 ff.); *Walter* (Fn. 26), S. 603.

35 Zu den sich im Wesentlichen aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden und auch den Gesetzgeber bindenden Wurzeln des Vertrauensschutzes vgl. z. B. BVerfGE 105, 48 (57); 108, 370 (396 f.); *Schwarz*, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, passim.

36 Vgl. auch *von Campenhausen/de Wall* (Fn. 12), S. 145; *Unrub* (Fn. 1), Rn. 372.

sungsklauseln.<sup>37</sup> Danach versprechen die Parteien, sich darum zu bemühen, in freundschaftlicher Weise eine Anpassung des Vertragsinhalts zu erreichen, wenn sich seit Abschluss des Vertrages die Verhältnisse so wesentlich geändert haben, dass einer Partei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist. Jedenfalls darf der Gesetzgeber bei Beachtung der genannten Grenzen entgegenstehendes Recht setzen.

Die hier vertretene Ansicht ist nicht so singulär, wie dies vielleicht den Anschein haben mag. So dürfen selbst begünstigende Verwaltungsakte, die einer geänderten Rechtslage entgegenstehen, nur – aber zugleich auch immer dann – widerrufen werden, wenn das Vertrauen nicht schutzwürdig ist und ohne Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde.<sup>38</sup> Ähnliche Regelungen gibt es für den verwaltungsrechtlichen Vertrag.<sup>39</sup>

Vom Wegfall des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag zu unterscheiden, ist die Frage, ob der Staat von vertraglich eingeräumten Rechten (im Gegensatz zu Pflichten) Gebrauch machen darf, wenn die Wahrnehmung der Berechtigung dem Verfassungsrecht oder einem nach Inkrafttreten des Zustimmungsgesetzes zu dem Vertrag erlassenen Parlamentsgesetz widerspricht. So enthalten namentlich die in der Weimarer Zeit mit der Katholischen Kirche abgeschlossenen Konkordate Bestimmungen, welche die Modalitäten der Bischofsbestellung in bewusster Abkehr vom universalkirchenrechtlichen Regelfall des freien päpstlichen Ernen-

37 Vgl. z.B. Art. 22 des Vertrages der Freien Hansestadt Bremen mit den Evangelischen Kirchen in Bremen (Fn. 5); Art. 24 des Vertrages zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche (Fn. 6); Art. 28 des Vertrages des Landes Berlin mit der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (Fn. 7); Art. 29, 30 des Vertrages des Landes Baden-Württemberg mit der Evangelischen Landeskirche in Baden und mit der Evangelischen Landeskirche in Württemberg (Fn. 8); Art. 22 des Konkordats zwischen dem Land Schleswig-Holstein und dem Heiligen Stuhl (Fn. 9); Art. 7, 8 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Zentralrat der Juden in Deutschland (Fn. 10).

38 § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG.

39 § 60 VwVfG.

## Staatskirchenverträge

nungsrechts regeln und die Länder berechtigen, politische Bedenken gegen die Ernennung eines Bischofs geltend zu machen sowie einen Treueeid von den Bischöfen zu verlangen.<sup>40</sup> Die staatlichen Berechtigungen greifen ungeachtet aller neuzeitlichen Interpretationsversuche<sup>41</sup> in nicht zu rechtfertigender Weise sowohl in das Grundrecht der Religionsfreiheit als auch in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht ein. Dem Staat ist es daher verboten, das vertraglich Zugestandene geltend zu machen, selbst wenn die betroffene Kirche dies wünscht oder jedenfalls damit einverstanden ist (wie dies auf die Katholische Kirche zutrifft).<sup>42</sup>

## VI. Anspruch auf Vertragsabschluss

Nach einer frühen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts steht es „völlig im Belieben des Staates, ob und mit welchen Kirchen er Verträge abschließen will“.<sup>43</sup> Dem ist im Ausgangspunkt insofern zuzustimmen, als der Abschluss von Staatskirchenverträgen im Ermessen des Staates steht und der Staat nicht gehalten ist, überhaupt Staatskirchenverträge abzuschließen. Anderes könnte unter Umständen für den Freistaat Sachsen gelten, weil die dortige Verfassungsbestimmung normiert, dass die Beziehungen des Landes zu den Kirchen und Religionsgemeinschaften im Übrigen durch Vertrag geregelt werden.<sup>44</sup> Wenn der Staat allerdings

40 Vgl. z.B. Art. 6, 7 des Vertrages des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhl vom 14.6.1929, GS, S. 152; Art. 14 Abs. 2 Nr. 2, 16 des Konkordats zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich (Fn. 14).

41 Vgl. *Hollerbach*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, 1989, § 139 Rn. 21; *Dahl-Keller*, *Der Treueeid der Bischöfe gegenüber dem Staat*, 1994, S. 172 (200).

42 Vgl. *Ehlers*, in: Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz*, 5. Aufl. 2009, Art. 140 GG/137 WRV Rn. 9.

43 BVerfGE 19, 1 (12); zust. *Mückel* (Fn. 24), § 159 Rn. 43.

44 Art. 109 Abs. 2 S. 3 Verf Sachs; eine Verpflichtung zum Abschluss von Verträgen dürfte sich auch aus dieser Norm jedenfalls dann nicht entnehmen lassen, wenn der Freistaat nicht zugunsten einer Religionsgemeinschaft religionsfördernd tätig werden will (zumal Art. 109 Abs. 2 S. 2 der Verfassung auf das für alle geltende Gesetz verweist).

Verträge abschließt, ist er an den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. Daraus kann sich eine Selbstbindung und gegebenenfalls ein Kontrahierungszwang wegen Ermessensreduzierung auf Null ergeben.

Die Wirkungsweise des Gleichheitssatzes ist im Religionsrecht noch keineswegs abschließend geklärt. Bekanntlich lässt Art. 3 Abs. 1 GG Raum für Differenzierungen. Ist nicht der religiöse Kernstatus betroffen, darf auch auf die Größenordnung oder Organisationsform der Religionsgemeinschaft abgestellt werden. Ein weiteres Kriterium ist die Regelungsbedürftigkeit. Verfügen die Religionsgemeinschaften nicht über eigene Friedhöfe, erteilen sie keinen Religionsunterricht, sind ihnen keine Theologischen Fakultäten zugeordnet oder betreiben sie keine Anstaltsseelsorge, bedarf es diesbezüglich auch keiner vertraglichen Abmachungen.<sup>45</sup>

Weniger Aufmerksamkeit ist im vorliegenden Kontext dagegen bisher der Bestimmung des Art. 3 Abs. 3 GG geschenkt worden. Die Vorschrift verbietet eine Benachteiligung oder Bevorzugung wegen des Glaubens oder der religiösen Anschauungen und enthält striktere Diskriminierungs- bzw. Differenzierungsverbote als Absatz 1 der Vorschrift. Allerdings wird auch diese Bestimmung jedenfalls durch die anderen Verfassungsnormen begrenzt. Daher ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Staat sich entschließt, nur mit den zusätzlichen Anforderungen unterworfenen und durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV besonders geschützten korporierten Religionsgemeinschaften zu kontrahieren. Ob auch innerhalb der Gruppe der öffentlich-rechtlich organisierten Religionsgemeinschaften etwa nach Größe und Regelungsbedarf unterschieden werden darf, ist bisher weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur geklärt. Art. 3 Abs. 3

45 Vgl. auch *Müickl* (Fn. 24), Rn. 43 („Dabei darf der Staat vor allem auch bedenken und prüfen, ob eine abschlussbereite Kirche oder Religionsgemeinschaft auch ein dauerhaft vertragsfähiger Partner ist, dessen Repräsentativität für einen ins Gewicht fallenden Teil der Gesellschaft ebenso feststeht wie seine Bereitschaft, unter den Prämissen des grundgesetzlichen Verfassungsstaates bestimmte Belange in partnerschaftlicher Kooperation mit dem Staat zu regeln und dies praktisch zu realisieren“).

## Staatskirchenverträge

GG spielt bislang im Vertragsstaatskirchenrecht keine Rolle.<sup>46</sup> Da der religiöse Kernstatus nicht berührt wird, dürfte auch bei Anlegung strenger Maßstäbe nicht jegliche Differenzierung unzulässig sein.

Wenn der Körperschaftsstatus als Differenzierungskriterium anerkannt wird, bedeutet dies nicht, dass sich der Staat hieran orientieren muss. Ihm bleibt es unbenommen, auch mit privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften – dann aber unter Beachtung des Gleichheitssatzes – Absprachen zu treffen. In Zukunft wird sich vor allem die Frage eines Vertragsabschlusses mit islamischen Religionsgemeinschaften stellen.<sup>47</sup> Das Verwaltungsgericht Berlin hat die Klage der „islamischen Religionsgemeinschaft Berlin“ auf Abschluss eines solchen Vertrages mit dem Land Berlin abgelehnt.<sup>48</sup> Wenn es dem Staat gelingt, unter den Anhängern des Islam einen organisatorisch verfestigten und repräsentativen Vertragspartner zu identifizieren<sup>49</sup>, ist ein Vertragsabschluss nicht nur zulässig, sondern nach der hier vertretenen Auffassung auch wünschenswert.

Wurde bereits ein Staatskirchenvertrag abgeschlossen, kann sich aus Gleichheitsgründen eine Verpflichtung zur Anpassung ergeben. Demgemäß sehen die neueren Staatskirchenverträge in der Regel vor, dass die Vertragsparteien gemeinsam prüfen werden, ob wegen des Grundsatzes der Parität Änderungen des Vertrages notwendig sind, wenn der Staat in anderen Verträgen vergleichbaren Religionsgemeinschaften über den Vertrag hinausgehende „Rechte und Leistungen“ gewährt.<sup>50</sup>

46 Näher zur Wirkungsweise der Vorschrift *Ehlers*, ZevKR 54 (2009), 253 (259 ff.).

47 Vgl. *Hense*, in: Mückl (Hrsg.), Das Recht der Staatskirchenverträge, 2007, S. 115 ff. (der einen Kontrahierungszwang verneint, S. 162 ff.).

48 VG Berlin, KirchE 48, 243.

49 Vgl. *Unrub* (Fn. 1), Rn. 353.

50 So Art. 22 Abs. 3 des Vertrages der Freien Hansestadt Bremen mit den Evangelischen Kirchen in Bremen (Fn. 5); ähnlich Art. 23 des Vertrages zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche (Fn. 6); Art. 27 des Vertrages des Landes Berlin mit der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (Fn. 7); Art. 28 des Vertrages des Landes Baden-Württemberg mit der Evangelischen Landeskirche in Baden und mit der Evangelischen Landeskirche in Württem-



## VII. Fazit

Als Resümee lässt sich festhalten, dass der Staatskirchenvertrag kein notwendiges, aber ein zulässiges und grundsätzlich legitimes Mittel einer Gestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften ist. Ihrer Rechtsnatur nach handelt es sich bei den Staatskirchenverträgen entweder um Konkordate oder um staatsrechtliche Verträge. Die Bindung des Gesetzgebers an die abgeschlossenen Verträge entfällt, wenn die im Einzelfall maßgeblichen Gemeinwohlbelange den Vertrauensschutz überwiegen. In Zukunft dürfte der Wahrung des Gleichheitssatzes im Vertragsstaatskirchenrecht eine wesentliche Bedeutung zukommen. Dem Staat bleibt es unbenommen, Verträge nur mit den öffentlich-rechtlich organisierten Religionsgemeinschaften abzuschließen.

berg (Fn. 8); Art. 21 des Konkordats zwischen dem Land Schleswig-Holstein und dem Heiligen Stuhl (Fn. 9).

## Kirchenverträge – Udemokratische Vorzugsbehandlung?

Aspekte des Staat-Kirche-Verhältnisses in kritischer Sicht<sup>1</sup>

Gerhard Czermak

Das üppige Kirchenvertragswesen ist weltweit eine Besonderheit nur der Bundesrepublik. Man hat es früher oft sogar als Systemmerkmal des deutschen Religionsverfassungsrechts verstanden. „Das staatskirchenrechtliche System des Grundgesetzes ist ein den Vertrag als Gestaltungsmittel bevorzugendes System sachlich begrenzter Kooperation ...“<sup>2</sup>, hat Alexander Hollerbach einmal formuliert. Dabei erwähnen weder die Weimarer Verfassung, noch das GG die Kirchenverträge bzw. Konkordate. Auch, wenn man den föderalen Charakter der Bundesrepublik berücksichtigt, gibt es selbst in traditionell stark katholisch geprägten Staaten keinen thematisch vergleichbaren Umfang an vertraglichen Regelungen. Das spricht nicht gerade für ihre Erforderlichkeit. Dies umso mehr, als sich die Verfassungsrechtler einig sind: alle Staat-Kirche-Verträge dürfen nur solche Regelungen enthalten, die der Staat auch einseitig treffen dürfte, d.h. ohne kirchliche Mitwirkung. Man fragt sich daher aus der Sicht des sich mit keiner religiös-weltanschaulichen Überzeugung identifizierenden Staates und aus der Sicht der Bürger mit anderen Grundüberzeugungen, welche guten Gründe der Staat haben sollte, die anstehenden Probleme nicht selbst in die Hand zu nehmen.

1 Teile des folgenden Textes, insb. die Vorgeschichte des Vertragswesens, konnten bei der Veranstaltung aus Zeitgründen nicht vorgetragen werden.

2 *A. Hollerbach*, HStR Bd. 6 (1989), § 138 Rn. 138 = VVDStRL 26 (1968), 57 (101).

### Vorgeschichte des Vertragswesens

In früheren Zeiten, die keine Religionsfreiheit in unserem Sinn kannten, hatten rechtliche Regelungen einen guten Sinn. Insbesondere seit dem Konzil von Konstanz (1414-1418) schlossen die Päpste mit Fürsten Konkordate. Da in die weltliche Ordnung kirchliche Angelegenheiten vielfach einbezogen waren, konnten die Päpste ihre Interessen, insbesondere bei der Besetzung kirchlicher Ämter und bei kirchlichen Steuern durch Verträge besser wahren. Dabei musste die Kirche den Machthabern vielfach förmliche Privilegien einräumen, um die nötigen Abweichungen vom Kirchenrecht rechtfertigen zu können. Es ging um Zuständigkeitsabgrenzungen. Die evangelischen deutschen Staaten kannten ein Staatskirchentum mit Integrierung der Kirchen und brauchten keine Verträge.

Im 19. Jahrhundert war das erste und einzige deutsche Land, das mit dem Papst nach Wiederherstellung des (1909 aufgelösten) Kirchenstaats im Jahr 1815 ein Konkordat schloss, Bayern im Jahr 1817. Der Konkordatstext war nach damaligen Verhältnissen so sehr zugunsten der katholischen Kirche ausgefallen, dass die bayerische Regierung das Konkordat zunächst geheim hielt. Eine Bekanntgabe durch die Römische Kurie entfachte einen Proteststurm insbesondere der Protestanten. Das Konkordat sah u.a. vor eine staatliche Dotation von Bischöfen und Domkapiteln (wie noch heute) und den erstaunlichen Grundsatz „Konkordatsrecht vor sonstigem Landesrecht“. Allerdings stand das staatliche Religionsedikt von 1818 dennoch in erheblichem Widerspruch zum Konkordat, so dass sich der Staat je nachdem an die kirchlichen Freiheitsgarantien hielt oder die Kirche aufgrund der Staatskirchenhoheit Einschränkungen unterwarf. Alle anderen deutschen Staaten wollten generell nicht auf ihre Kirchenhoheit verzichten. In Österreich kündigte die Regierung das recht kirchengünstige Konkordat von 1855 nach Verkündung der epochalen vatikanischen Dogmen von 1870 (Unfehlbarkeit, Jurisdiktionsprimat) und hob es 1874 durch Staatsgesetz auf. An seine Stelle trat eine kirchenfreundliche staatliche Regelung. Die Konkordate mit den faschistisch-klerikalen Regimen in Italien (1929), Österreich (1933), Portugal (1940) und Spanien (1953) brachten den Kirchen

## Kirchenverträge – Undemokratische Vorzugsbehandlung?

große Vorteile. „Das spanische Konkordat war so prokirchlich, dass es nie vollständig angewendet werden konnte ...“<sup>3</sup>.

### Vertragszeitalter

In Deutschland begann ein regelrechtes Vertragszeitalter ausgerechnet zur Weimarer Zeit, als die großen Kirchen den Staat mehr oder weniger ablehnten: denselben Staat, der ihnen erstmals in der Geschichte Religionsfreiheit mit vollem Selbstbestimmungsrecht brachte. Man hätte daher meinen können, eine vertragliche Sicherung sei jetzt nicht mehr so wichtig. Erster Vertrag war das Bayernkonkordat von 1924, das auch für die Zeit nach 1945 als Muster diente. Es war schon seinerzeit im Bayerischen Landtag wegen seiner massiven Begünstigung der katholischen Kirche äußerst umstritten, und Proteste des Lehrerverbands erzwangen eine abmildernde Regierungserklärung betreffend den Gesetzesvollzug. Das Bayernkonkordat stellte nach Aussage des protestantischen Kirchenhistorikers Klaus Scholder „das günstigste Ergebnis dar, das zwischen der katholischen Kirche und einem modernen liberalen Staat je ausgehandelt wurde“<sup>4</sup>. Dennoch ist es noch heute in aktualisierter Form in Kraft. Außer Bayern schlossen zur Weimarer Zeit nur noch Preußen und Baden Verträge, und zwar jeweils mit beiden Kirchen.

In dem starken Konfessionalismus der Adenauer-Ära, der nur durch Ignorierung des Grundgesetzes möglich war, wurde diese Vertragstradition 1955 mit dem berühmten evangelischen Kirchenvertrag von Loccum neu begründet. Dieser maximal kirchenfreundliche und thematisch umfassende („kodifikatorische“) Vertrag wurde Vorbild für ein sich entwickelndes weltweit einzigartig dichtes Vertragswesen. Dieses wurde nach 1989 unter massivem kirchlichem Druck aus dem Westen und mit Hilfe westlicher Juristen den neuen Bundesländern trotz ihrer völlig

3 I. Ihán, in: G. Robbers (Hrsg.), Staat und Kirche in der Europäischen Union, 1995, 99/102.

4 Scholder, Klaus, in: Denzler, Georg (Hrsg.), Kirche und Staat auf Distanz, München 1977, 102 f.

Gerhard Czermak

anderen religionssoziologischen Situation übergestülpt. Dies geschah angesichts der dortigen großen sonstigen Probleme in einer erstaunlichen Geschwindigkeit. Bereits 1993 und 1994 schlossen vier neue Bundesländer Verträge mit den evangelischen Kirchen, Brandenburg folgte 1996 und Berlin 2006. Obwohl es in den neuen Bundesländern nur sehr wenige Katholiken gibt, in Brandenburg etwa um die drei Prozent, hielt man es für nötig, katholische Kirchenverträge bzw. Konkordate mit dem Hl. Stuhl abzuschließen. Mittlerweile wurden auch in den westlichen Ländern die allerletzten Vertragslücken fast geschlossen, zuletzt in Hamburg (2005), Baden-Württemberg (2007) und Schleswig-Holstein (2009). In den letzten Jahren wurde erstmals eine größere Zahl von Verträgen auch mit Landesverbänden des Zentralrats der Juden geschlossen, was zum Teil erhebliche innerjüdische Differenzen zur Folge hatte.

### Motive zum Abschluss derartiger Verträge

Unbestreitbares *Hauptmotiv* für Kirchenverträge und Konkordate ist jedenfalls *auf kirchlicher Seite die Überzeugung, der Vertrag begründe eine besondere Bestandsfestigkeit der Regelungen*, die jeder Verfassungs- und Gesetznorm überlegen ist.<sup>5</sup> Nur dadurch erklärt sich auch die Tatsache, dass selbst die neuesten kodifikatorischen Verträge selbstverständliche religionsverfassungsrechtliche Gewährleistungen ausdrücklich wiederholen. Worin ein solches kirchliches Misstrauensvotum begründet sein soll, ist nicht ersichtlich.

An *Einzelgesichtspunkten* hat man u.a. genannt (Hervorhebungen: GC)

- Es geht um eine „neue Nähe von Staat und Kirche“<sup>6</sup>.

5 So z.B. *A. Hollerbach*, Kirche und Recht (KuR) 1995, Nr. 120, S. 1 (11): „zusätzliche Sicherung“; vgl. auch *A. v. Campenhausen*, Staatskirchenrecht, 3. Aufl. 1996, S. 161: „Gerade diese Bindungswirkung unterscheidet den Kirchenvertrag von dem auch noch gebräuchlichen paktierten Gesetz.“

6 *K. Müller*, DÖV 1955,421/422 (zum Loccumer Vertrag).

## Kirchenverträge – Undemokratische Vorzugsbehandlung?

- Gefördert wird die freiheitlich-demokratische Staatlichkeit zum „*beiderseitigen Wohl* von Staat und Kirche“.
- Verträge helfen, *Konfrontationen zu vermeiden*.<sup>7</sup>
- Das Vertragsrecht ist Ausdruck eines „*freien und offenen politischen Lebensprozesses*“, in dem die Verantwortlichkeit der Regierung der „*Sachangemessenheit von Regelungen*“ den Vorzug gibt vor der „*Wahrung formaler Souveränität*“.<sup>8</sup>
- Speziell die großen christlichen Kirchen werden mittels des Vertragskirchenrechts „in einzigartiger, und wie wir hinzufügen dürfen, rechtlich durchaus legitimer Weise privilegiert“, erklärte 1962 Juraprofessor Grundmann und fuhr fort: Die Verträge sind Element einer „*gesunden freiheitlichen Ordnung*“, lassen dabei aber doch „den *guten und wertvollen Kern des Verhältnisses ‚konstantinischer Nähe‘ von Kirche und Staat unangetastet*“.<sup>9</sup>
- Die Verträge werden geschlossen im „*Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung ... und geleitet von dem Wunsche, das freundschaftliche Verhältnis zwischen Land und Landeskirchen zu festigen und zu fördern*“ (Loccumer Vertrag).
- Der Vertragsschluss erfolgt „in *Würdigung der Bedeutung, die christlicher Glaube, kirchliches Leben und diakonischer Dienst im religiös neutralen Staat für das Gemeinwohl und den Gemeinsinn der Bürger haben*“ (Güstrower Vertrag).
- Es geht auch darum, die „*bildungs- und kulturpolitische sowie sozial-diakonische Tätigkeit der Kirchen*“ zu *fördern* (Kirchenverträge Thüringen und Sachsen-Anhalt).
- Die Landesregierungen in den neuen Bundesländern hatten „die *erklärte Absicht*, die Kirchen so weit wie möglich zu ihrem Recht kommen zu lassen, ihnen *auch finanziell zu helfen ... , teilweise auch insgesamt ihre Position und ihr Ansehen in der Gesellschaft zu*

7 A. v. Campenhausen (Fn. 5), S. 160.

8 A. Hollerbach, HStR VI (1989), S. 508.

9 S. Grundmann, ÖAKR 1962, S. 281/297 bzw. 263.

*stärken*“. „Andererseits waren die Kirchen ... an der Mitwirkung an zahlreichen staatlichen Aktivitäten interessiert.“<sup>10</sup>

- Es geht auch um den „Gesichtspunkt der *förmlichen Anerkennung* von Institutionen, die sich nicht dem Staat verdanken, sondern die ihr die säkulare Dimension überschreitendes Proprium haben. Das erhöht die Akzeptanz und schafft *stärkere Legitimationschancen*.“<sup>11</sup>
- Die sehr *ungünstige religionssoziologische Lage in Ostdeutschland* legt folgendes Argument nahe: „Aber bedürfen nicht gerade dann, wenn volksskirchliche Strukturen zerbrochen oder nicht mehr vorhanden sind, ja im Grunde unabhängig von den Größenverhältnissen die Religionsgemeinschaften des *besonderen staatlichen Schutzes*, der sich aus der Gewährleistung von Religionsfreiheit und Selbstbestimmungsrecht sowie aus ihren gemeinwohlorientierten Aktivitäten legitimiert?“<sup>12</sup>
- Auch ist das Vertragsrecht ein Mittel der Bewusstmachung der *Eigenstaatlichkeit der Länder*.
- Es ist ein „Element der *konkreten Verständigung bis ins Detail hinein*“<sup>13</sup>.
- Auch zwingt der öffentliche Vertragsschluss zu einer klaren Entfaltung der jeweiligen Sachkonzeption, und die besonderen Förmlichkeiten haben eine „gesunde *Warnfunktion*“<sup>14</sup>.
- Das Vertragsrecht schützt vor der „Gefahr, mit einer noch so wohlwollenden einseitigen Regelung das *Einmischungsverbot* zu verletzen“<sup>15</sup>.

10 *A. Vulpius*, KuR 1995 Nr. 120, S. 13 (15 f.).

11 *Hollerbach* (Fn. 5), S. 1 (11).

12 Ebenda, S. 11 f.

13 Jeweils ebenda, S. 11.

14 *A. Hollerbach*, HdbStKirchR Bd. 1, 2. Aufl. 1994, S. 270.

15 *A. v. Campenhausen* (Fn. 5), S. 154.

### Kirchenverträge – Undemokratische Vorzugsbehandlung?

- Es liegt „auf der Linie neuerer Entwicklung“, da Gesetzgebung heute weithin auf vorangehender Absprache beruht.<sup>16</sup>

*Aus übergeordneter Sicht spricht keines dieser Motive für einen Vertragsschluss.* Zudem gibt der Rechtsstaat des GG allen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften eine hervorragende verfassungsfeste Rechtsstellung und behandelt dabei alle formal gleich (Art. 4 I GG, Art. 137 VII WRV/140 GG). Wenn gegen die gebotene Neutralität seit Jahrzehnten und auch in den neuen Bundesländern massiv verstoßen wird, ist das erst recht kein Grund, speziell die unbestrittenen Rechte der Kirchen hervorzuheben, die Bedeutung der Kirchen in der Gesellschaft positiv herauszustreichen und damit die anderer Gemeinschaften zumindest tendenziell herabzustufen. Im übrigen kennt unsere Rechtsordnung andere Möglichkeiten, ggf. wirklich notwendige Einzelregelungen zu treffen.

### **Besonderheiten des Vertragsschlusses: Rechtliche Grundproblematik und Probleme der Demokratieamtlichkeit**

Geschlossen werden die wichtigeren Verträge, besonders wenn sie mindestens teilkodifikatorischen Charakter haben, öffentlich in feierlicher Form und das unterstreicht dann die herausgehobene Bedeutung der jeweiligen Religionsgemeinschaft in Staat und Gesellschaft. Dabei ging es bisher ausschließlich um die beiden großen Kirchen und die Jüdischen Kultusgemeinden. Alle anderen bleiben, Gleichheit hin oder her, unberücksichtigt.

Rechtlich ist das Vertragsrecht vom *Dualismus* geprägt. Man muss unterscheiden zwischen dem Vertragsschluss als solchem und der Überführung der Verträge in staatliches Recht. Der Vertragsschluss selbst gehört nach der ganz herrschenden Meinung nicht der innerstaatlichen Ebene an, obwohl die Regelungsmaterien nur das jeweilige deutsche Territorium betreffen. Postuliert wird eine Rechtsebene, die überstaatlich sein

<sup>16</sup> Ebenda, S. 155.



soll, aber weder dem Europarecht noch dem Völkerrecht zugehört (wobei Letzteres bezüglich der Konkordate mit dem Hl. Stuhl streitig ist). Für eine solche spezielle Rechtsebene gibt es im Rechtswesen keinerlei Parallele und es gibt auch keinen denkbaren Rechtsgrund dafür. So liegt schon der Ausgangspunkt jeder Vertragsregelung im juristischen Nebel.

Die vertraglich fixierten Regelungen werden bei den wichtigeren Verträgen in Landesrecht (ganz ausnahmsweise Bundesrecht) transformiert, d.h. in Gesetzesform übernommen. Die Art und Weise des Vertragsschlusses und der parlamentarischen Umsetzung stellt ein *erhebliches demokratisches Manko* dar. Denn zunächst werden lediglich zwischen Ministerialbürokratie und Kirchenverwaltung intensive geheime Verhandlungen geführt, die so erarbeiteten Vertragsentwürfe werden jeweils intern abgesehen und schließlich nach beidseitiger Unterzeichnung des fertigen Vertragstextes der parlamentarischen Behandlung in Form des Erlasses eines transformierenden Zustimmungsgesetzes zugeführt. Dem Parlament bleibt regelmäßig nur ein Ja oder Nein zu dem textlich bereits feststehenden Vertrag. Das brisante Verhältnis von Staat und Kirche wird der politischen Willensbildung im Parlament weitgehend entzogen und gleichzeitig vor der Öffentlichkeit abgeschirmt. Die Verträge zeichnen sich auch durch das außergewöhnliche Fehlen einer Befristung oder Kündigungsklausel aus, was die vereinbarten Privilegien zusätzlich gegen Änderungen zu Lasten der Kirche absichern soll. Bei jedem normalen öffentlichrechtlichen Vertrag ist eine Kündigung bei entsprechenden Voraussetzungen gesetzlich erlaubt und sind Befristungen üblich.

Faktisch bedeutet die gesamte Vorgehensweise eine *Selbstentmachtung des Parlaments*. Die seltene Vertragskritik kam wegen der Geheimhaltungspolitik bisher stets zu spät, führte jedenfalls nicht zu ernsthaften parlamentarischen Auseinandersetzungen über Vertragsinhalte. Mit einer vertraglichen Regelung wird einem künftigen, anders zusammengesetzten Parlament die Änderung der einmal getroffenen Entscheidung im Hinblick auf den zu erwartenden Vorwurf des Vertragsbruchs politisch und psychologisch erschwert, obwohl jedes Parlament jedes Gesetz jederzeit ändern kann. Auf diese Weise lassen sich politische Konstellationen versteinern. Mit dem Sinn der Demokratie und Würde des Parlaments ist

## Kirchenverträge – Undemokratische Vorzugsbehandlung?

das unvereinbar.<sup>17</sup> So kommen teilweise Regelungen zustande, die einem Selbstkontrahieren nahekommen. Denn die staatlichen Verhandlungsführer sind regelmäßig kirchengeneigte Beamte.<sup>18</sup> Instruktiv ist das Beispiel des Brandenburgischen Konkordats von 2003. Nach Abschluss der geheimen Vertragsverhandlungen erreichten erstmals Verbände von Nichtreligiösen mit substantieller Begründung eine Erörterung der Kritik im Parlament. Die Anzuhörenden hatten aber schon zeitlich keinerlei Chance, zu den ihnen vorgelegten 23 „wesentlichen Fragen“ sinnvoll Stellung zu nehmen: eine reine Alibi-Veranstaltung.

### **Arten inhaltlicher Vertragsbestimmungen: zusammenfassende Argumentation**

Es bedarf keines Vertrages und Vertragsgesetzes, um den Staat zusätzlich auf die Selbstverständlichkeit zu verpflichten, dass er seine eigene Verfassungs- und Rechtsordnung auch gegenüber den Kirchen einhalten muss. Damit ist ein erheblicher Teil vieler Vertragstexte überflüssig und dient allenfalls dem verfassungswidrigen Motiv, die jeweilige Religionsgemeinschaft in besonderer Weise gegenüber anderen Gemeinschaften hervorzuheben. Neben dem GG trägt eine Fülle von Bundes- und Landesgesetzen den religiös-weltanschaulichen Belangen in einzelnen Aspekten Rechnung, nicht selten in ohnehin rechtlich fragwürdiger Weise zugunsten der Kirchen und zu Lasten weltanschaulicher Vereinigungen. Normale Staatsaufgaben wie das Bestattungs- oder Denkmalschutzrecht sind grundsätzlich durch normale staatliche Gesetze unter gebührender Beteiligung und Würdigung der Belange *aller* Betroffenen zu regeln. Dabei haben die Kirchen auf Grund ihrer hervorragenden organisatorischen Präsenz ohnehin starke Vorteile.

17 Vgl. H. Weber, Grundprobleme des Staatskirchenrechts, 1970, S. 49 f.

18 In diesem Zusammenhang mag von Interesse sein, dass der katholische Kirchenvertrag von Sachsen-Anhalt „rechtzeitig“ noch am Tag vor der Landtagswahl im April 1998 in Kraft trat.

Zahlreiche Vertragsbestimmungen sind verfassungsrechtlich problematisch oder unzulässig. Das müsste vorab im Einzelfall überprüft werden, da die Vertragsgesetze nicht verfassungsfest sind. Die Parlamente wären verpflichtet, verfassungswidrige Bestimmungen von den Zustimmungsgesetzen auszunehmen und die Verträge insoweit zu ignorieren. Sehr fraglich ist z.B., ob der Staat im rein kircheninternen Bereich überhaupt Verpflichtungen übernehmen darf: etwa hinsichtlich der Kirchen- und Diözesangrenzen, Anforderungen an Geistliche und Bischöfe und in der Anstalts- und Militärseelsorge. Schon die Präambeln vieler Verträge bekunden eine besondere Nähe von Staat und Kirche, wenn etwa von gemeinsamer Verantwortung die Rede ist. Vielfach wurden staatliche finanzielle Leistungen neu begründet, sei es in Form von jährlichen Pauschalbeträgen, sei es in der teilweisen oder sogar völligen Übernahme der Besoldung von Geistlichen und Bischöfen. Da mehr als ein Drittel der Bevölkerung keiner Religionsgemeinschaft angehört, das sind etwa 28 Millionen Menschen, und der Staat für diese überhaupt nichts tut, weder finanziell, noch durch Leistungen wie Lehrstühle für humanistische Kultur und Weltanschauung oder das Angebot von vergleichbaren Verträgen, sind massive Verstöße gegen das Neutralitätsgebot offenkundig.<sup>19</sup> Das Vertragswesen ist überflüssig und vielfach verfassungswidrig, das Zustandekommen und der überstaatliche Bindungszweck der Verträge einer Demokratie unwürdig und die massiven Verstöße gegen das Neutralitätsgebot ein erhebliches rechtsstaatliches Problem. Ein gutes Einvernehmen mit möglichst allen religiös-weltanschaulichen Vereinigungen erfordert keine Staat-Kirche-Verträge im bisherigen Verständnis,

19 Einzuräumen ist, dass die Struktur dieser „Konfessionsfreien“ noch zu wenig erforscht ist. Ihre Grundüberzeugungen sind jedoch nur zum geringen Teil religiös. Es gibt deutliche Hinweise dafür, dass ein großer Prozentsatz dieser Menschen durch die Aspekte metaphysikfrei, selbstbestimmt und moralbestimmt geprägt ist. Vgl. dazu FOWID, Humanisten nach Religionszugehörigkeit (Ergebnisse einer FORSA-Umfrage 10.1.2008, abrufbar unter [http://fowid.de/fileadmin/datenarchiv/Humanisten\\_nach\\_Religionszugehoerigkeiten\\_2007.pdf](http://fowid.de/fileadmin/datenarchiv/Humanisten_nach_Religionszugehoerigkeiten_2007.pdf)). Andererseits ist der Anteil der Nichtreligiösen bei den formellen Kirchenmitgliedern beachtlich: Nach der ALLBUS-Studie 2002 ZA Nr. 3700 glaubten 20,6 % der EKD-Protestanten und 9 % der Katholiken nicht an ein irgendwie geartetes höheres Wesen (vgl. fowid-Datenarchiv, Atheistenquote – Erläuterungen).

## Kirchenverträge – Undemokratische Vorzugsbehandlung?

sondern gerechte, kooptierte und durchdachte Gesetze und lediglich ergänzend öffentlich-rechtliche Verträge nach den allgemeinen gesetzlichen Regeln.

### **Ausgewählte Literatur:**

Anke, Hans Ulrich: Die Neubestimmung des Staat-Kirche-Verhältnisses in den neuen Ländern durch Staatskirchenverträge. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des staatskirchenvertraglichen Gestaltungsinstruments. Tübingen 2000, 451 S. (Jus Ecclesiasticum 62).

Czermak, Gerhard: Rechtsnatur und Legitimation der Verträge zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, Der Staat 2000, 69-85.

Ehlers, Dirk: Problemstellungen des Vertragsstaatskirchenrechts, ZevKR 2001, 286-318.

Renck, Ludwig: Bemerkungen zum Konkordat des Landes Brandenburg mit dem Hl. Stuhl, LKV 2004, 250-254.

Renck Ludwig: Der sogenannte Rang der Kirchenverträge, DÖV 1997, 929-938.



Anhang



## Die Privilegien der Kirchen

Johann-Albrecht Haupt

„ *Das Grundgesetz legt (...) dem Staat als Heimstatt aller Bürger ohne Ansehen der Person weltanschaulich-religiöse Neutralität auf. Es verwehrt die Einführung staatskirchlicher Rechtsformen und untersagt auch die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse.*“ (BVerfGE 19, 206/216, Urteil vom 14.12.1965)

Trotz dieser eindeutigen Aussage des höchsten deutschen Gerichts, die eigentlich und im Prinzip auch von niemandem ernsthaft bestritten wird, gibt es eine Unzahl von rechtlichen oder faktischen Privilegien der beiden christlichen Kirchen, deren Legalität und Legitimität gemessen am Maßstab der deutschen Verfassung wie auch an der konfessionellen Zusammensetzung der Bevölkerung zweifelhaft ist.

Dabei sieht sich allerdings derjenige, der die Verfassungskonformität der bestehenden Strukturen im Bereich der Religionsgemeinschaften anzweifelt oder bestreitet, einer massiven herrschenden kirchenfreundlichen Praxis in Politik, Rechtsprechung und Rechtslehre gegenüber. Zugleich sieht er sich nahezu unvermeidlich dem Vorwurf der Kirchen- oder gar Religionsfeindlichkeit ausgesetzt – ein Vorwurf, der – auch wenn er unsinnig ist – auch heute noch im sozialen Umfeld diskriminierenden Charakter hat.

Die folgende Liste der Privilegien erhebt keinen Anspruch auf Systematik und Vollständigkeit. Wegen der unendlichen Vielfalt der Sonderbestimmungen für Kirchen und andere Religionsgemeinschaften und der zahlreichen und rasch aufeinander folgenden Rechtsänderungen in allen Bereichen, ist sie sicherlich auch fehlerbehaftet.

Wegen des unterschiedlichen Gewichts der kirchlichen Privilegien sind im Abschnitt I die aus meiner Sicht bedeutsamsten Fälle dargestellt,



Johann-Albrecht Haupt

während im Abschnitt II weitere Privilegientatbestände zusammengestellt sind.

Mit Blick auf die Vielfalt der neben den christlichen „Amtskirchen“ bestehenden Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften muss unterschieden werden zwischen

- der Sonderstellung, welche allen Religions- (und ggf. anderen Weltanschauungs-) Gemeinschaften insgesamt im Vergleich mit anderen gesellschaftlichen Gruppierungen zukommen,
- der Sonderstellung der sogenannten korporierten Religionsgemeinschaften (Körperschaften des öffentlichen Rechts – KdöRs – nach Art. 137 Abs. 5 WRV), zu welchen auch, aber nicht nur die christlichen Kirchen gehören, gegenüber den anderen (privatrechtlich verfassten) Religionsgemeinschaften,
- und der Sonderstellung der christlichen Kirchen gegenüber allen anderen Religionsgemeinschaften.

Auf diese Differenzierung wird z.T. bei den einzelnen genannten Bereichen eingegangen.

## I. Die bedeutsamsten Privilegien

### *1. Körperschaft des öffentlichen Rechts (KdöR)*

Die beiden christlichen Kirchen sind kraft Verfassung Körperschaften des öffentlichen Rechts; andere Religions- (und Weltanschauungs-) Gemeinschaften können unter bestimmten Voraussetzungen diesen Status von den Ländern verliehen bekommen (Art. 137 Abs. 5 WRV). Das ist in einer Anzahl von Fällen auch geschehen (z.B. jüdische Gemeinden, Zeugen Jehovas, Methodisten, Russisch-Orthodoxe Kirche im Ausland, Humanistischer Verband Deutschlands). Was der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (im Folgenden: KdöR) zu bedeuten hat, ist unklar. Die Anerkennung der besonderen Bedeutung der öffentlichen Wirksamkeit einer Religionsgemeinschaft soll damit verbunden sein,

## Die Privilegien der Kirchen

„eine Heraushebung über andere Religionsgemeinschaften“, wie ein Lehrbuch des Staatskirchenrechts sinnigerweise meint (*von Campenhausen/de Wall* 4. Aufl. S. 130). Einerseits ist mit dem Status keine Eingliederung in die staatliche Organisation verbunden, ebenso wenig eine spezielle staatliche Aufsicht. Andererseits verleiht der Status den KdöR keine hoheitlichen Eingriffsbefugnisse, soweit die Verfassung dies nicht selbst vorsieht. Die einzige nach dem Grundgesetz vorgesehene Befugnis der KdöR ist die, Steuern zu erheben (Art. 137 Abs. 6 WRV – s.u.). Soweit mit dem Status KdöR in zahlreichen einfachen Gesetzen besondere Befugnisse, Befreiungen, Rechtsstellungen verbunden sind, findet die damit verbundene Vorzugsbehandlung im Grundgesetz keine Grundlage und verstößt gegen das Verbot der staatlichen Vorzugsbehandlung einzelner Religionen.

Mit der Qualifikation als KdöR verbunden ist nach vielfach zu lesender Auffassung ein sog. *Privilegienbündel*, bestehend aus

- *Dienstherrenfähigkeit*: Befugnis der Kirchen wie ihrer Gliederungen, öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse (für Kirchenbeamte) zu begründen, die nicht dem Arbeits- und (jedenfalls prinzipiell) nicht dem Sozialversicherungsrecht unterliegen; wird in Anspruch genommen vor allem für Geistliche und dort, wo Leitungs- und Aufsichtsfunktionen sowie Verwaltungsfunktionen wahrgenommen werden. Es gibt dazu eigene kirchliche Gesetze. Ob und in welchem Umfang das staatliche öffentliche Dienstrecht oder wenigstens die Grundsätze des Berufsbeamtentums bei der Ausgestaltung des kirchlichen Amtsrechts zu beachten sind („Typenzwang“), evtl. nur als strukturbildendes Minimum, ist ebenso streitig und unklar wie die Frage, ob die Kirchenbeamten doch wieder in die allgemeine Sozialversicherung eingegliedert werden können oder sollen. Die Kirchen sind daran interessiert, dass der kirchliche Dienst als öffentlicher Dienst anerkannt wird, damit der Wechsel vom kirchlichen in den staatlichen/kommunalen Dienst stattfinden kann und die Zeiten im Kirchendienst als ruhegehaltstfähig anerkannt werden (Beispielsfall: *VG Hannover* 13.8.2002, NVwZ 2003, 633).

- *Disziplinargewalt*: Ist Teil der Dienstherrenfähigkeit mit der Folge, dass nicht arbeitsrechtliche Sanktionen (Abmahnung, Kündigung), sondern spezielle kirchenrechtliche Sanktionen durch die Kirchenleitung (Raterteilung, Vermahnung, Verweis, Geldbuße, Bezügekürzung) oder durch eigene kirchliche Disziplinargerichte (z.B. Amtsenthebung, Entfernung aus dem Dienst, Versetzung in den Ruhestand, Gehaltskürzung, Strafversetzung) verhängt werden können und der Staat bei der Vollstreckung Amtshilfe/Vollstreckungshilfe leistet. Falsche Eide vor den kirchlichen Gerichten sind strafrechtlich „Meineide“ i.S.v. § 154 StGB.
- *Organisationsgewalt*: Ist die Kompetenz einer korporierten Religionsgemeinschaft, Organe, Zusammenschlüsse und Untergliederungen in den Rechtsformen des öffentlichen Rechts zu bilden und zu ändern. Z.B. können die Kirchen Akademien, Schulen, diakonische Einrichtungen, kirchliche Versorgungskassen als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts bilden, teilweise unter staatlicher Mitwirkung (Art. 4 Preuß. Kirchenvertrag; Art. 11 Loccumer Vertrag; Art. 12 Niedersächsisches Konkordat). Diese Ausweitung der Organisationsgewalt geht weit über Art. 137 Abs. 5 WRV hinaus, der nur die Struktur der Kirchen mit ihren territorialen Gliederungen (z.B. Gemeinden, Kirchenkreise) garantierte. Die Verfassung selbst enthält keinen Anhaltspunkt für eine erweiternde Auslegung. Begründung von Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht 4. Aufl. 2006 S. 258: „Es ist also ein Bedürfnis entstanden, aus der Beschränkung der Organisationsgewalt auf die klassischen kirchlichen korporativen Gebilde herauszukommen. In der Tat würde es eine Verletzung des kirchlichen Selbstverwaltungsrechts bedeuten, den Kirchen eine anerkanntermaßen sachgemäße Ordnung ihrer Einrichtungen zu versagen.“ Klassische „staatskirchenrechtliche“ Argumentation: Interessengeleitet, abgehoben vom Wortlaut der Verfassung.
- *res sacrae*: Die Kirchen haben die Befugnis, Bestandteilen ihres Vermögens den Status einer „öffentlichen Sache“ zu verleihen, die bei den Kirchen dann „res sacrae“ (*heilige Sachen*) heißen,

## Die Privilegien der Kirchen

wenn sie gottesdienstlichen Zwecken dienen (Kirchengebäude samt Einrichtung, Glocken, Friedhöfe). Im Einzelnen ist unendlich viel unklar und streitig. Die praktische Bedeutung des Rechtsinstituts ist demgegenüber gering. Kirchliche öffentliche Sachen müssen kirchlichen Zwecken gewidmet sein, z.B. durch Weihe. Die Eigentümer müssen die Benutzung der Sache im Rahmen der kirchlichen Zweckbestimmung dulden. Ob Dritte gegen die Benutzung der kirchlichen öffentlichen Sache (Glockengeläut!) im Verwaltungsrechtsweg oder im Zivilrechtsweg klagen können, ist höchst umstritten, wie überhaupt die Frage des Rechtsschutzes wie des Rechtsweges bei Klagen gegen die Kirchen – soweit diese KdöR sind – höchst kontrovers und undurchsichtig ist.

- *Autonomie*: wird die öffentlich-rechtliche Regelungs-(Normsetzungs-)Befugnis der Kirchen in ihrem eigenen Bereich genannt. Die praktische Bedeutung ist gering, da die Privatautonomie von Vereinen ähnliche Wirkungen erzeugt („Vereinsatzung“) und die Rechtssätze der Kirchen auch nur für den gelten, der Kirchenangehöriger ist oder der sich als Benutzer einer Kircheneinrichtung (z.B. Friedhof) in den Bereich der Kirchen begibt.
- *Parochialrecht*: bewirkt die automatische örtliche Zugehörigkeit eines „Bekennnisgenossen“ zu der Gemeinde seiner Religionsgemeinschaft; im Umzugsfalle bedarf es keiner Anmeldung oder keines Beitritts zu der neuen Gemeinde.

Die erwähnten Körperschaftsrechte haben die Gemeinsamkeit, dass sie im Wesentlichen nur innerkirchliche Bedeutung haben, also für die Kirchen selbst und für Bürgerinnen und Bürger, die der Kirche angehören. Ferner ist ihnen gemeinsam, dass über diese Körperschaftsrechte als Rechtspositionen nichts in der Verfassung steht. Es wird die Auffassung vertreten, dass den Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts im Jahre 1919 die ihnen seinerzeit zustehenden „herkömmlichen“ Rechte erhalten bleiben sollten. Art. 137 Abs. 5 WRV sollte den Kirchen „ihren öffentlich-rechtlichen Status und bestimmte Vorrechte, die sie bislang genossen hatten, für die Zukunft ... garantieren“ (*von Cam-*

Johann-Albrecht Haupt

*penhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht 4. Aufl. 2006 S. 128). Der Zusatz „und bestimmte Vorrechte, die sie bislang genossen hatten“ ist eine für die deutsche Staatskirchenrechtslehre typische freie Erfindung.

## 2. Besteuerungsrecht

Die Verfassung verleiht den KdöR das Recht (nicht die Pflicht!), „auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten ... Steuern zu erheben“ (Art. 137 Abs. 6 WRV). Dieses Recht haben nicht nur die christlichen Kirchen, sondern alle korporierten Religionsgemeinschaften. Es haben aber außer der evangelischen und der katholischen Kirche nur wenige KdöRs davon Gebrauch gemacht (z.B. die Alt-Katholiken).

Da im Grundgesetz garantiert, ist von Verfassung wegen gegen das Steuererhebungsrecht nichts einzuwenden, auch wenn die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen als Steuer (Zwangsabgabe) befremdlich erscheinen mag und kirchenintern nicht unumstritten ist, und auch wenn die staatliche Mitwirkung durch das Überlassen von „Steuerlisten“ auch mit Blick auf das Ausland ein Fremdkörper in einem Gemeinwesen ist, welches die Trennung von Staat und Kirche zu einem Verfassungsgrundsatz erhoben hat.

Klar verfassungswidrig ist jedoch die Mitwirkung des Staates und der Arbeitgeber (und in Zukunft des Kreditgewerbes) bei der Erhebung und Beitreibung der Kirchensteuern. Denn nicht der Staat (mittels der Finanzämter) oder der Arbeitgeber als Gehilfe des Staates erhebt nach Sinn und Wortlaut der Verfassung die Kirchensteuer, sondern die kirchensteuerberechtigte Religionsgemeinschaft. Dass die Kirche sich (kostengünstig) der staatlichen Steuerverwaltung bedienen darf, verstößt gegen das Trennungsgebot: der Steuerbescheid ist der Hauptanwendungsfall staatlicher Hoheitsausübung gegenüber dem Staatsbürger. Die Vermengung von staatlichen und kirchlichen Abgaben in einem Steuerbescheid ist durch den Verfassungswortlaut nicht gedeckt, denn der Staat stellt hier weit mehr als „bürgerliche Steuerlisten“ zur Verfügung (so sieht es die Verfassung vor), die es im Übrigen zwar noch vereinzelt beim Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung gab, heute jedoch überhaupt nicht mehr. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar die staat-

## Die Privilegien der Kirchen

liche Kirchensteuererhebung gebilligt, ist jedoch eine wirkliche Begründung dafür bis heute schuldig geblieben (BVerfGE 20, 40/43; 44, 103/104; DVBl. 2002, 1624).

Die jüdischen Gemeinden, obwohl überwiegend Körperschaften des öffentlichen Rechts, verzichten regelmäßig auf die staatliche Erhebung ihrer „Kultussteuer“.

### 3. Religionsunterricht

Nach Art. 7 Abs. 3 GG findet an öffentlichen Schulen, außer den bekenntnisfreien, Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach statt, und zwar auch zur Vermittlung von Glaubenswahrheiten, weshalb der Unterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften zu erteilen ist. (Die Vorschrift gilt nach Art. 141 GG nicht in Bremen und Berlin, ob sie in den neuen Bundesländern gilt, ist umstritten). Staatlicher Religionsunterricht ist eine prinzipienwidrige Ausnahme im religionsneutralen Staat.

Faktisch findet der staatlich finanzierte und durch staatliche Lehrkräfte erteilte Religionsunterricht nahezu *ausschließlich für die christlichen Kirchen* statt, für andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften mangels „Masse“ (eine Mindestzahl von Schülern ist erforderlich) und mangels ausgebildeter Lehrkräfte sehr selten. Islamischer Religionsunterricht findet verschiedentlich versuchsweise statt, ist aber auch dann kein echter Religionsunterricht, u.a. weil bezüglich der Unterrichtsinhalte bei den Muslimen eine Instanz zur Festlegung der „Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaft“ bisher nicht existiert.

Mit Blick auf den Verfassungswortlaut ist gegen den staatlichen Religionsunterricht im Prinzip einzuwenden, dass die öffentliche Schule in einem bekenntnisneutralen Staat im Regelfall eine „*bekennnisfreie Schule*“ sein müsste und damit eine Schule ohne Religionsunterricht. Die nahezu völlig unangefochtene Staatspraxis beschreibt die öffentliche Schule jedoch als (christliche) Gemeinschaftsschule („Simultanschule“), die gerade keine bekenntnisfreie sei. Den Begriff der Gemeinschaftsschule kennt das Grundgesetz nicht; die Folgerung, dass die Gemeinschaftsschule, wenn sie denn nicht bekenntnisfrei ist, logischerweise bekennt-

nishaft oder bekenntnisgebunden ist, wird aber von der herrschenden Meinung auch nicht gezogen. Die bekenntnisfreie öffentliche Schule sei nach der Geschichte (*Anschiütz*, Kommentar zur WRV Anm. 5 zu Art. 146), der Systematik und nach dem Wortlaut des Art. 7 Abs. 3 Grundgesetz die Ausnahme, entweder als laizistische Schule oder als areligiöse Weltanschauungsschule, die Gemeinschaftsschule der Regelfall.

Der Religionsunterricht, von dem sich abzumelden auch jedem konfessionsangehörigen Schüler frei steht, wird dadurch in unzulässiger Weise abgesichert, dass die an ihm nicht teilnehmenden Schüler (wegen ihrer Nichtteilnahme am christlichen Religionsunterricht) an einem *Ersatzunterricht* teilzunehmen gezwungen sind („Heidenhüten“). Dadurch kommt es in einem für die Gemeinschafts- und Persönlichkeitsbildung der Schülerschaft wichtigen Unterrichtsfach (und Lebensbereich!) zu einer integrationsfeindlichen Spaltung nach Konfessionsgesichtspunkten innerhalb der für alle gemeinsamen Schule. Alle Religionsgemeinschaften wären in der Lage, den Anhängern ihrer Religion ihre Glaubenswahrheiten außerhalb der Schule zu vermitteln (Beispiel: Konfirmandenunterricht). Die notwendigen ethischen und religionskundlichen Lerninhalte (für alle Weltreligionen!) sollten und könnten den Schülern in der öffentlichen Schule in einem für alle gemeinsamen Lehrfach vermittelt werden.

#### 4. Theologische Fakultäten

Zahlreiche katholische und evangelische Fakultäten (ca. 35 bis 40) werden an staatlichen Universitäten/Hochschulen vorgehalten und ausschließlich staatlich finanziert. Sie dienen der theologischen Wissenschaft (wenn man einmal annimmt, dass Theologie eine Wissenschaft sein kann) und der theologischen Forschung sowie der Ausbildung des theologischen Nachwuchses sowie der in den Schulen benötigten Religionslehrkräfte. Anders als die Weimarer Reichsverfassung sieht das Grundgesetz theologische Fakultäten nicht vor, die entsprechende Vorschrift des Art. 149 Abs. 3 WRV ist – anders als die entsprechende Vorschrift des Art. 149 Abs. 1 WRV für die Schulen – ausdrücklich weder wörtlich noch sinngemäß in das Grundgesetz übernommen worden.

## Die Privilegien der Kirchen

Das wäre aber erforderlich gewesen, wenn diese Einrichtungen als offenkundige Durchbrechung des bundesverfassungsrechtlichen Gebots der Trennung von Staat und Kirche zulässig sein sollten, ähnlich wie dies für den Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen (in der oben erwähnten Auslegung der herrschenden Meinung) in Art. 7 GG ausdrücklich geschehen ist. Das *Bundesverfassungsgericht* sieht das – erwartungsgemäß – in seiner neueren Entscheidung zum „Fall Lüdemann“ vom 28.10.2008 (JZ 2009, 511) anders. Ohne ausdrückliche bundesverfassungsrechtliche Legitimierung ist aber die staatliche Mitwirkung (und volle Finanzierung) der Glaubenslehre und Ausbildung des eigenen kirchlichen Nachwuchses mit dem bundesverfassungsrechtlichen Trennungsgebot nicht vereinbar. Sie erfolgt auch ausschließlich für die christlichen Kirchen und ist übrigens kirchenintern, namentlich bei der katholischen Kirche, auch nicht unumstritten, welche ihr *Proprium* in kircheneigenen Ausbildungsstätten sicherer gewahrt sieht.

Allenfalls für die Ausbildung der staatlichen Lehrkräfte für den verfassungsrechtlich garantierten staatlichen Religionsunterricht wären theologische, d.h. auch glaubensgeleitete Lehrinhalte an staatlichen Universitäten denkbar; dafür wären jedoch nicht eigene Fakultäten erforderlich, sondern wie für andere Unterrichtsfächer Abteilungen/Lehrstühle im Bereich der Lehramtsausbildung.

### 5. Staatsleistungen

Die Bundesländer – mit Ausnahme von Hamburg und Bremen – gewähren den beiden Kirchen jährlich sog. Staatsleistungen, die nach Maßgabe der Entwicklung der Beamtenbesoldung steigen und derzeit rd. 450 Millionen Euro betragen. Dabei beruft man sich auf Art. 138 Abs. 1 WRV. Diese Vorschrift sieht allerdings nicht die Gewährung, sondern als Konsequenz der erstmals in Deutschland konstitutionell vorgesehenen Trennung von Staat und Kirche gerade die Ablösung der bis zum Inkrafttreten der Weimarer Verfassung (d.h. bis zum Jahre 1919) gewährten Staatsleistungen nach Maßgabe eines zu erlassenden Reichsgesetzes über die Grundsätze der Ablösung vor. Sowohl in der Weimarer Zeit als auch nach 1945 hat der Reichs- bzw. Bundesgesetzgeber ein „Grundsatzgesetz“ nicht erlassen und es ist auch sonst keine



Johann-Albrecht Haupt

Ablösung erfolgt. Vielmehr wurden die Staatsleistungen überall staatskirchenvertraglich abgesichert, verstetigt, neu begründet, mit Steigerungsraten „nach Maßgabe der Entwicklung der Beamtenbesoldung“ veredelt. Der Verfassungsauftrag wurde und wird seit mehr als 90 Jahren vom Reich bzw. Bund und den Ländern bewusst missachtet.

#### 6. Anstalts- und Militärseelsorge

Soweit Seelsorgebedürfnisse von Angehörigen der Bundeswehr und Bürgern in bestimmten Einrichtungen (Krankenhäuser, Strafanstalten) nicht befriedigt werden können, sieht die Verfassung in Art. 141 WRV vor, dass die Religionsgesellschaften (alle!) dort zur Vornahme von religiösen Handlungen zugelassen sind. Diese im Kern sinnvolle Regelung zur Sicherung der Religionsausübungsfreiheit wird praktisch in mehrfacher Weise unzulässig ausgeweitet:

- Der *Militärseelsorgevertrag* von 1957 mit der evangelischen Kirche (der im Verhältnis zur katholischen Kirche analog angewendet wird) sieht vor, dass die hauptamtlichen Seelsorger (einschließlich der Bischöfe und Dekane) Beamte oder Angestellte des Bundes sind (es gibt allein über 100 Bundesbedienstete für die Militärseelsorge der evangelischen Kirche) und dass sie mitsamt ihrer Ausstattung vom Bund bezahlt werden (Finanzbedarf: rd. 28 Millionen Euro). Über die von der Verfassung allein vorgesehene „Zulassung zur Vornahme religiöser Handlungen“ geht das weit hinaus. Im Übrigen gibt es solche staatliche Seelsorge nur für die christlichen Kirchen.
- Das zur Militärseelsorge Gesagte gilt auch für die Praxis in einigen Bundesländern, die kirchlichen *Gefängnisseelsorger* staatlich zu bezahlen.
- In Bayern wird auch die *Polizeiseelsorge* durch vom Land vergütete Seelsorger beider christlicher Konfessionen im Landesdienst sichergestellt. In den übrigen Bundesländern verbleiben die Polizeiseelsorger zwar im Kirchendienst, jedoch gibt es jedenfalls in Nordrhein-Westfalen und Sachsen Zuschüsse des Landes zur Polizeiseelsorge. Auch das ist als Verstoß gegen das

## Die Privilegien der Kirchen

Trennungsgebot unzulässig. Ob die Polizei überhaupt unter die Vorschrift zur Anstaltsseelsorge (Art. 141 WRV) fällt, kann zweifelhaft sein, weil im Polizeidienst die besonderen Verhältnisse einer geschlossenen Einrichtung allenfalls bei der kasernierten Bereitschaftspolizei vorliegen. Gleichwohl kann man in einer besonderen religiösen Betreuung der Polizisten in besonderen Einsatzsituationen – unabhängig von Art. 141 WRV – eine sinnvolle kirchliche Maßnahme sehen, die auch einen Zugang der Seelsorger zu den Polizisten beim oder im Zusammenhang mit dem Einsatz zum Inhalt haben sollte, nicht aber die staatliche Alimentation derselben.

- In der Militär- wie in der Polizeiseelsorge erteilen die kirchlichen Seelsorger den *lebenskundlichen* bzw. berufsethischen *Unterricht* für alle Betroffenen, unabhängig von ihrer Religionszugehörigkeit. In diesem Unterricht werden berufsethische und sittliche Grundsatzfragen des Wehrdienstes bzw. des Polizeidienstes behandelt. Eine Begründung, warum gerade und nur kirchlich gebundene Lehrkräfte den Unterricht erteilen, ist nicht ersichtlich. Wenn der Staat einen solchen Unterricht für geboten hält, ist er auch religionsneutral durch staatliche (nicht: kirchliche) Lehrkräfte zu erteilen. Der Verstoß gegen das Prinzip der staatlichen Religionsneutralität auch und gerade in „sittlichen“ Fragen ist evident.

### 7. Staatskirchenverträge

Die Länder (auch die neuen Bundesländer) haben – überwiegend seit Inkrafttreten des Grundgesetzes – flächendeckend Staatskirchenverträge sowohl mit der Katholischen Kirche (genauer: dem Heiligen Stuhl) und der evangelischen Kirche geschlossen (und nur mit diesen), welche überwiegend kodifikatorisch den gesamten Bereich der denkbaren Berührungspunkte und Zusammenarbeitsfelder abdecken, also auch die Fragen, die im Grundgesetz selbst und in anderen staatlichen Gesetzen bereits geregelt sind. Die Regelungen sind durchweg einseitig kirchengünstig. Die von den jeweiligen Landesregierungen geschlossenen Verträge erhalten die staatliche Form eines Gesetzes durch die jeweiligen Zustimmungsgesetze der Landtage. Die auf Dauer angelegten Verträge

Johann-Albrecht Haupt

enthalten keine Kündigungsklausel, gelten also im Prinzip ewig. Spätere staatliche Gesetze, die etwa einen vom Vertrag abweichenden Inhalt haben (z.B. eine vorhandene theologische Fakultät schließen oder Änderungen bei den Staatsleistungen), stellen eine Vertragsverletzung dar, wenn die Kirche nicht ausdrücklich zustimmt. Sinn der Staatskirchenverträge aus Sicht der Religionsgemeinschaften ist die langfristige Sicherung der kirchlichen Positionen auch für den Fall des Wechsels politischer Mehrheiten oder den Fall des Wandels der Verfassungsordnung. So beharrte die katholische Kirche nach 1945 vor allem auf den Schulbestimmungen des im Jahre 1933 mit Hitler geschlossenen Reichskonkordats, insbesondere Art. 23 RK über die Bekenntnisschulen, und lehnte deswegen das Grundgesetz ab.

Verträge mit den Religionsgemeinschaften sind überflüssig. Sollten über die Vorschriften des Grundgesetzes hinaus Regelungen über das Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften erforderlich sein, so kann dies – wie allgemein im demokratischen Rechtsstaat üblich – im Wege der Gesetzgebung geschehen. Verträge wie die Staatskirchenverträge werden mit anderen Verbänden oder gesellschaftlichen Gruppen ebenso wenig abgeschlossen wie mit anderen Religionsgemeinschaften (mit Ausnahme der jüdischen Gemeinschaft).

#### *8. Arbeitsrecht*

Die 1,2 bis 1,5 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im kirchlichen Bereich (einschließlich der diakonisch-caritativen Einrichtungen) leben, was Tarifverträge, Streikrecht, Mitarbeitervertretungen (Betriebs- bzw. Personalräte), Kündigungsgründe – Scheidung, eheliche Untreue, Kirchenaustritt, Abtreibung – und Loyalitätsanforderungen angeht, in einem kompletten arbeitsrechtlichen Sondersystem. Dieses wird bemerkenswerter Weise aus der Vorschrift des Art. 137 Abs. 3 WRV abgeleitet, welcher lautet: „Jede Religionsgemeinschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes.“ Das „für alle“ geltende Gesetz gilt im Bereich des Arbeitsrechtes also gerade nicht für alle, jedenfalls nicht für die kirchlichen Arbeitnehmer. Auch das geschieht natürlich mit Billigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung (vor allem: *BVerfG* Urteil v.

## Die Privilegien der Kirchen

4.6.1985, BVerfGE 70, 138). Eine Änderung ist allenfalls denkbar von europäischer Seite (Europäische Menschenrechtskonvention, Antidiskriminierungsrichtlinie).

### 9. Steuer- und Gebührenbefreiungen

Eine besonders unübersichtliche Materie. Niemand traut sich, das betragsmäßig zu quantifizieren.

#### Steuerbefreiungen

In der Regel knüpfen die Steuergesetze an die Unterscheidung zwischen KdöRs (geborenen und gekorenen) und sonstigen (privatrechtlichen) Religionsgemeinschaften an. Gerechtfertigt wird diese steuerrechtliche Differenzierung eben damit, dass die einen KdöRs sind, die anderen nicht, obwohl in der Verfassung nichts davon steht, dass die KdöRs steuerrechtlich besser zu stellen sind oder besser gestellt werden dürfen als andere Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften. Allerdings scheint praktisch die Differenzierung keine besonders große Rolle zu spielen, weil die Steuerbefreiung wegen Gemeinnützigkeit in der Regel auch einer privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaft – jedenfalls im Prinzip – zugutekommt, sofern

- sie nicht verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt oder im Verfassungsschutzbericht erwähnt wird (§ 51 Abs. 3 AO)
- und ihr Handeln nicht der „abendländischen Kulturauffassung“ widerspricht (*ordre public*) (G. Hammer, Steuer- und Gebührenbefreiungen der Kirchen, HStKR Bd. 1, 2. Aufl. 1994 S. 1065/1085)

Steuerbefreiungen sind nach h.M. als sog. negative Staatsleistungen wie die positiven Staatsleistungen nach Art. 138 Abs. 1 WRV verfassungsgeschützt (seit der Entscheidung des *Reichsgerichts* vom 20.6.1925 RGZ 111, 134). Das *BVerfG* hat sich damit allerdings bisher noch nicht befasst.

- *Körperschaftsteuer*: Während privatrechtlich organisierte Religi-

ongemeinschaften im Grundsatz unbeschränkt steuerpflichtig sind (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 KStG), sind KdöRs nur hinsichtlich der Steuern vom Kapitalertrag (§ 2 Nr. 2 KStG i.V.m. § 43 EStG) und bezüglich ihrer gewerblichen Tätigkeit körperschaftssteuerpflichtig (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 und § 4 KStG), z.B. Eintrittsgelder für Museen, Erlöse von eigenen Brauereien oder Verlagen. Nicht steuerpflichtig ist das Einkommen der KdöRs aus Schülerwohnheimen, caritativen Einrichtungen, Bildungseinrichtungen. Allerdings sind auch sonstige Personenvereinigungen von der Körperschaftssteuer befreit (und nur bezüglich ihrer gewerblichen Tätigkeit körperschaftssteuerpflichtig), wenn sie ausschließlich gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen (§ 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG). Dabei zählt zu den kirchlichen Zwecken nur die Förderung einer Religionsgemeinschaft, die KdöR ist (§ 54 AO), während zu den gemeinnützigen Zwecken auch generell „die Förderung der Religion“ rechnet (§ 52 Abs. 2 Nr. 2 AO). Daher kommt wohl im Ergebnis auch eine Religionsgemeinschaft, die nicht KdöR ist, in den Genuss der Steuerbefreiung. Bei Personenvereinigungen, also auch bei privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften, bleiben Mitgliedsbeiträge – wie die Kirchensteuern bei den kirchensteuerberechtigten Religionsgemeinschaften (KdöRs) – bei der Ermittlung des Einkommens der Personenvereinigung (Religionsgemeinschaft) außer Ansatz (§ 8 Abs. 5 KStG), d.h. dafür braucht keine Körperschaftssteuer entrichtet zu werden.

- *Vermögenssteuer*: wird seit 1997 nicht erhoben.
- *Gewerbesteuer*: KdöRs wie auch privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften sind gleichermaßen steuerpflichtig, wenn sie wirtschaftliche Geschäftsbetriebe unterhalten (außer Landwirtschaft), also z.B. Brauereien, Verlage, Andenkenläden (§ 3 Nr. 6 Satz 2 GewStG), im übrigen aber steuerbefreit; privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften nur, soweit sie ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen Zwecken dienen (s.o. Körperschaftssteuer). Auch von Religionsgemeinschaften betriebene private Schulen (§ 3 Nr. 13 GewStG) und

## Die Privilegien der Kirchen

Krankenhäuser, Altenheime, Pflegeheime und ambulante Pflegeeinrichtungen (§ 3 Nr. 20 GewStG) sind steuerfrei, bei privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften jedoch nur, wenn die erwähnten sozialen Betriebe eine bestimmte Mindestquote sozialversicherungspflichtiger Personen aufnehmen (40 v.H.).

- *Grundsteuer:* Besondere Sorgfalt widmet das Grundsteuergesetz der Steuerbefreiung von Religionsgemeinschaften, die KdöR sind, und den jüdischen Kultusgemeinden, auch soweit sie nicht KdöR sind, für ihre für Kirchenzwecke genutzten Grundstücke. Dazu gehören auch die Dienstwohnungen und kirchliche Sonderfonds, die der Besoldung/Versorgung von Geistlichen, Kirchendienern und deren Hinterbliebenen dienen, sowie Bestattungsplätze und schließlich Grundstücke Dritter, die den Kirchen zum Gebrauch für Kirchenzwecke überlassen werden (§ 3 Abs. 1 Nrn. 4 und 5, Abs. 2 GrStG). Eine Grundsteuerbefreiung von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften ist unter dem Gesichtspunkt der Gemeinnützigkeit (§ 52 Abs. 2 Nr. 2 AO) für gemeinnützig genutzte Grundstücke vorgesehen (vgl. § 3 Abs. 1 Buchst. b GrStG)
- *Erbschafts- und Schenkungssteuer:* Zuwendungen (in Form einer Erbschaft oder Schenkung) an eine KdöR sind erbschaftssteuerfrei (§ 13 Abs. 1 Nr. 16 Buchst. a ErbStG), desgleichen an gemeinnützige Personengesellschaften, also privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften (§ 13 Abs. 1 Nr. 16 Buchst. b ErbStG), wie bei der Körperschaftssteuer.
- *Umsatzsteuer:* Als Nachfrager auf dem Markt werden Religionsgemeinschaften wie alle anderen Marktteilnehmer behandelt, d.h. in den gezahlten Preisen ist die Umsatzsteuer enthalten. Werden Religionsgemeinschaften als Anbieter tätig, so besteht für ihre Leistungen und Lieferungen Umsatzsteuerpflicht, wenn und soweit sie „Unternehmer“ sind, also gewerblich oder beruflich tätig sind (§ 2 Abs. 1 UStG), bei KdöRs nach § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG also im Rahmen ihrer gewerblichen Betriebe (s.o. Körperschaftssteuer). Steuerfrei sind Vorträge, Kurse, Lehrveranstaltungen, wenn die Einnahmen überwie-

gend zur Deckung der Kosten genutzt werden, sonst sind sie steuerpflichtig. Steuerfrei sind auch Leistungen der KdöRs beim Betrieb von Einrichtungen zur Betreuung/Pflege hilfsbedürftiger Personen; bei Einrichtungen von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften kommt es darauf an, ob die Sozialversicherungsträger mit ihnen Vereinbarungen geschlossen bzw. sie anerkannt haben oder ob sie eine bestimmte Mindestquote sozialversicherungspflichtiger Personen aufnehmen (40 v.H.). § 4 Abs. 1 Nr. 16 UStG.

- *Einkommensteuer*: Von großer finanzieller Bedeutung ist die Abzugsfähigkeit der gezahlten Kirchensteuer als Sonderausgabe (§ 10 Abs. 1 Nr. 4 EStG). Nach dem 22. Subventionsbericht der Bundesregierung ging es hier im Jahre 2008 um eine Vergünstigung für die 11,93 Millionen Kirchensteuerzahler in der Größenordnung von 3,15 Milliarden Euro, im Jahre 2010 „nur“ noch um 2,79 Milliarden Euro (BT-Drs. 17/465, S. 79). Der einzelne Kirchensteuerzahler wird also um rund 234 Euro im Jahr entlastet. Die Regelung kommt mittelbar auch den Kirchensteuer erhebenden Religionsgemeinschaften zugute (G. Hammer, HStKR Bd. I, 2. Aufl. 1994, S. 1082). Abzugsfähig bis zur gleichen Höhe sind auch Beiträge an Religionsgemeinschaften, die zwar KdöR sind, aber keine Kirchensteuern erheben. Aufwandsentschädigungen für eine ehrenamtliche gemeinnützige und mildtätige Tätigkeit sind steuerfrei (§ 3 Nr. 26 EStG). Bestimmte Mitgliedsbeiträge sowie Spenden privater natürlicher Personen (und von privaten Körperschaften, Vermögensmassen und Personenvereinigungen) für mildtätige, kirchliche, religiöse und wissenschaftliche Zwecke sind bis 20 v.H. der Einkünfte abzugsfähig (§ 10b Abs. 1 EStG).

#### Gebührenfreiheit

- *Gerichtskosten*: Kirchen und sonstige KdöRs sind landesrechtlich, teilweise aufgrund älterer fortgeltender preußischer und gemeinrechtlicher Vorschriften in praktisch allen Gerichtszweigen von der Pflicht zur Zahlung von Gebühren und sons-

## Die Privilegien der Kirchen

tigen Kosten befreit. Die Rechtslage ist unübersichtlich und verworren. Daneben sind auch Caritas und Diakonie den korporierten Religionsgemeinschaften teilweise gleichgestellt; auch gemeinnützige Körperschaften und Vereinigungen genießen teilweise Gebührenfreiheit.

- *Notarkosten*: Bedeutsam für die Beurkundung von Grundstücksgeschäften! Gebührenermäßigung für KdöRs, der Ermäßigungssatz steigt mit der Höhe des Geschäftswertes auf bis 60 v.H. (ab einer Millionen Euro, vgl. § 144 Abs. 1 Nr. 3 KostO).
- *Verwaltungskosten*: KdöRs sind von der Zahlung der Gebühren für Amtshandlungen landesrechtlich – in unterschiedlichem Umfang – befreit. Privatrechtliche Religionsgemeinschaften können für bestimmte Zwecke spezielle Befreiungen erlangen.

Für die Befreiung der Religionsgemeinschaften von (Gerichts-)Gebühren hat die Rechtsprechung entschieden, dass darin kein Fall der unter Art. 138 Abs. 1 WRV zu subsumierenden Staatsleistungen zu sehen ist (BVerfG, Beschl. v. 28.4.1965, BVerfGE 19, 1; BVerfG 14.2.1996, NJW 1996, 786).

## II. Weitere Privilegien

1. Vertretung in *Rundfunk- und Fernsehräten* sowie in den Aufsichtsgremien für private Rundfunk- und Fernsehsender (z.B. § 17 NDR-Staatsvertrag oder § 21 Abs. 1 ZDF-Staatsvertrag oder § 21 LandesmedienG Niedersachsen).
2. *Sendezeiten* in Radio und Fernsehen (z.B. Art. 4 Abs. 2 Nr. 3 Bayerisches Rundfunkgesetz), und zwar auch im privaten Rundfunk und Fernsehen, (z.B. § 19 Abs. 4 Rundfunkgesetz Nordrhein-Westfalen). Hier ist – wie auch sonst gelegentlich in Gesetzen – von „anerkannten Religionsgemeinschaften“ die Rede. Was das bedeutet ist unklar, da es ein Anerkennungsverfahren für Religionsgemeinschaften in Deutschland nicht gibt.



Johann-Albrecht Haupt

3. Vertretung der beiden Kirchen in der *Stiftung „Flucht, Vertreibung, Versöhnung“* (§ 19 Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Deutsches Historisches Museum“ v. 21.12.2008, BGBl. I S. 2891);
4. Vertretung im Beirat der Bundesprüfstelle für *jugendgefährdende Medien* (§ 19 JschG);
5. Vertretung in den *Jugendhilfeausschüssen* und Landesjugendhilfeausschüssen (§§ 71, 75 SGB VIII – Jugendhilfe);
6. Erlaubnisfreiheit für kirchliche *Sammlungen* (soweit die Sammlungsgesetze nicht generell aufgehoben worden sind);
7. keine Anmeldepflicht nach dem Versammlungsgesetz für kirchliche *Versammlungen* (§ 17 VersG, soweit diese Vorschrift nach der Föderalismusreform zunächst noch weiter gilt);
8. Gegen KdöRs werden keine *Zwangsmittel* nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht angewendet (z.B. § 17 VerwVollstrG des Bundes).
9. besonderer Schutz der KdöRs bei der *Zwangsvollstreckung* wegen einer Geldforderung nach der ZPO (§ 882a ZPO) und wegen rückständiger Abgaben (§ 151 FGO);
10. KdöRs sind konkursunfähig (BVerfG Beschl. v. 13.12.1983 BVerfGE 66,1) und brauchen sich daher auch an der Aufbringung der Mittel für das *Insolvenzgeld* (früher: Konkursausfallgeld) nach § 358 Abs. 1 SGB III (Arbeitsförderung) nicht zu beteiligen.
11. keine *Leistungspflicht* für KdöRs nach dem Bundesleistungsgesetz (Notstands- und Verteidigungsfall – § 4 Abs. 2 Nr. 4 BLG)
12. besondere Rücksichtnahme auf kirchliche Grundstücken nach § 7 *Schutzbereichsgesetz* (Verteidigungszwecke);
13. KdöRs bedürfen keiner Genehmigung für den *Grundstücksverkehr* (§ 4 Nr. 2 Grundstücksverkehrsgesetz).
14. in der *Sozialhilfe* Sonderstellung der Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie der Verbände der freien Wohlfahrtspflege (§ 5 SGB XII – Sozialhilfe);

## Die Privilegien der Kirchen

15. Sonderstellung der Kirchen, gelegentlich auch anderer Religionsgemeinschaften, beim *Denkmalschutz*: besondere Veto- oder Mitwirkungsrechte kirchlicher Behörden (z.B. § 11 DenkmalschutzG Baden-Württemberg oder § 23 DenkmalschutzG Rheinland-Pfalz oder § 38 DenkmalschutzG Schleswig-Holstein);
16. besondere Auskunftsrechte der KdöRs aus dem *Personenstandsregister* (§ 65 PersStG);
17. besondere Datenübermittlungen an KdöRs nach dem *Melderecht* (§ 19 MRRG), und zwar nicht nur für den Zweck der Kirchensteuerhebung: „Das kirchliche Auskunftsrecht und damit die Datenübermittlung an die Kirchen nach § 19 MRRG ist auch für seelsorgerische, karitative, kulturelle und missionarische Zwecke zulässig“ (D. Lorenz, Personenstandswesen, Meldewesen, Datenschutz, in: HStKR Bd. 1, 2. Aufl. 1994, S. 717/732).
18. *Datenschutz*: Die Bundes- und Landesdatenschutzgesetze gelten nicht für die KdöRs, wohl aber für andere Religionsgemeinschaften (z.B. § 1 Abs. 2 BDSG; § 2 NdsDSG); letztere können aber wegen Art. 137 Abs. 3 WRV (Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften) „Freistellung vom staatlichen Datenschutzrecht begehren“ (Lorenz a.a.O., S. 737 f.) – ein bemerkenswerter Fall von freier Rechtsschöpfung.
19. Im *Baurecht* sind dem Gottesdienst gewidmete Räume von den Vorschriften über Versammlungsstätten ausgenommen (z.B. § 1 Abs. 3 Nr. 1 Versammlungsstättenverordnung Baden-Württemberg).
20. Entgegen der Entscheidung des BVerfG v. 16.5.1995 (BVerfGE 93, 1): Anbringen von *Kreuzen/Kreuzfixen* in öffentlichen Schulen und teilweise in anderen staatlichen oder kommunalen Gebäuden, in Bayern in Schulen sogar auf Grund eines Gesetzes (§ 7 Abs. 3 BayEUG).
21. *Konkordatslehrstühle*: In einigen Bundesländern (Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen) dürfen bestimmte Lehrstühle für Philosophie, Pädagogik und Geschichte bzw. Gesellschaftswissenschaft (nicht an theologischen Fakultäten!) nur besetzt werden,

wenn der zuständige (katholische) Diözesanbischof schriftlich erklärt hat, dass er gegen den in Aussicht genommenen Bewerber „hinsichtlich seines katholisch-kirchlichen Standpunkts“ keine Erinnerung erhebt (*BayVGH* v. 30.4.2009, BayVBl. 2010, 115).

22. Es gibt Privatschulen in Trägerschaft der Kirchen, die staatlich besser finanziert werden als andere Privatschulen (z.B. Niedersachsen: *Konkordatschulen* gem. §§ 155 f. NSchulG).
23. Die *Bundeswehr* darf christlich-religiöse Symbole beim Großen Zapfenstreich verwenden („Helm ab zum Gebet“ – *OVG Münster* v. 19.9.2005, NJW 2006, 1228; so bei der Verabschiedung von Bundespräsident Köhler am 15.6.2010).
24. Sonderurlaub (§ 7 Nr. 7 Sonderurlaubsverordnung) zur Teilnahme von Angehörigen des öffentlichen Dienstes an *Gremiensitzungen* der Religionsgemeinschaften, soweit diese KdöR sind, und an *Kirchen- und Katholikentagen* (ähnlich allerdings auch für Sportverbände, Parteien, Gewerkschaften, nicht aber z.B. für Kongresse der Zeugen Jehovas; *OVG Koblenz* v. 19.6.2009, DÖD 2009, 262).
25. Befreiung vom *Wehr- und Zivildienst* für katholische und evangelische Geistliche sowie vergleichbare hauptamtlich tätige Geistliche anderer Bekenntnisse (§§ 11 Abs. 1 WehrPflG, § 10 Abs. 1 ZivildG).
26. *Kirchenaustritt*: Mitglieder von KdöRs können (anders als die Mitglieder privatrechtlicher Religionsgemeinschaften oder sonstiger Vereinigungen) nur in einer vorgeschriebenen Form (persönliches Erscheinen vor einer Behörde oder notariell beglaubigte Erklärung) und dadurch verursachter Zahlung einer staatlichen *Gebühr* verlassen (vom *BVerfG* gebilligt, s. Beschl. v. 2.7.2008, NJW 2008, 2978).
27. besonderer *Schutz kirchlicher Feiertage* (Art. 139 WRV und Feiertagsgesetze der Länder);
28. besonderer *strafrechtlicher Schutz* kirchlicher Amtsbezeichnungen und kirchlicher Amtskleidung (§ 132 Abs. 1 Nr. 1 und 4 StGB) sowie besonderer Schutz von Bekenntnissen, Religionsgesellschaften und

## Die Privilegien der Kirchen

Weltanschauungsvereinigungen gegen Beschimpfungen (§ 166 StGB).

29. Werden staatliche Zuschüsse/Subventionen gewährt, so findet *keine Rechnungsprüfung* der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kirchen und ihrer Einrichtungen (z.B. Caritas und Diakonie) durch die staatlichen Rechnungshöfe statt (§ 55 HGrG – im Einzelnen streitig).



## Autoren

### *Dr. Gerhard Czermak*

geb. 1942, bayer. Verwaltungsjurist i.R.  
Religionsverfassungsrechtliche Veröffentlichungen, insb. zu Schule und Religion, religiöse Symbole, Neutralität, System des Religionsverfassungsrechts, Vertragsrecht, Kirchensteuerrecht, religiös-weltanschauliche Diskriminierung, Staatsleistungen u.a.  
Buchveröffentlichungen zuletzt: „*Religions- und Weltanschauungsrecht*“, Berlin-Heidelberg 2008; „*Religion und Weltanschauung in Gesellschaft und Recht*“, Aschaffenburg 2009.

### *Prof. Dr. Heinrich de Wall*

geb. 1961, verheiratet, 4 Kinder; 1998-2001 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staatskirchen- und Kirchenrecht an der Universität Halle-Wittenberg. Seit 2001 Inhaber des Lehrstuhls für Kirchenrecht, Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Erlangen-Nürnberg.  
Veröffentlichungen: *Gegenstand und Geschichte des Kirchenrechts* und *Evangelisches Kirchenrecht* in: de Wall/Muckel, Kirchenrecht, München 2009; *Staatskirchenrecht*, 4. Aufl., München 2006 (gemeinsam mit von Campenhausen); *Forschungen zur kirchlichen Rechtsgeschichte und zum Kirchenrecht*, Köln/Weimar, ab 2006 (Herausgeber, gemeinsam mit Thier); *Die Fortwirkung der Säkularisation im heutigen Staatskirchenrecht*, in: Marré/Schümmelfeder/Kämper (Hrsg.), Säkularisation und Säkularisierung, Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 38 (2004), S. 53-82.

### *Prof. Dr. Dirk Ehlers*

geb. 1945 in Flensburg; 1982 Ernennung zum Professor für Öffentliches Recht (Münster); 1987 Ernennung zum ordentlichen Professor für öffentliches Recht, insbesondere Wirtschaftsverwaltungsrecht; Vorsitzender der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (seit Januar 2010)

Veröffentlichungen: *Kommentierung zu Art. 140 GG*, in: Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, 5. Aufl. 2009; *Problemstellungen des Vertragsstaatskirchenrechts*, ZevKR 46 (2001), 286-318; *Die Lage des Staatskirchenrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, ZevKR 45 (2000), 201-219; *Der Bedeutungswandel im Staatskirchenrecht*, in: Pieroth (Hrsg.), *Verfassungsrecht und soziale Wirklichkeit in Wechselwirkung*, 2000, S. 85-112.

*Dr. Carsten Frerk*

Jahrgang 1945, ist promovierter Politologe und leitet die Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland ([www.fowid.de](http://www.fowid.de)). Zudem ist er verantwortlicher Redakteur des Humanistischen Pressedienstes (Berlin).

Veröffentlichungen: *Finanzen und Vermögen der Kirchen in Deutschland* (2002), *Caritas und Diakonie in Deutschland* (2005) und *Violettbuch Kirchenfinanzen. Wie der Staat die Kirchen finanziert* (2010).

*Johann-Albrecht Haupt*

Verwaltungsbeamter im Ruhestand, ehemals im Niedersächsischen Kultusministerium tätig. Mitglied des Bundesvorstands der Humanistischen Union. Autor von Aufsätzen über Fragen des Religionsverfassungsrechts, zuletzt: *Ewige Rente für die Kirche?*, vorgänge Nr. 86 (1/2010), S. 68 ff.

*Prof. Dr. Stefan Koriath*

1990-1996 Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Kirchenrecht in Bonn; 1996-2000 ordentlicher Professor für Öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte und Staatslehre an der Universität Greifswald; seit 2000 Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Kirchenrecht an der LMU München. Veröffentlichungen: *Grundzüge des Staatskirchenrechts*. Kurzlehrbuch, Stuttgart u.a., Boorberg, 2000 (zusammen mit Bernd Jeand'Heur); *Kommentierung des Art. 140 GG (i.V.m. Art. 136, 137, 138, 139, 141 WRV)*, in: Maunz/Dürig, *Grundgesetz. Kommentar*, München 2003; *Loyalität im Staatskirchenrecht? Geschriebene und ungeschriebene Voraussetzungen des Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV*, in: Erbguth/Müller/Neumann (Hrsg.),

Rechtstheorie und Rechtsdogmatik im Austausch. Gedächtnisschrift für Bernd Jeand'Heur, Berlin 1999, S. 221-245.

*RA Dr. Johannes Wasmuth*

geb. 1956, Studium der Rechtswissenschaften und Grundstudium der Philosophie in Bonn und Genf; seit 1987 Rechtsanwalt in Bonn (Schwerpunkte: Recht der offenen Vermögensfragen, Rehabilitierungsrecht, Denkmalschutzrecht, staatliches Religionsrecht), seit 1989 Lektoratsleiter im Verlag C.H.Beck München.

Veröffentlichungen u.a.: *Verfassungsrechtliche Problematik der Inpflichtnahme von Arbeitnehmern und Arbeitgebern beim Kirchenlohnsteuereinzug*, NVwZ 2001, 852 ff. (mit G. Schiller); *Zur Verfassungsmäßigkeit des Lebenspartnerschaftsgesetzes*, Der Staat 2002, 47 ff.; *Verfassungsrechtliche Grenzen der institutionellen Kooperation von Staat und Religionsgesellschaften*, in: Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, Festschrift für Winfried Brohm, 2002, S. 607 ff.







## **Berliner Gespräche**

über das Verhältnis von Staat, Religion und Weltanschauung

Mit den Berliner Gesprächen hat die Humanistische Union ein Forum für die Auseinandersetzung über das Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften geschaffen. Im Gegensatz zu den von den Kirchen organisierten Essener Gesprächen verstehen sie sich als Plattform für den kritischen Austausch über bestehende staatliche Privilegierungen der Kirchen. Die Berliner Gespräche setzen auf den freien und fairen Diskurs unter streitbaren Köpfen. Ein solcher Dialog, an dem alle Religionen und Weltanschauungen aber auch Atheisten teilnehmen, kann zu neuen Einsichten führen, Vorbehalte und Ressentiments abbauen sowie Toleranz und gegenseitigen Respekt fördern.

Die Berliner Gespräche sollen dabei helfen, die religionspolitischen Ziele der Humanistischen Union einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Bürgerrechtsorganisation tritt seit ihrer Gründung im Jahre 1961 für eine strikte Trennung von Staat und Kirchen ein. Zugleich soll der Staat allen Religions- und Weltanschauungsgemein-

schaften die uneingeschränkte Freiheit zum Bekenntnis und zur Ausübung ihres Glaubens in gleicher Weise gewähren. Gläubige aller Religionen sollen ebenso wie Religionsfreie ihre geistigen und geistlichen Kräfte frei entfalten und ungehindert nach ihren eigenen Vorstellungen und Regeln leben können. Der Staat schützt diese Freiheiten. Er darf einzelne Religionsgemeinschaften nicht privilegieren. Seine Macht darf er nicht mit ihnen teilen.

Die Berliner Gespräche widmen sich wechselnden Themenschwerpunkten. Bisher wurden folgende Themen behandelt:

- 1. Berliner Gespräche (2002): Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und seine Schranken
- 2. Berliner Gespräche (2005): Religionsgemeinschaften in Deutschland – ihre politische Ethik im Kontext der Verfassung
- 3. Berliner Gespräche (2007): Die Bedeutung der Grund- und Menschenrechte für das interkonfessionelle Zusammenleben der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften.
- 4. Berliner Gespräche (2010): Die Privilegien der Kirchen und das Grundgesetz

Die Berliner Gespräche sind interdisziplinär angelegt. In ihnen kommen Fachleute verschiedener Disziplinen zu Wort, zuvorderst Juristen und Theologen, aber auch Philosophen, Historiker, Ökonomen, Finanzwissenschaftler und nicht zuletzt Politiker. Die Berliner Gespräche finden ungefähr in einem zweijährigen Turnus statt. Sie sind öffentlich, jeder Gast ist herzlich eingeladen, über die behandelten Themen mitzudiskutieren. Die Beiträge werden dokumentiert und in Buchform publiziert.

Weitere Informationen zu den Berliner Gesprächen erhalten Sie bei der Geschäftsstelle der Humanistischen Union oder im Internet unter [www.humanistische-union.de/shortcuts/bg/](http://www.humanistische-union.de/shortcuts/bg/).

## Humanistische Union

emanzipatorisch...

Die Humanistische Union, vereint mit der Gustav Heinemann-Initiative (HU) ist eine bundesweit tätige Bürgerrechtsorganisation für den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte. Wir engagieren uns für das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und wenden uns gegen jede unverhältnismäßige Einschränkung dieses Rechts durch Staat, Wirtschaft oder Kirchen.

radikaldemokratisch...

Die HU setzt sich ein für das Recht auf Meinungsfreiheit, Datenschutz und Akteneinsichtsrecht, mehr direktdemokratische Mitbestimmung, die Gleichstellung von Frauen und für die Trennung von Staat und Kirche - kurz: für mehr Selbstbestimmung der Menschen in ihrer sozialen Verantwortung.

unabhängig...

Die HU ist religiös wie weltanschaulich neutral. Ihr gehören neben Atheisten und Agnostikern auch zahlreiche Mitglieder verschiedenster Glaubensrichtungen an. Sie alle eint die Forderung nach einer vollständigen Trennung von Staat und Kirche, nach strikter staatlicher Neutralität in Glaubensdingen sowie der Verwirklichung von positiver wie negativer Religionsfreiheit.

Die HU ist überparteilich und unabhängig. Wir arbeiten mit zahlreichen Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen zusammen, geben jährlich einen alternativen Verfassungsschutzbericht (Grundrechte-Report) und die Zeitschrift *vorgänge* heraus.



Humanistische Union e.V.

Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin  
Telefon: 030 / 20 45 02 56  
Telefax: 030 / 20 45 02 57  
info@humanistische-union.de  
<http://www.humanistische-union.de>

