



# **Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften**

*Reformvorschläge aus christlich-grüner Sicht*

**Bundesarbeitsgemeinschaft Christinnen und Christen  
bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

## Inhaltsübersicht

### **Kap. 1:** Ein Präludium im Mediendiskurs. (S.3)

*Übersicht über die meist polemisch und wenig differenziert geführte öffentliche Diskussion in den Zeitungen, in Radio und Fernsehen. Die vielfach zu lesende Reduzierung auf den Vorwurf, die Kirchen hätten unrechtmäßig Vermögen auf Kosten der Steuerzahler angehäuft, steht bisher noch im Vordergrund der Debatte.*

### **Kap. 2:** Geschichtliche Hintergründe und Folgen der Säkularisierungen. (S.7)

*Hier geht es um die Herleitung der zur Ablösung anstehenden kirchlichen Rechte (Staatsleistungen) aus den verschiedenen Säkularisierungen seit der Reformationszeit, besonders den Folgen des Reichsdeputations-hauptschlusses von 1803. Angesprochen werden auch die historischen Motive der Staatsleistungen, die sich aus den Verpflichtungen des „Christlichen Staates“ und der Verbindung von „Thron und Altar“ ergeben.*

### **Kap. 3:** Überlegungen zur gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Situation (S.11)

*Diskutiert wird das aus der Weimarer Reichsverfassung von 1919 in das Grundgesetz von 1949 übernommene Gebot der Ablösung von Staatsleistungen, das bis heute nicht umgesetzt worden ist. Gefordert ist ein Ablösungsgrundsatzgesetz des Bundes, auf dessen Grundlage die Bundesländer die Ablösungen durchführen können. Vorschläge der Bundestagsfraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN von 1993 und DIE LINKE von 2013 fanden keine parlamentarische Mehrheit. Die inzwischen festzustellende Bereitschaft der Kirchen zu einem Dialog über die Realisierung des Ablösungsgebots hat nun neue Chancen einer Lösung eröffnet.*

### **Kap. 4:** Kriterien für eine Reform der Staatsleistungen. (S.17)

*In einem Zehnpunktekatalog werden hier einzelne Überlegungen angestellt, an denen sich eine künftige Ablösung der Staatsleistungen an Kirchen orientieren müsste. Der Grundsatz der „Entrümpelung von staatlichen Verbindlichkeiten“ (v. Campenhausen) zugunsten einer stärkeren Betonung einer korporativen Trennung von Staat und Kirche sollte dabei als Orientierungsfaden dienen.*

### **Kap. 5:** Politische Konsequenz aus christlich-GRÜNER Sicht. (S.21)

*Hier wird dargestellt, in welcher Weise sich die Partei von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus Sicht der BAG Christinnen und Christen unter Beachtung der in Kap. 4 genannten Kriterien positionieren sollte. Am Ende darf keine Privatisierung der Kirchen oder anderer Weltanschauungsgemeinschaften stehen; vielmehr sollten die kooperativen Bezüge im Verhältnis beider und damit die fortbestehende öffentliche Rolle der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gewährleistet werden.*

## 1. Ein Präludium im Mediendiskurs

Das in der letzten Zeit enorm gestiegene große Medieninteresse an der Verwendung von Kirchenvermögen für ehrgeizige kirchliche Bauprojekte<sup>1</sup> kommt nicht von ungefähr: Während in den Kommunen und staatlichen Einrichtungen durch die überschuldeten Haushalte die politischen Aktionsräume stark beschnitten werden müssen, sieht es in der öffentlichen Wahrnehmung so aus, als ob die – wesentlich auf den vom Staat eingezogenen Kirchensteuern basierten - Haushalte der katholischen Bistümer ebenso wie der evangelischen Landeskirchen noch immer über eine übermäßige und solide Finanzgrundlage verfügten. Reportagen über den Reichtum der Kirchen – wie vor kurzem ein Bericht Ralph Bollmanns<sup>2</sup> – werfen die unterschiedlichen Rechtsgründe der Refinanzierung kirchlicher Dienstleistungen durch Kirchensteuern, Staatsleistungen, Subventionen und Steuerbefreiungen zumeist in einen Topf. Wieder einmal ist so in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden, die Kirchen bedienten sich alter, längst überholter Privilegien, ließen sich auf Kosten des Staates großzügig dotieren und hielten es nicht einmal für nötig, über die Verwendung ihrer Gelder Auskunft zu geben. Seit Jahren berichtet der Publizist Carsten Frerk über den angeblich zu großen und ungerechtfertigten Reichtum der (Groß-)Kirchen,<sup>3</sup> indem er ihnen die Anhäufung eines gigantischen Vermögens vorwirft, das vor allem aus den seiner Ansicht nach völlig ungerechtfertigten Staatsleistungen und sonstigen staatlichen Vergünstigungen entstanden sei. Haben also die Kirchen, wie der Theologe Friedrich Wilhelm Graf es kürzlich beschrieb, sich auf Grund ihrer komfortablen

---

1, S. etwa die Presseberichte über den Limburger Bischof Franz-Peter Tebartz-van Elst, u.a. Johannes Süßmann u.a. im „Darmstädter Echo“ vom 14. Oktober 2013; Pascal Beucker, Zum Rapport beim Papst, in: „Die Tageszeitung“ (taz) vom 14. Oktober 2013. Dort auch eine Chronologie der Ereignisse seit 2007 („Schöner wohnen in Limburg“). Ausführliche Reportage von: Arno Frank, Der Bauherr Christi, in: taz vom 17. Oktober 2014.

2, Ralph Bollmann, Wie reich die Kirchen in Deutschland wirklich sind, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 41 vom 20. Oktober 2013. Dieser Beitrag wie viele andere dieser Art bringt zwar wichtige Informationen, ordnet diese aber nicht immer den richtigen ‚Schubladen‘ zu, so dass insgesamt ein vergrößertes, wenn nicht gar falsches Bild entsteht.

3So in: Carsten Frerk, Finanzen und Vermögen der Kirchen, Aschaffenburg 2002; ders., Violettbuch Kirchenfinanzen. Wie der Staat die Kirchen finanziert, Aschaffenburg 2010.

gesellschaftlichen Situation „in ihrem staatskirchenrechtlich geschützten Theotop behaglich eingerichtet“ und so unser Vertrauen verspielt?<sup>4</sup>

Berichte in den Medien erwecken ganz diesen Eindruck. Für das Haushaltsjahr 2010 ist von 459 Millionen Euro die Rede, die die Bundesländer als Staatsleistungen an die Kirchen gezahlt haben – noch nicht gerechnet die sog. negativen Staatsleistungen in Form von Steuer- und Abgabenbefreiungen und die Zahlungen an die kirchlichen Sozialwerke wie Caritas und Diakonie.<sup>5</sup> Seit 1949, in über 60 Jahren, sind bis 2010 unter diesem Rechtstitel etwa 14 Milliarden Euro an die Kirchen gezahlt worden.<sup>6</sup> 2012 sind allein an derartigen Staatsleistungen 475 Millionen Euro von den Bundesländern an die Kirchen überwiesen worden.<sup>7</sup> Die taz-Korrespondentin Simone Schmollack bringt das, was inzwischen viele denken, auf den Punkt:<sup>8</sup> „Kirche und Staat müssen endgültig voneinander getrennt werden. Dann darf die katholische Kirche mit den Kirchensteuern machen was sie will: Prunksitze bauen, erster Klasse fliegen, dicke Autos kaufen. Und Regierungssprecher sind nicht mehr genötigt, dafür eine Erklärung abzugeben.“ Auch wenn man diese Äußerung für überzogene Polemik hält, so muss doch bedacht werden: Steine des Anstoßes sind regelmäßig die den Kirchen durch unterschiedlich begründete Transferzahlungen zugutekommenden Steuerleistungen von Bürgern und Bürgerinnen, selbst wenn sie nicht einer Kirche angehören.

Vor allem wird moniert, dass jahrhundertealte Rechtstitel der Kirchen zur Begründung von Staatsleistungen an die Kirchen herangezogen werden. Der „Spiegel“ kommentiert dies unter Verweis auf diese älteren Rechtstitel: „Für die Kirchen hätte es kaum besser kommen können: Die praktisch endlosen Entschädigungen lassen die Enteignungen von 1803 wie das vielleicht beste Geschäft ihrer

---

4 Friedrich Wilhelm Graf, *Kirchendämmerung. Wie die Kirchen unser Vertrauen verspielen*, 2. Aufl. München 2011, S. 41.

5 Matthias Bartsch u.a., Jagd auf Kirchenmäuse, in: „Der Spiegel“ Jg. 30, 2010, S. 30-33-6, Zusammenfassend: Philipp Gessler, Milliarden von Staates Gnaden, in: „Die Tageszeitung“ vom 19. April 2011; Pascal Beucker, Irgendwie, irgendwo, irgendwann, in: „Die Tageszeitung“ vom 6. März 2013.

7 Carsten Frerk, Da lässt sich keiner in die Karten schauen: Protestanten und Katholiken verfügen über Milliardenvermögen, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 1. Dezember 2012.

8 Simone Schmollack, Nicht mit meinen Steuern, in: „Die Tageszeitung“ vom 21. Oktober 2013. Vgl. auch den Beitrag ders., Ein Vaterunser macht nicht satt, in: *Die Tageszeitung* vom 30. Oktober 2013.

Geschichte aussehen“<sup>9</sup>. Der Publizist Pascal Beucker folgert: „Die beiden Großkirchen berufen sich auf Ansprüche, die bis in die Reformationszeit zurückreichen und bei denen es um eine Entschädigung des Verlustes ihrer institutionellen Macht ging. Einen vernünftigen Grund, dafür auch heute noch zu zahlen, gibt es nicht.“<sup>10</sup> Sind also die Rechtsansprüche der Kirchen durch Zeitablauf und eine Änderung der gesellschaftlich-kulturellen Bedingungen erloschen? Dr. Volker Knöppel, Vizepräsident und juristischer Leiter der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck, hat deshalb in einem Berliner Referat vor der BAG Christ\*innen bei den GRÜNEN erklärt: „Niemand kann sich in einem Rechtsstaat seiner Schulden dadurch entledigen, indem er erklärt, sie seien inzwischen zu alt geworden“.<sup>11</sup> Des ungeachtet aber seien die Kirchen grundsätzlich bereit, eine „Generalbereinigung“ der Staatsleistungen“ vorzunehmen. Der SPD-Bundestagsabgeordnete Dieter Wiefelspütz plädiert folgerichtig für einen „fairen Diskussions- und Gesprächsprozess mit den Kirchen.“<sup>12</sup> Auch von kirchlicher Seite aus hatte schon vorher der Ratsvorsitzende der EKD, Nikolaus Schneider, die Bereitschaft der Evangelischen Kirche in Deutschland erklärt, die alten Staatsleistungen abzulösen, „allerdings zu fairen Bedingungen“.<sup>13</sup>

Da aber nach nahezu einhundert Jahren - seit der in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 begründeten Ablösungsverpflichtung - keine Verhandlungsschritte erzielt worden sind, warnt der kirchennahe Publizist Philipp Gessler: „Die Kirchen sollten sich nicht darauf ausruhen, dass sie rechtlich hier sicher sind, solange niemand die Sache [am Bundesverfassungsgericht] in Karlsruhe im Zuge einer Normenkontrollklage juristisch durchkämpft. Die Kirchen sollten anders ticken. Biblisch gesprochen: Auch Sühneleistungen haben ihr Ende; ewig

---

<sup>9</sup> Bartsch u.a., Jagd auf Kirchenmäuse (wie Anm. 5).

<sup>10</sup> Beucker, Irgendwie (wie Anm. 6).

<sup>11</sup> Pressemeldung <http://www.ekkw.de/aktuell/index.html#a11591> (download vom 27. 3. 2013), zum Berliner Vortrag vom 9. März 2013 über „Die Staatsleistungen – Folgerungen aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 138 Abs. 1 WRV“. Ähnlich auch David Gill, Bevollmächtigter der EKD in Berlin, in einem Interview in der „Tageszeitung“ vom 19. April 2011 (unter dem Titel: „Die Staatsleistungen sind geltendes Recht“). Nach ihm kann es nicht sein, „dass der Staat nichts mehr zahlen müsse, weil er so viel schon gezahlt habe“.

<sup>12</sup> Zitiert nach Pascal Beucker, Kirchen können weiter auf Milliarden-Zuschüsse zählen“, in: „Die Tageszeitung“ vom 6. März 2013.

<sup>13</sup> Zitiert nach Gessler, Milliarden von Staates Gnaden (wie Anm. 6).

schmort niemand im Fegefeuer, auch der Staat nicht“.<sup>14</sup> Dem entsprechend fordert ein auf der Berliner Bundesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom Oktober 2013 eingereichter Antrag, in einer einvernehmlichen Lösung die Ablösung der historischen Staatsleistungen herzustellen und auch die negativen Staatsleistungen zu streichen, weil damit – wie es im Antrag ausgedrückt wird - auch solche Steuerpflichtigen herangezogen werden, die keiner Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft angehören.<sup>15</sup> Das hieße also konkret: Die religiös begründeten Serviceleistungen der Kirchen sollten nicht von denjenigen mitfinanziert werden, die diese nicht für sich in Anspruch nehmen wollen..

Es scheint also Konsens darüber zu bestehen, dass eine Reform der Staatsleistungen notwendig ist. Streit besteht über die Höhe der Ablösungen – letztlich über die Frage, inwieweit sich die grundgesetzlich garantierte Trennung von Staat und Kirche darauf auswirken muss. Im Allgemeinen geht man davon aus, dass die Ablösungen, mit denen die Aufhebung von historisch erworbenen Rechten erfolgen soll, nur gegen eine nach dem Prinzip der „Leistungsäquivalenz“ berechnete, mindestens jedoch „angemessene“ Entschädigung erfolgen müssen.<sup>16</sup> Nur ist damit noch wenig gesagt, da es bisher noch keine Kriterien für die Werthaftigkeit bzw. Angemessenheit der Entschädigung gibt.

Betont werden muss abschließend, dass mit den diskutierten Staatsleistungen nur ein verhältnismäßig geringer Teil der kirchlichen Einnahmen betroffen ist. Nicht erfasst sind damit die Subventionen für Einzelprojekte und die Zahlungen der öffentlichen Hand für Einrichtungen, die auf Grund des Subsidiaritätsprinzips nicht von dieser, sondern von kirchlichen oder weltanschaulichen Trägern betrieben werden (namentlich Caritas und Diakonie). Nicht betroffen sind auch die Einnahmen aus Kirchensteuern, die zwar ebenfalls aus den öffentlichen Kassen an die Kirchen fließen, bei denen jene aber lediglich als Inkassostellen gegen Entgelt fungieren. Zweifellos besteht auch dabei ein – freilich nur unter Änderung des Grundgesetzes und langfristig zu realisierender – Reformbedarf.

---

<sup>14</sup> Philipp Gessler, Dieses Geld stinkt, in: Die Tageszeitung vom 19. April 2011.

<sup>15</sup> Antrag V-01 zur BDK vom 18.-20. Oktober 2013, zugänglich über die Website von [www.gruene.de](http://www.gruene.de) (download vom 10. 10. 2013)

<sup>16</sup> Bernd Jeand’Heur/Stefan Koriotoh, Grundzüge des Staatskirchenrechts. Kurzlehrbuch, Stuttgart u.a. 2000, S. 240; Axel Frhr. v. Campenhausen/Heinrich de Wall, Staatskirchenrecht. Eine systematische Darstellung des Religionsverfassungsrechts in Deutschland und Europa. Ein Studienbuch, 4. Aufl. München 2006, S. 287.

Doch liegen hier die Probleme der Kooperation zwischen Staat und Kirche auf einer anderen Ebene – nämlich auf der, dass die Kirche hier im Ergebnis als „Zwangsgemeinschaft“ missverstanden werden kann, die sich mit Hilfe der Finanzämter notfalls gerichtlicher Vollstreckungsbefehle bedienen kann.<sup>17</sup>

## 2. Geschichtliche Hintergründe und Folgen der Säkularisierungen

Für die Religionsgemeinschaften bilden die finanziellen Zuwendungen des Staates nach dem Aufkommen aus der Kirchensteuer die wichtigste Einnahmequelle. Ihre historische Grundlage haben diese Staatsleistungen in den seit der Reformation durchgeführten Säkularisierungen bis hin zum Reichsdeputationshauptschluss von 1803.<sup>18</sup> Zu ihnen zählen diejenigen, die auf gesetzlicher Grundlage, Vertrag und auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Leistungen des Staates in das historisch ausgebildete System der staatskirchenrechtlichen Beziehungen hineingehören.<sup>19</sup> Gemeint sind damit vor allem die „altrechtlichen“ Staatsleistungen für die beiden Großkirchen der Protestanten und Katholiken, die sozusagen die ersten „Säkularisationsopfer“ erbracht hatten, samt deren Gliedkörperschaften und Institutionen. Dazu kommen heute, und zwar jeweils mit neuen, vertraglich nach 1919 begründeten Leistungen, die Altkatholische und Altlutherische Kirche, der Zentralrat der Juden, die Freireligiösen Landesgemeinden, die deutschen Freigemeinden, die Aleviten, der Humanistische Verband Deutschlands und die Kirche der Methodisten. Auch diese gelten als Staatsleistungen im Sinne der Verfassung, können aber nicht in gleicher Weise von der Ablösungsverpflichtung der Weimarer Reichsverfassung erfasst sein.

Die „Hauptsäkularisierungsschübe“ der neueren Kirchengeschichte waren nach allgemeiner Ansicht vor allem die Reformationszeit, der Westfälische Frieden von 1648, die Reformen Kaiser Josephs II. und der Reichsdeputationshauptschluss von 1803 am Ende des Heiligen Römischen Reiches.<sup>20</sup> In diesen Phasen gab es jeweils umfangreiche Einziehungen von Kirchengütern, um auf ihrer

---

<sup>17</sup> S. dazu die Bemerkungen von Frerk, Finanzen und Vermögen (wie Anm. 3), S. 22 f.

<sup>18</sup> Ernst-Lüder Solte, Art. „Staatsleistungen“, in: Lexikon für Kirchen- und Staatsrecht Bd. 3: N - Z, Paderborn u.a. 2004, S. 593-595 (dort weitere Literaturangaben).

<sup>19</sup> So nach einer Definition des Reichsgerichts: v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht (wie Anm. 16), S. 281.

<sup>20</sup> V. Campenhausen/von Wall, Staatskirchenrecht (wie Anm. 16), S. 282.

Grundlage neue staatliche Aufgaben wie Erziehung, Armenpflege, Bildung und Sozialfürsorge zu finanzieren. Der Begriff der „Säkularisierung“ hatte sich zwar erst in der zweiten Phase Mitte des 17. Jahrhunderts herausgebildet, um damit die Umwandlung von *bona ecclesiastica* in *bona seculares* zu umschreiben;<sup>21</sup> doch gab es die Sache schon früher. Begründet wurden die Säkularisierungen seit der Reformationszeit damit, dass die weltliche Obrigkeit eigene Verantwortung in der religiösen und sittlichen Erziehung der Untertanen übernehmen müsse und sich aus diesem Grund aus den Kirchengütern bedienen und sich in innere kirchliche Angelegenheiten einmischen könne.<sup>22</sup>

Bei den Westfälischen Friedensverhandlungen 1648 wurde zwischen Protestanten und Katholiken darüber gestritten, inwieweit die Entfremdung von Kirchengut ohne die Zustimmung des Papstes geduldet werden könne. Die Entwicklung ging aber darüber hinweg, so dass auch nach 1648 weitere Säkularisierungen von Kirchenvermögen von Fall zu Fall zugelassen wurden. In der Aufklärungszeit Ende des 18. Jahrhunderts wurde der Begriff der Säkularisierung zum zentralen politischen Kampfbegriff. Seit den Klosteraufhebungen Kaiser Josephs II. in seinen österreichischen Erbländen in den achtziger Jahren dieses Jahrhunderts war es in der Staatsrechtslehre herrschende Ansicht, dass den Obrigkeiten zur Erfüllung legitimer Staatszwecke ein unbeschränktes Recht zur Aufhebung von Kirchengut zukomme.<sup>23</sup> Der Staatsrechtler und hessen-darmstädtische Minister Friedrich Carl von Moser sah gar in den Säkularisierungen das Allheilmittel für die Durchführung von staatlichen Reformen.<sup>24</sup> Zu bedenken ist aber auch, dass mit den staatlichen Säkularisierungsmaßnahmen kein Funktions- oder Bedeutungsverlust der betroffenen Kirchen und ihrer Religionsausübung verbunden wurde.<sup>25</sup> Diese sollten lediglich auf eine andere Grundlage gestellt werden.

---

<sup>21</sup> Wolfgang Friedrich, Territorialfürst und Reichsjustiz. Recht und Politik im Kontext der hessischen Reformationsprozesse am Reichskammergericht, Tübingen 2008, S. 3. Detaillierte Begriffsbestimmungen bei: Werner Conze, Wolfgang Strätz, Hermann Zabel, Art. „Säkularisation, Säkularisierung“, in: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck, Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. V, Stuttgart 1984, S.789-819. Hier insb.: 801 ff.

<sup>22</sup> Friedrich, Territorialfürst (wie Anm. 21), S. 43 f.

<sup>23</sup> Conze u.a., Säkularisation (wie Anm. 21), S. 798-805.

<sup>24</sup> Zitiert nach Conze u.a., Säkularisation (wie Anm. 21), S. 805.

<sup>25</sup> Michael Droege, Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, Berlin 2004, S. 123.

So kulminierten im Reichsdeputationshauptschluss (im Folgenden: RDHS) von 1803 - mit dem 66 geistliche Reichsstände (Bistümer), 44 reichsunmittelbare Klöster und Stifte sowie über 400 sonstige Klöster und geistliche Korporationen aufgehoben wurden - ältere Entwicklungen, auch wenn hier formal nur die geistlichen katholischen Staaten im Verband des Heiligen Römischen Reiches betroffen waren. Einschlägig ist vor allem dessen § 35 über die Verwendung der Klosterfonds (Vermögen der Klöster und Stifte). Diese Vermögensmassen wurden nach dieser Bestimmung der freien und vollen Disposition der respectiven Landesherren, sowohl zum Behuf des Aufwandes für Gottesdienst, Unterrichts- und andere gemeinnützige Anstalten, als zur Erleichterung ihrer Finanzen überlassen.<sup>26</sup> Obwohl damit einige Interpretationsprobleme aufgeworfen wurden, kam man doch überwiegend zu der Ansicht, dass der Staat damit nicht die Aufbesserung seiner Finanzen legitimieren, sondern die vormaligen Kirchengüter zu den hier genannten Zwecken des Gottesdienstes, des Unterrichts oder anderer Aufgaben des Gemeinwohls verwenden sollte.<sup>27</sup> Geschlossen wurde daraus weiter, dass dem Staat damit die Pflicht zufiel, für eine Grundfinanzierung kirchlich-sozialer Aufgaben zu sorgen.<sup>28</sup> Eine Entscheidungsfreiheit des Landesherrn hinsichtlich der Verwendung der durch die Säkularisierungen erworbenen Mittel gab es hingegen nicht.<sup>29</sup>

Es entstand dadurch lediglich eine objektive Rechtspflicht des Staates, das durch die Säkularisierung erlangte Vermögen auch zur Finanzierung sakraler und kirchlich-karitativer Tätigkeiten aufzuwenden, nicht jedoch ein subjektiver Anspruch der Kirchen selbst.<sup>30</sup> Dies hatte zur Folge, dass betroffene Kirchen auf keinen Fall auf finanzielle Leistungen in bestimmter Höhe und Dimension klagen konnten, wohl aber eine Pflicht des Staates bestand, angemessen die Aufgaben der Kirchen zu unterstützen.<sup>31</sup> Nach älterem Staatsverständnis gehörte die materielle

---

<sup>26</sup> Text bei: Arno Buschmann, Kaiser und Reich. Verfassungsgeschichte des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation vom Beginn des 12. Jahrhunderts bis zum Jahre 1806 in Dokumenten, Teil II: Vom Westfälischen Frieden 1648 bis zum Ende des Reiches im Jahre 1806, 2. Aufl. Baden-Baden 2004, S.317-375, hier; S. 348.

<sup>27</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht (wie Anm. 16), S. 282.

<sup>28</sup> Ingo Knecht, Der Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803. Rechtmäßigkeit, Rechtswirksamkeit und verfassungsgeschichtliche Bedeutung, Berlin 2007, S. 69 f.

<sup>29</sup> Knecht, Der Reichsdeputationshauptschluß (wie Anm. 28), S. 73.

<sup>30</sup> Knecht, Der Reichsdeputationshauptschluß (wie Anm. 28), S. 76 f.

<sup>31</sup> Strittig, s. v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht (wie Anm. 16), S. 25 Anm. 7.

Ausstattung der beiden Großkirchen zu den selbstverständlichen Aufgaben des „Christlichen Staates“. Dabei waren nach dem Kirchenrechtler v. Campenhausen im wesentlichen drei Motive maßgebend: Die Würdigung der Religion als etwas Wertvolles und Förderungswürdiges im Leben eines Volkes, insbesondere für die sittliche Erziehung, die Fürsorge für eine nicht mehr angemessen alimentierte Gruppe öffentlicher Bediensteter (der Geistlichkeit) und die Frömmigkeit der verantwortlichen Politiker selbst.

Die tiefere Bedeutung der Säkularisierungen jedoch liegt darin, dass damit überhaupt erst die Voraussetzung zur Entstehung des modernen, souveränen Verfassungsstaats geschaffen wurde.<sup>32</sup> Die bisher teilweise von den Kirchen ausgeübten hoheitlichen Rechte konnten erst in einer einheitlichen, legitimen staatlichen Gewalt konzentriert werden.

Mit dem Frieden von Versailles 1919 wurde die Idee des „Christlichen Staates“ mit ihrer charakteristischen Verbindung von Thron und Altar, und damit das Modell einer „Staatskirche“, endgültig zu Grabe getragen. Da man sich im nachwilhelminischen Deutschland nicht sogleich auf ein neues, tragfähiges Modell und eine zeitgemäße Legitimation der Staatsleistungen einigen konnte, wurde übergangsweise in Art. 138 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung eine unbegrenzte Ablösungsverpflichtung festgelegt, folgenden Inhalts: „Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf“. Zweck dieser Bestimmung war, die enge finanzielle Verflechtung von Staat und Kirche abzubauen.<sup>33</sup> Ein Ablösungsgesetz kam jedoch während der Geltungsdauer der Reichsverfassung von 1919 nicht zustande, so dass wenigstens in diesem Bereich die alte Verbindung von Thron und Altar aufrecht erhalten blieb. Der Status quo blieb selbst in der nationalsozialistischen Zeit erhalten und führte letztlich innerhalb der Protestantischen Kirche zur Abspaltung der staatsnäher argumentierenden „Deutschen Christen“. Diese stellen sich bekanntlich durch Unterstützung des Regimes in den Dienst der

---

<sup>32</sup> Droege, Staatsleistungen (wie Anm. 25), S. 115; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: Ders., Recht, Staat, Freiheit, 2. Aufl. Frankfurt am Main 1992, S. 92-114.

<sup>33</sup> Reinhard Bergmann, Artikel 140 [Recht der Religionsgesellschaften], in: Dieter Hömig, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Nomos Kommentar), 10. Aufl., Baden-Baden 2013, S. 849-867, hier: S. 863 f., zu Art. 138 Abs. 1 WRV (Art. 140 Rdnr. 22).

nationalsozialistischen Ideologie. Die Frage einer neuen Legitimation der Staatsleistungen<sup>34</sup> stellte sich somit in dieser Zeit nicht mehr.

### **3. Überlegungen zur gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Situation**

Durch Art. 140 des Grundgesetzes von 1949 wurde die vorläufige Religionsverfassung der Weimarer Republik mit ihren Artikeln 136 bis 141 unverändert übernommen, da sich der Parlamentarische Rat zu einer Neuordnung des Verhältnisses von Staat, Religion und Kirchen nicht in der Lage sah.<sup>35</sup> Doch auch, wenn sich formalrechtlich damit nichts änderte, muss doch die Auslegung dieser Bestimmungen an Sinn und Geist der grundgesetzlichen Werteordnung orientiert werden.<sup>36</sup> Auch muss die weitere Fortentwicklung der Gesellschaft zu einer multikulturellen und multireligiösen bedacht werden. Ein begrenzter Bedeutungswandel dadurch vollzog sich auch dadurch, dass die Gewährleistung des Art. 140 GG in den Kontext der verstärkten – positiven wie negativen – Religionsfreiheit ebenso wie anderer Grundrechte gestellt werden muss.<sup>37</sup> Staatsleistungen sind - historisch gesehen - Symbol der Verbindung von Thron und Altar, von Staat und Kirche, weil der Staat selbst sich durch diese alle Bürgerinnen und Bürger treffende Verpflichtung für die Kirchen weiterhin verantwortlich fühlte.

Insbesondere durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Verhältnis von Staat und Kirche im Sinne eines neuen Religionsverfassungsrechts auf den Prüfstand gestellt worden. Der ältere, noch in der Weimarer Republik anerkannte „Monopolanspruch“ der Großkirchen als Partner des Staates in der Erfüllung sozialer Aufgaben und in der Aufstellung ethischer Prinzipien wurde aufgegeben. Die Kirchen müssen sich seither gegenüber anderen, kirchlich nicht mehr gebundenen Ideologien und gesellschaftlichen Kräften, Weltanschauungen und neuen Religionen im Rahmen einer multikulturellen Gesellschaft zu stellen. Der Staat selbst ist grundgesetzlich zu unbedingter Neutralität gegenüber allen Religionen und Weltanschauungen verpflichtet worden. Doch blieb damit

---

<sup>34</sup> Droege, Staatsleistungen (wie Anm. 25), S. 256.

<sup>35</sup> Bergmann, Artikel 140 (wie Anm. 33), S. 850 (Art. 140 Rdnr. 1)

<sup>36</sup> Bergmann, Artikel 140 (wie Anm. 33), S. 850 (Art. 140 Rdnr. 1)

<sup>37</sup> Bergmann, ebd. (wie Anm. 36).

seine ältere Gemeinwohlverpflichtung („Wohlfahrtszweck“) bestehen, aus der auch die Verpflichtung zur Sorge für die Wohlfahrt der einzelnen Bürgerinnen und Bürger folgt, und zwar ganz unabhängig davon, ob sie einer der großen Kirchen bzw. einer Weltanschauungsgemeinschaft angehören oder nicht.<sup>38</sup> Religionsneutralität im Sinne des Grundgesetzes bedeutet also eine Indifferenz des Staates zu allen weltanschaulichen Fragen. Wohl aber bedeutet sie, dass den beiden Großkirchen nicht mehr eine Sonderrolle als Trägerinnen einer „Leitkultur“ zukommen darf, sondern sie eingebunden sind

Es kann also nicht mehr darum gehen, für die altrechtlichen Staatsleistungen an die Kirchen eine neue, kulturell begründete Legitimierung zu suchen, wie dies Michael Droege jetzt vorschlug.<sup>39</sup> Es muss jeder Verdacht vermieden werden, als ob einzelne durch diese Zahlungen begünstigte Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften in einer besonderen Nähe zum Staat stünden und daher eine bevorzugte Behandlung verdienten. Wenn man den beiden Großkirchen zugestimmt, dass sie – namens ihrer Mitglieder als „Gemeinschaft der Gläubigen“ als eine Art von „Wertelieferanten“ für den modernen säkularen Staat zur Verfügung stehen und eine aktive Rolle bei der „Selbstvergewisserung“ der staatlich verfassten Ordnung spielen sollten,<sup>40</sup> so muss die Eigenverantwortlichkeit der Kirchen für diese „Dienstleistungen“ an den Staat gewährleistet bleiben. Auch anderen Weltanschauungsgemeinschaften muss heute das gleiche Recht zugestanden werden, zur Wertefindung der Gesellschaft beizutragen. Der Staat darf nicht die Möglichkeit erhalten, durch finanzielle Anreize in Form von Staatsleistungen darauf Einfluss zu nehmen, um passende Werte für sich zu requirieren. Insofern liegen die verfassungsrechtlich verlangten Ablösungen durchaus auch im Interesse der Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften.<sup>41</sup>

Die alten, historisch erworbenen Rechtspositionen der Kirchen können nicht einfach aufgehoben werden, wie beispielsweise heute von der Humanistischen Union gefordert wird. Dem steht nicht entgegen, dass die Verfassungen der deutschen Länder in unterschiedlicher Weise auf die Staatsleistungen Bezug

---

<sup>38</sup> Vgl. das – ungedruckte – Referat von Prof. Dr. Heribert Koeck/Linz (Österreich) vor der BAG Christinnen und Christen in Augsburg vom 13. Oktober 2012. Nachweise dazu in der Webseite <http://gruene-bag-christinnen.de>

<sup>39</sup> Droege, Staatsleistungen (wie Anm. 25), S. 256.

<sup>40</sup> Droege, Staatsleistungen (wie Anm. 25), S. 261.

<sup>41</sup> Dazu zählen selbstverständlich auch die inkorporierten Regelungen der Weimarer Reichsverfassung.

nehmen und diese teilweise ausdrücklich „dem Grunde nach“ gewährleisten.<sup>42</sup> Denn diese Bestimmungen gelten als aufgehoben, insoweit das Grundgesetz von 1949 andere, dem widersprechende, eigenständige Regelungen eingeführt hat. Es ist aber auch dadurch keine neue Rechtslage entstanden, soweit in Staatsverträgen oder Konkordaten Höhe und Rechtsnatur der Staatsleistungen präzisiert wurden,<sup>43</sup> da die im Grundgesetz von 1949 festgeschriebenen Regelungen in jedem Fall Vorrang haben. Wohl aber ist das 1933 geschlossene Reichskonkordat mit dem Heiligen Stuhl für die Katholische Kirche, nach dessen Art. 18 über die Grundsätze der Ablösung mit dieser ein freundschaftliches Einvernehmen hergestellt werden muss,<sup>44</sup> zu beachten.<sup>45</sup> Dem Paritätsprinzip zufolge, wonach die evangelischen Kirchen gleichbehandelt werden müssen, ist in den einschlägigen Kirchenverträgen die einseitige Ablösung durch den Bundesstaat oder die Bundesländer ausgeschlossen worden.<sup>46</sup> Statt einer Ablösung wurden hier die Staatsleistungen meist neu und in vereinfachter Form geregelt, mit der Folge, dass sogar neue Verpflichtungen der Bundesländer eingegangen wurden.<sup>47</sup> Insofern ist eine einseitige, entschädigungslose Aufhebung der alten Staatsleistungen ausgeschlossen. Diese sind vielmehr „dem Grunde nach“, wie es in der baden-württembergischen Verfassung heißt, geltendes Recht. Bis zu ihrer Ablösung besteht demnach eine verfassungsrechtliche Bestandsgarantie, durch die das Ablösungsgebot zunächst nicht wirksam werden kann.<sup>48</sup>

---

<sup>42</sup> So ausdrücklich in der Verfassung von Baden-Württemberg in Art. 7 Abs. 1; ein Überblick über die einschlägigen Verfassungsbestimmungen bei Droege, Staatsleistungen (wie Anm. 25), S. 546 f.

<sup>43</sup> Nach Bundesländern geordnete Sammlung von Konkordaten und Staatskirchenverträgen bei: Hermann Weber (Hg.), Staatskirchenverträge. Textsammlung, München 1967.

<sup>44</sup> Hermann, Staatskirchenverträge (wie Anm. 43), S. 10. Nach Art. 18 Abs. 3 muss die Ablösung „denn Ablösungsberechtigten einen angemessenen Ausgleich für den Wegfall der bisherigen staatlichen Leistungen gewähren“. Nach Art. 18 Abs. 1 muss „zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Reich ein freundschaftliches Einvernehmen herbeigeführt werden.“

<sup>45</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht (wie Anm. 16), S. 285 f.. Zu diesem Konkordat vom 20. Juli 1933 s. ebd. S. 34 f.

<sup>46</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht (wie Anm. 16), S. 285 f.

<sup>47</sup> Ebd. S. 285

<sup>48</sup> So Bergmann, Art. 140 (wie Anm. 33), S. 864 (Rdn. 22).

Dissens besteht allerdings über die Höhe der Ablösungssummen, da diese nach der Rechtsprechung zumindest „angemessen“ sein soll.<sup>49</sup> Bernd Jeand’Heur und Stefan Koriotoh, nach ihnen auch Volker Knöppel sprechen von „voller Leistungsäquivalenz“, die über das bloß „angemessen“ hinausgehe.<sup>50</sup> Es geht dabei um jährliche Summen von nahezu einer halben Milliarde Euro, die aus den Haushalten der Bundesländer erbracht werden müssten.<sup>51</sup> Es ist klar, dass die Haushalte der Länder durch einmalige Ablösungssummen überfordert wären. Insofern würden sich Kapitalisierungen anbieten, wie sie 2003 im Bundesland Hessen hinsichtlich der Kirchenbaulasten der Kommunen gegenüber den Kirchengemeinden vertraglich vereinbart wurden. Allerdings entstehen dadurch Kooperationen neuer Art zwischen Staat und Kirche, da die „Leistungsbeziehung“ alter Art zwar abgelöst, aber als umgeformte Kooperation bestehen bleibt und gleichsam objektiviert wird.

Unabhängig von der Art der Ablöseleistungen kann es hier nur um solche Zahlungen gehen, zu denen der Staat rechtlich verpflichtet ist. Als Verpflichtungsgründe gelten das Gesetz, also eine allgemeinverbindliche Rechtsnorm, auch wenn sie nur als Observanz „gewöhnheitsrechtlich“ existiert; sodann der vor 1919 geschlossene Vertrag und der besondere Rechtstitel, etwa auf Grund gerichtlicher Entscheidungen oder landesherrlicher Erlasse. Erst durch die nach diesen drei Kriterien erfolgte Ablösung würde das bisherige Leistungsverhältnis aufgehoben und ein neues Vertragsverhältnis begründet werden.<sup>52</sup> Für die Ablösung sind die jeweiligen Bundesländer zuständig, die sich ihrerseits mit den betroffenen Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften auseinandersetzen und einigen müssen. Aktiv werden können sie nach herrschender Meinung allerdings erst, wenn der Bund Grundsätze für die Ablösung erstellt hat („Ablösungssperre“), die ein geordnetes Vorgehen der Bundesländer auf der Basis von

---

<sup>49</sup> So nach Art. 18 Abs. 3 des Reichskonkordats von 1933, Nachweise wie Anm. 43.

<sup>50</sup> Jeand’Heur/Koriotoh, Grundzüge (wie Anm. 16), S. 350 Rdn. 350; Volker Knöppel, Aktuelle Überlegungen zum Ablösegebot der Staatsleistungen nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV, in: Zeitschrift für ev. Kirchenrecht Bd. 58, 2013, S. 188-200, hier: S. 197.

<sup>51</sup> Detaillierte Aufstellung bei: Droege, Staatsleistungen (wie Anm. 25), S. 548 f. Danach sind die Staatsleistungen von 1992 bis 1998 von ca. 634 Millionen DM auf knapp 776 Millionen DM gestiegen; durch die stetig steigenden Personalkosten nahmen die Leistungen danach weiter erheblich zu und haben inzwischen einen Betrag von 475 Millionen Euro erreicht, also umgerechnet 950 Millionen DM.

<sup>52</sup> So nach Solte, Staatsleistungen (wie Anm.18), S. 594.

Rahmenbedingungen garantieren. Davon ist allerdings bereits abgewichen worden. So schon das Bundesland Hessen 2003 mit den evangelischen Landeskirchen und den katholischen Bistümern in seinem Zuständigkeitsbereich eine Rahmenvereinbarung über die Ablösung gemeindlicher Baulasten.<sup>53</sup>

Vor dem Hintergrund dieser unbefriedigenden Situation wurde seitens der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durch den Bundestagsabgeordneten und Theologen Dr. Wolfgang Ullmann 1993 vorgeschlagen, den gesamten Artikel 140 des Grundgesetzes mit samt den inkorporierten Artikeln der Weimarer Reichsverfassung zu streichen, da dies „ein Relikt aus vordemokratischen Zeiten“ darstelle.<sup>54</sup> Letzteres mag zwar zutreffen, und man sollte einem solchen Antrag nicht unbesehen eine „laizistische Tendenz“ unterstellen, wie es der Staatsrechtler Axel v. Campenhausen tut.<sup>55</sup> Der von Ullmann intendierte Verzicht der Kirchen auf Staatsleistungen bzw. die Realisierung ihrer Ablösung hätte es im Gegenteil ermöglicht, deren Stellung im Gemeinwesen unabhängiger und damit stärker gegenüber möglichen Beeinflussungen durch den Staat zu gestalten. Da eine solche Verfassungsänderung aber keine Mehrheit im Bundestag erhalten hätte, hat dieser Antrag möglichen Alternativen nicht generieren können.

Nach langem Stillstand der Debatte hat die Fraktion DIE LINKE im Bundestag im Februar 2012 mit einem „Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgesellschaften“ die Initiative zur Neuregelung in Ausführung der Verpflichtungen des Art. 138 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung ergriffen.<sup>56</sup> Es wurde in § 2 des Entwurfs, „eine einmalige Entschädigungszahlung in Höhe des zehnfachen des zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes gezahlten Jahresbetrages“ vorgeschlagen. Zugleich sollte eine maximal zwanzig Jahre laufende Ratenzahlung ermöglicht werden. In der Begründung wurde hervorgehoben, dass nicht der volle Wertersatz zu leisten sei,

---

<sup>53</sup> Knöppel, Aktuelle Überlegungen (wie Anm. 50), S. 196 f.

<sup>54</sup> Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/6000, S. 149, zur Sitzung vom 4. März 1993.

<sup>55</sup> So Axel Frh. v. Campenhausen in der dritten Aufl. seines „Staatskirchenrechts“, München 1996, S. 335 Anm. 38. Die Passage fehlt in der mit Heinrich de Wall erarbeiteten vierten Aufl. dieses Studienbuchs (wie Anm. 16)

<sup>56</sup> Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/8791, vom 29. 02. 2012. Es kam noch in dieser Legislaturperiode zu einer zweiten Lesung (am 27. Juni 2013), in der der Entwurf von allen Fraktionen (außer der LINKEN) abgelehnt worden ist (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17250.pdf>), dort auf S. 361 bis 365.

sondern eine angemessene Entschädigung. Mit den seit 200 Jahren geleisteten Zahlungen seien die Religionsgesellschaften zwar noch nicht vollständig für die verstaatlichten Güter entschädigt worden. Die Gewährung einer „Ewigkeitsrente“ widerspreche jedoch dem Ablösungsgebot und der damit bezweckten Trennung von Staat und Kirche sowie dem Gebot zur Herstellung von Neutralität und Parität. Den Kirchen werde damit ausreichend Zeit gegeben, sich auf den Wegfall der jährlichen Zahlung einzustellen.

In der Diskussion dieser Vorlage wies der FDP-Abgeordnete Dr. Stefan Ruppert darauf hin, dass die Verpflichtung zu Staatsleistungen nicht einseitig aufkündbar sei; vielmehr seien „mit den Kirchen konsensuale Gespräche zu führen, und [es sei] darüber nachzudenken, wie man in nicht allzu ferner Zukunft einen Kompromiss finden kann.“ Er – wie auch vor ihm schon der SPD-Abgeordnete Dr. Dieter Wiefelspütz - machten darauf aufmerksam, dass es seitens der EKD und anderer kirchlicher Gruppierungen durchaus Dialogbereitschaft gäbe, Die SPD-Abgeordnete Kerstin Griese, die dies bestätigen konnte, kritisierte vor allem die geringe Höhe der von der LINKE-Fraktion vorgeschlagenen Ablössungssumme. Sie plädierte stattdessen für eine Unterstützung der "zivilgesellschaftlichen Arbeit der Kirchen“, die in einem säkularen, aber nicht laizistischen Staat möglich sein müsse. Dr. Maria Flachsbarth von der Fraktion der CDU/CSU sprach sogar davon, dass die wirtschaftliche Grundlage der Kirchen gesichert werden müsse, dass wir „starke Kirchen und Religionsgemeinschaften“ brauchen „mit entsprechender personeller und materieller Ausstattung, deren Werte wesentliche Motivation sind für das ehrenamtliche Engagement“. Der Abgeordnete Norbert Geis, ebenfalls CDU/CSU, legte Wert darauf, dass das kooperative Verhältnis von Staat und Kirche wie bisher erhalten bliebe, was auch der Grund dafür sei, dass die Staatsleistungen bisher noch nicht abgelöst werden seien. Der Entwurf der LINKEN stelle sich als ein unakzeptables einseitiges Diktat dar.

Von Seiten der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN widersprach der Abgeordnete Josef Winkler dem Entwurf der Linksfraktion. Zwar ginge es auch den GRÜNEN um eine Entflechtung von Staat und Kirche. Auch nach einem Ablösungsgrundsatzgesetz könnten aber die Bundesländer nicht zur Ablösung gezwungen werden, wie dies der Entwurf vorsehe. Die zehnfache Summe der Staatsleistungen sei ziemlich willkürlich gewählt, wenn man bedenkt, dass die meisten Juristen von einem weit höheren Faktor (bis zur fünfundzwanzigfachen Summe) des von den Ländern jeweils gezahlten Jahresbeitrags ausgingen.

Erwartungsgemäß wurde in der inzwischen zu Ende gegangenen 17. Wahlperiode des Bundestages über den Gesetzentwurf der Fraktion der LINKEN nicht mehr abgestimmt. Angesichts der einmütigen Ablehnungsvoten der anderen Fraktionen

ist auch nicht zu erwarten, dass dieser Vorschlag in der 2013 beginnenden neuen Wahlperiode erneut vorgelegt werden wird. Das grundgesetzlich geforderte Ablösegebot wurde seitens des Bundes nicht eingelöst. In der Forschungsliteratur wird bisweilen gefolgert wird, dass mit einem derartigen Ablösungsgrundsatzgesetz garnicht zu rechnen sei, da „der mit der Ablösungsforderung verfolgte Zweck einer finanziellen Flurbereinigung der geldwerten Leistungen des Staates an die Religionsgemeinschaften in der Zwischenzeit in weitem Umfang erfüllt“ worden sei<sup>57</sup>. Diese Behauptung kann nicht so stehen bleiben. Gerade die vielfältigen Abhängigkeiten und Verflechtungen, die durch die unterschiedlichen, historisch bedingten, aber teilweise nicht mehr verständlichen finanziellen Querverbindungen zwischen Staat und Kirchen (Religionsgemeinschaften) entstanden, lassen erkennen, dass das grundgesetzliche Neutralitätsgebot des Staates gegenüber letzteren bei Beibehaltung des Status quo nicht gewährleistet werden kann. Insofern hat der Vorschlag der LINKEN wieder Bewegung in die Ablösungsdiskussion gebracht. Der Ruf nach einer „Entrümpelung der historischen Verbindlichkeiten, die heute oft nicht mehr verstanden werden und als Privilegien erscheinen, deren Berechtigung nicht anerkannt wird“<sup>58</sup>.

#### **4. Kriterien für eine Reform der Staatsleistungen**

Eine Reform kann im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht weiter konkretisiert werden, da weiterhin umstritten ist, ob gegenwärtig eine Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften überhaupt in Angriff genommen werden soll, und wenn ja, welche bestimmten Summen als leistungsadäquat oder zumindest im Sinne des Reichskonkordats von 1933 als angemessen gelten sollen, und auch inwieweit der Staat unabhängig von den Kirchen Vorgaben für die Ablösung ohne Rücksicht auf die Religionsgemeinschaften machen darf. Aus christlich-GRÜNER Sicht sollen dennoch einige Kriterien benannt werden, an denen sich eine zukünftige Reform orientieren müsste:

- Das aus der Weimarer Reichsverfassung von 1919 unverändert in das Bonner Grundgesetz von 1949 inkorporierte Ablösegebot ist zwar nicht durch Fristen

---

<sup>57</sup> So Solte, Staatsleistungen (wie Anm. 18), S. 595.

<sup>58</sup> So v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht (wie Anm. 16), S. 288 f.; danach auch Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge (wie Anm. 50), S. 240. Jörg Winter, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung mit kirchenrechtlichen Exkursen, 2. Aufl. Köln 2008, S. 254.

festgelegt; es ist aber doch zwingend. Es sollte möglichst bald realisiert werden, um eine notwendige weitere Entflechtung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche bzw. den Weltanschauungsgemeinschaften durchführen zu können. Die von einzelnen Autoren vorgeschlagene Neubegründung der Staatsleistungen durch säkulare, aus der Verfassung zu gewinnenden Zielsetzungen des heutigen, demokratisch verfassten Staates<sup>59</sup> - etwa des Wohlfahrts- oder Kulturauftrags - ist aus Gründen einer eindeutigeren Trennung von Kirche und Staat abzulehnen. Eine Ausnahme betrifft, wie unter Ziff. 5 ausgeführt, die jüdische Gemeinschaft.

- Das grundgesetzlich geforderte „Ablösungsgrundsätzegesetz“ kann ohne die Zustimmung der betroffenen Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften von Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden, da es nur Eckpunkte einer späteren Ablösung festlegt, nicht aber die Höhe und das konkrete Verfahren der Ablösungen vorschreiben kann, was Sache der Länger ist. Insofern kann der von der Fraktion der LINKEN 2013 eingebrachte Gesetzesvorschlag keine Diskussionsgrundlage sein.

- Die historischen Leistungsverpflichtungen, die sich aus den Säkularisierungen von Kirchengut ergaben, sind keineswegs durch reinen Zeitablauf obsolet geworden; sie sind vielmehr durch unterschiedliche gesetzliche Bestimmungen, durch öffentlich-rechtliche Verträge und aufgrund anderer Rechtstitel rechtlich verbindlich gemacht und damit auf eine andere rechtliche Grundlage gestellt worden, ohne dass damit subjektive Ansprüche der durch die Staatsleistungen begünstigten Religionsgesellschaften entstanden sind. Der grundgesetzliche Ablösungsvorbehalt macht aber auch deutlich, dass eine „Ewigkeitsgarantie“ nicht besteht, weil die Staatsleistungen einem veränderten demokratischen Verfassungsverständnis nicht mehr entsprechen. Mit Recht hat deshalb Volker Knöppel bemerkt, „dass eine Entflechtung von Staat und Kirche den Vorstellungen unserer Zeit wohl entsprechen und sich besser in die politische und gesellschaftliche Landschaft einpassen würde als der gegenwärtige Zustand“.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> So besonders Droege, Staatsleistungen (wie Anm. 25), S. 256. Droege leitet die Staatsleistungen neuer Art vom Kulturauftrag des Staates ab.

<sup>60</sup> Knöppel, Aktuelle Überlegungen (wie Anm. 50), S. 195. Er spricht auch von einer „Entrümpelung der historischen Verbindlichkeiten, die heute oft nicht mehr verstanden werden und als Privileg erscheinen“.

- Ein „Ablösungsgrundsatzgesetz“, das von der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der 18. Wahlperiode des Bundestages eingebracht werden sollte, muss zum Ziel haben, innerhalb eines kulturellen Rahmens eine einheitliche Ablösung der Staatsleistungen für alle Bundesländer zu ermöglichen. Es sollte vorschreiben, dass die Berechtigung der positiven und der – unübersichtlichen - negativen Staatsleistungen in den Bundesländern für jeden Einzelfall überprüft wird, um so die geldwerte Höhe der Leistungsverpflichtungen errechnen zu können. Die meist nur einen geringeren Anteil aller kirchlichen Haushalte umfassenden Staatsleistungen sollten so vergleichbar gemacht und damit transparenter und gerechter in die Berechnung der Ablöseverpflichtungen eingebracht werden. Die Festsetzung dieser Verpflichtungen nach absoluten Zahlen müssen vermieden werden; wohl aber könnten die Faktoren der Umwandlung in relativen Zahlen bzw. Umrechnungsfaktoren vorgegeben werden.

- Es muss darauf geachtet werden, dass diejenigen Leistungsverpflichtungen des Staates gegenüber den Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften, die sich aus der subsidiären Wahrnehmung von ursprünglich staatlichen Aufgaben ergeben, im Rahmen der Berechnung der Staatsleistungen unberücksichtigt bleiben. Die Parität der beiden Großkonfessionen muss beachtet werden. Für Leistungen an den Zentralrat der Juden, die erst nach Geltung der Weimarer Verfassungsartikel neu begründet wurden, muss die besondere, historische Verpflichtung des Deutschen Staates gegenüber der jüdischen Gemeinschaft im Auge behalten werden, die sich aus den Verbrechen der Nazizeit ergibt. Hier kann es im Ausnahmefall (entgegen dem unter Ziff. 1 angeführten Grundsatz) geboten sein, für eine Übergangszeit Staatsleistungen mit neuer Legitimation beizubehalten und – sofern es von den Begünstigten gewünscht wird – temporär vom Ablösegebot auszunehmen.

- Das erwähnte Grundsatzgesetz sollte deutlich machen, dass es nicht etwa um eine radikale Trennung von Staat und Kirche im Sinne eines laizistischen Staatsverständnisses gehen kann, sondern eine Kooperation von Staat, Kirchen und sonstigen Weltanschauungsgemeinschaften als durchaus erstrebenswert angesehen wird, mit der aber die beiderseitigen Perspektiven und Ansprüche unabhängiger gestaltet werden können. In einem neuen Religionsverfassungsrecht, das einer multikulturellen und –religiösen Gesellschaft entspricht, dürfen keine Abhängigkeiten der Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften vom Staat

mehr bestehen, da erst auf diese Weise die positive wie auch negative Religionsfreiheit gewährleistet werden kann. Umgekehrt muss der Staat seine „Neutralität“ ständig im Umgang mit den Bürgern und Bürgerinnen insgesamt und mit den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gleichsam „säkularisieren“, dabei doch stets Werte mit religiösen und weltanschaulichen Konnotationen beachten. Der radikale Laizismus würde im Umkehrschluss zur „Staatskirche“ den Agnostizismus zum Prinzip machen.

- In Verhandlungen mit den Bundesländern sollten zeitliche Perspektiven vereinbart werden, innerhalb derer Ablösungsgesetze auf Landesebene in realistischer Weise verabschiedet werden können; ebenso können hierbei Grundsätze des Ablösungsverfahrens festgelegt werden. Dabei ist auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Länder Rücksicht zu nehmen, da teilweise durch Konkordate und Staatskirchenverträge rechtliche Bindungen entstanden sind. Die Baulastverpflichtungen der Kommunen, deren Ablösung 2003 in Hessen geregelt wurden, sollten allgemein einbezogen werden.

- Parallel zu den Bund-Länder-Gesprächen sollte in Dialoge mit der Deutschen Bischofskonferenz, der Evangelischen Kirche in Deutschland sowie mit anderen zentralen Vertretungen von Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften in Deutschland eingetreten werden, um möglichst einheitliche Eckwerte der erstrebten Ablösungen und der Verfahren festlegen zu können. Dabei ist auch auf historische Besonderheiten und Ausnahmen zu achten, die Symbolwert oder identitätsstiftenden Charakter für die Kirchen oder für andere weltanschauliche Gruppierungen haben könnten. Die verbindliche Festlegung kann jedoch nur durch die Bundesländer erfolgen, da dem Bund hier nur die Kompetenz zu einer Rahmengesetzgebung zusteht.

- Es sollte weiter überlegt werden, ob über die gegenwärtigen Begünstigten von Staatsleistungen hinaus andere Weltanschauungsgemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland bestehen, die in vergleichbarer Weise wie die bisherigen als Dienstleister und „Wertelieferanten“ im öffentlichen Leben zur Verfügung stehen. Zu denken wäre an Muslimische Verbände über den „Zentralrat der Muslime“ hinaus, an freireligiöse Gruppierungen sowie an Organisationen wie den Humanistischen Verband. Solange nicht mehr nur diejenigen Religionsgemeinschaften begünstigt werden, die in älterer Zeit Kirchengut verloren hatten

bzw. durch Säkularisierungen Bedeutungsverluste erleiden mussten, steht einer derartigen Ausweitung des Kreises der Berechtigten nichts im Wege.

## 5. Politische Konsequenz aus christlich-GRÜNER Sicht

1. Wir als Bundesarbeitsgemeinschaft Christinnen und Christen bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN plädieren dafür, dass vor allem die älteren historischen Staatsleistungen an die beiden Großkirchen in Ausführung des 1919 gegebenen und vom Grundgesetz 1949 übernommenen Verfassungsauftrags sobald als möglich gegen eine angemessene Entschädigung abgelöst werden.
2. Was die neueren Staatsleistungen an kleinere Kirchen und sonstige weltanschauliche Gemeinschaften anbelangt, die nach 1919 aus Gründen der Gleichbehandlung neu begründet wurden, so muss hier gesondert geprüft werden, ob sie trotz anderer Begründung ebenfalls abgelöst bzw. entsprechend den Prinzipien der Ablösungen an die Großkirchen kapitalisiert werden können. Dies gilt auch für die neu begründeten Staatsleistungen an die jüdische Gemeinschaft in Deutschland, die beibehalten werden sollten, weil damit ein weiteres religiöses Leben der neu entstandenen jüdischen Gemeinden unterstützt wird. Durch Bundesgesetz sollte festgelegt werden, dass kleinere kirchliche und weltanschauliche Gemeinschaften, die keine älteren Rechte in Anspruch nehmen können, auf keinen Fall benachteiligt werden dürfen.
3. Während die Grundsätze dazu in einem Bundesgesetz ohne zwingende Mitwirkung, aber unter Beteiligung der Betroffenen sowie in Verhandlung mit den Bundesländern innerhalb der nächsten Legislaturperiode aufgestellt werden müssen, sind für die Ablösung der Staatsleistungen selbst ausschließlich die Bundesländer zuständig. Trotz der bestehenden Kulturhoheit der Länder, aus der sich diese Zuständigkeit ergibt, sollten die Grundsätze vom Bund so präzise Eckwerte und Grundbedingungen enthalten, dass der Dialog mit den Kirchen und den sonstigen Weltanschauungsgemeinschaften in einem überschaubaren Zeitrahmen vorgenommen werden kann.
4. Erst durch die von der Weimarer Reichsverfassung 1919 geforderte vollständige Ablösung der Staatsleistungen ist die vom Grundgesetz erstrebte kooperative Trennung von Kirche und Staat soweit hergestellt, dass der letztere seine Neutralität in Religionsangelegenheiten effektiv wahr-

nehmen kann, die von der Ablösung betroffenen Religions- und Weltanschauungsgesellschaften zugleich von Möglichkeiten der Einflussnahme seitens der öffentlichen Hand befreit sind.

5. Die Pflicht zur Offenlegung ihrer Finanzen bliebe dann weiterhin bestehen – aber nicht deswegen, weil sie dem Staat gegenüber zum Verwendungsnachweis der vereinnahmten Gelder verpflichtet sind, sondern weil dies zu den grundlegenden Prinzipien einer demokratisch verfassten Gemeinschaft gehört.

***Impressum:***

V.i.S.d.P: Friedrich Battenberg, Sprecher  
Im Heppensee 2, D-64390 Erzhausen  
Kerstin Täubner-Benicke, Sprecherin  
Am Mühleich 2, D-82319 Starnberg

Text: Friedrich Battenberg

**Erarbeitet und Verantwortet von der  
Bundesarbeitsgemeinschaft Christinnen und Christen  
bei Bündnis 90/Die Grünen**

Beschlossen in Erfurt, 9. November. 2013

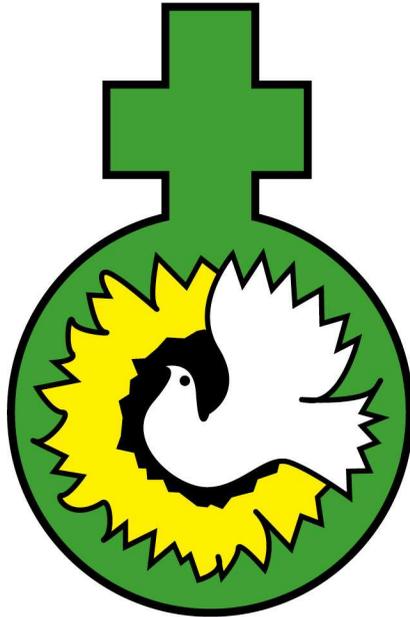
Weitere Broschüren der BAG Christen und Christinnen:

- Die Präimplantationsdiagnostik oder  
der Traum vom vollkommenen und leidensfreien Menschen  
Heppenheim 2004  
verantw: Uwe Gerber / Christa Johnscher / Renate Schäfer-Baab
- Interreligiöser Dialog zur Friedensförderung  
Abgrenzung – Toleranz – Differenz  
Meissen 2005  
verantw.: Uwe Gerber
- Vom Kind aus denken und handeln  
Eine Gesellschaft mit Kindern - ein familienpolitischer Paradigmenwechsel -  
Goslar 2006  
verantw.: Dr. Susanne Dungs/Darmstadt, / Prof. Dr. Uwe Gerber/Schopfheim /  
PD Dr. Andreas Müller/Freiburg
- Zum christlichen Selbstverständnis der  
Bundesarbeitsgemeinschaft Christinnen und Christen  
Meissen 2010  
verantw.: Friedrich Battenberg
- Das Modell eines "Religionsunterrichtes für alle" als Kooperationsangebot an  
die Religionsgemeinschaften  
Helmstedt, März 2009
- Das Ende der Wachstumsgesellschaft - Gedanken zu Alternativen  
Berlin 2011
- Der Arbeitsplatz in kirchlichen Einrichtungen  
Ein Plädoyer für seine Umgestaltung im demokratischen Verfassungsstaat  
Schönburg bei Naumburg 2011

zu beziehen über:

**Bundesgeschäftsstelle BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Berlin**

Im Internet von unserer Homepage: <http://gruene-bag-christinnen.de/>



**Bundesarbeitsgemeinschaft Christinnen und Christen  
bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**