

Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland

Wandlungen und neuere Entwicklungstendenzen im Staatskirchenrecht

Die Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland erfreuen sich einer rechtlich stark gesicherten Stellung. Das zeigt mit aller nur wünschenswerten Deutlichkeit ein Vergleich mit der Rechtslage der Kirchen in unserem westlichen Nachbarland Frankreich und erst recht mit der Situation der Kirchen in der Deutschen Demokratischen Republik und den übrigen Staaten des kommunistischen Machtbereichs. Die Rechtsstellung der Kirchen in der Bundesrepublik findet ihre Normierung und Ausfaltung in den Kirchenartikeln des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, in den einschlägigen Bestimmungen der Verfassungen der deutschen Länder, in Konkordaten und Kirchenverträgen und zahlreichen Bundes- und Landesgesetzen. Auf dem Gebiet des *Staatskirchenrechts*, d. h. des *vom Staat gesetzten Rechts*, in dem der Bereich der Beziehungen zwischen dem Staat und den Kirchen und den übrigen kleineren Religionsgemeinschaften geordnet ist, herrscht seit dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Staats und der Beendigung des Kirchenkampfs – aufs Ganze gesehen – zwischen Staat und Kirche ein deutliches beiderseitiges Bemühen um Verständigung und friedliche, ja in vielen Fällen freundschaftliche Kooperation. Zwischen den einzelnen Bundesländern sind dabei allerdings erhebliche Differenzierungen und Nuancierungen nicht zu verkennen. Das zeigt im übrigen bereits ein Blick in die unterschiedlichen Bestimmungen der einzelnen Landesverfassungen über die Kirchen und Religionsgemeinschaften. Die weitgehende harmonische Zusammenarbeit zwischen Staat und Kirche in der Aufbauphase der Bundesrepublik Deutschland war begleitet von einer bei beiden Kirchen festzustellenden stärkeren Betonung der kirchlichen Eigenständigkeit und Staatsunabhängigkeit. Auf Grund der Erfahrungen des Kirchenkampfs war auch bei der evangelischen Kirche allenthalben ein deutliches Bestreben auf innere Distanzierung der Kirche vom Staat unverkennbar.

Von der Staatsrechtslehre wurde diese größere Unabhängigkeit der Kirchen vom Staat nicht allgemein begrüßt. In diesem Sinn stellte im Jahr 1952 der bekannte Göttinger Staatskirchenrechtler *Werner Weber* vor den Deutschen Staatsrechtslehrern fest, daß in den Jahren nach 1945 die Selbständigkeit der Kirchen innerhalb der Ordnung des öffentlichen Lebens im Vergleich zur Weimarer Zeit bedeutend vertieft worden sei. Die staatskirchenrechtliche Lage in der Bundesrepublik sah Weber damals dadurch charakterisiert, daß die Kirchen einerseits aus den historischen Bindungen an die Reste der in der Weimarer Zeit bestehenden staatlichen Kirchenhoheit entlassen, auf der anderen Seite aber trotzdem stärker als früher in die öffentliche Ordnung

des politischen Gemeinwesens hineingezogen worden seien. Maßgebliche Staatskirchenrechtler äußerten damals die Befürchtung, daß die Kirchen infolge ihrer gestiegenen öffentlichen Bedeutung und des Wegfalls jeglicher Staatskontrolle über den innerkirchlichen Bereich mit Einschluß der kirchlichen Vermögensverwaltung einen Zustand erreicht hätten, in dem sie „nicht mehr einer staatlichen Obrigkeit gegenüberstehen oder unterstehen und daß sich Staat und Kirche nicht mehr als klar unterscheidbare, kommensurable Größen begegnen“¹.

Aus heutiger Sicht zeigt die staatskirchenrechtliche Entwicklung der vergangenen 25 Jahre, daß auch der Überschwang der nach 1945 wiedergewonnenen oder eigentlich erstmals voll gewonnenen Kirchenfreiheit, die sog. „Euphorie der frühen fünfziger Jahre“, an den *rechtlichen* Fundamenten des deutschen Staatskirchenrechts im Grund *nichts* geändert hat. Der Unterschied besteht nur darin, daß, nicht zuletzt dank der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die Kirchen und Religionsgemeinschaften im Bereich ihrer eigenen Angelegenheiten nunmehr frei sind von staatlicher Bevormundung und jene Unabhängigkeit genießen, die ihnen bereits die Weimarer Reichsverfassung dem Verfassungswortlaut nach verbürgt, die ihnen aber die nachwirkende Tradition der Monarchie und die in ihrem Selbstbewußtsein ungebrochene Ministerialbürokratie der Weimarer Zeit vorenthalten hatte. Daß die Kirchen in der Bundesrepublik nicht aus der für alle geltenden Rechtsordnung ausgebrochen sind, sondern nach wie vor dem allgemeinen Gesetz unterstehen, zeigte mit aller Deutlichkeit die Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Frankfurt im Jahr 1967, die sich, ebenso wie die Marburger Tagung dieser Vereinigung im Jahr 1952, wiederum mit der Problematik der rechtlichen Zuordnung von Staat und Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland befaßte und die bei dieser Gelegenheit gehaltenen Referate der Staatsrechtslehrer *Martin Heckel* (Tübingen) und *Alexander Hollerbach* (Freiburg/Br.) ganz bewußt unter die Thematik stellte: „Die Kirchen unter dem Grundgesetz“². Hollerbach betonte damals, daß die Verfassungshoheit des Staates zwar „*nicht grundsätzlich allumfassend*“ im Sinn von virtuell omnipotent und omnikompetent, wohl aber „*grundsätzlich allbezüglich*“ sei, insofern die integrative Zusammenordnung aller Wirkkräfte und Sachbereiche in einem raumzeitlichen Gemeinwesen zur Gemeinwohlverantwortung gehöre. Soweit die Verfassung Bestimmungen über die Kirchen treffe, ständen deshalb grundsätzlich auch die Religionsgemeinschaften als Lebensverbände *im Gemeinwesen* und daher auch *unter der Autorität der Verfassung*, deren Aufgabe es sei, die rechtlichen Voraussetzungen für eine gute öffentliche Gesamtordnung zu schaffen³.

¹ Vgl. Werner Weber, Die Gegenwartslage des Staatskirchenrechts. Bericht auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Marburg am 17. Okt. 1952, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 11 (Berlin 1954) S. 169 f. und S. 175.

² Vgl. dazu die Berichte in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 26 (Berlin 1968) S. 5 ff.

³ Alexander Hollerbach, Die Kirchen unter dem Grundgesetz (s. Anm. 2) S. 59 f.

Die rechtlichen Grundlagen des Staat-Kirche-Verhältnisses
der Bundesrepublik Deutschland

Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik gewährleistet die „freie Kirche im freien Staat“. Über die bloße Garantie der freien religiösen Betätigungsmöglichkeit im Sinn der individuellen und verbandsmäßigen Religionsfreiheit hinaus sieht die Rechtsordnung der Bundesrepublik vielfache Möglichkeiten einer Kooperation des Staates mit den Religionsgemeinschaften, hier insbesondere mit den beiden großen Kirchen, vor. Internationalrechtlich betrachtet gehört die Bundesrepublik Deutschland zu denjenigen Staaten, die bei voller Wahrung der kirchlichen Freiheit und Unabhängigkeit den Kirchen ein hohes Maß an institutioneller rechtlicher Sicherung und kooperativer Förderung gewähren. Die Fundamentalnormen des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland bilden dabei das Grundrecht der Religionsfreiheit (Art. 4 GG), die institutionelle Garantie des Religionsunterrichts (Art. 7 Abs. 3 GG) und die Kirchenartikel des Art. 140 des Grundgesetzes, der die hauptsächlichen staatskirchenrechtlichen Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung zu Bestandteilen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland erklärt.

Die tragfähigen Kompromisse, die zwischen den Parteien und Gruppierungen der Weimarer Nationalversammlung auf staatskirchenrechtlichem Gebiet damals gefunden wurden, erweisen sich auch für die Gegenwart noch als bestandskräftig und zeitgemäß. Dabei darf freilich nicht übersehen werden, daß es auch in Weimar beträchtliche Gruppen der Nationalversammlung gab, die sich den damals zwischen den demokratischen Parteien gefundenen Regelungen mit großer Leidenschaft widersetzen. Es wäre trügerisch, anzunehmen, daß das Staatskirchenrecht zu irgendeinem Zeitpunkt der neueren deutschen Geschichte ein Bereich gewesen sei, in welchem eine völlige geistige Windstille geherrscht hätte.

Das Staat-Kirche-Verhältnis der Bundesrepublik ist durch das Grundgesetz und die auf seiner Grundlage erfolgte Entwicklung im wesentlichen durch folgende Rechtsinstitute gekennzeichnet: 1. *Qualifizierte*, durch die Verfassung verliehene *Rechtsfähigkeit* der Kirchen und zahlreicher anderer Religionsgemeinschaften als „Körperschaften des öffentlichen Rechts“; 2. Verfassungsrechtliche Garantie des *Religionsunterrichts* an den öffentlichen Schulen als ordentliches staatliches Lehrfach; 3. Bestand der *Theologischen Fakultäten* an staatlichen Universitäten; 4. Institutionalisierte *Seelsorge bei den militärischen Streitkräften und in den Strafanstalten*; 5. Einziehung der von den Kirchenmitgliedern an ihre Kirche zu entrichtenden Abgaben durch die staatliche Finanzverwaltung in Form der *Kirchensteuer*; 6. Weitgehende *Befreiung* kirchlicher Grundstücke von staatlichen *Steuern*; 7. Vielfache Kooperation des Staates mit kirchlichen wie mit anderen freien *Wohlfahrtsverbänden*; 8. Garantie der *Privatschulfreiheit* und weitgehende Unterstützung privater Schulen durch den Staat; 9. *Schutz der Sonntage und verschiedener konfessioneller Feiertage*; 10. *Beteiligung* der Religionsgemeinschaften an *Rundfunk- und Fernseheinrichtungen*.

Die Existenz und die Funktion dieser staatskirchenrechtlichen Institute ist den Kirchen in Konkordaten und Kirchenverträgen vielfach auch vertraglich zugesichert. Erst die Gewährleistung dieser einzelnen kirchlichen Einrichtungen auf der Grundlage der durch die freiheitliche Verfassung des Grundgesetzes garantierten Grund- und Freiheitsrechte sichert die Möglichkeit der Existenz einer „freien Kirche im freien Staat“. In ganz besonderem Maß gilt das von dem Grundrecht der Meinungs- und Pressefreiheit und der Existenz eines freien und keiner staatlichen Zensur unterliegenden kirchlichen Pressewesens.

Radikaler Klimawechsel im Staat-Kirche-Verhältnis?

Kaum ein Bereich des gesellschaftlich-kulturellen Lebens wird so leicht und so intensiv von den Wandlungen des geistigen, politischen und gesellschaftlichen Lebens und der herrschenden Anschauungen und geistigen Bewegungen ergriffen wie das Verhältnis von Staat und Kirche. Wie das gesamte Geistesleben befindet sich gerade auch das vieldimensionale Feld der Beziehungen zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften in einer oft nur vom Fachmann erkennbaren, gelegentlich aber auch von Emotionen und Leidenschaften aufgepeitschten kontinuierlichen Entwicklung. Diese Tatsache beweist, daß das Staatskirchenrecht, nicht anders wie die übrigen Rechtsgebiete, eine lebendige Rechtsdisziplin ist und keineswegs ein in zunehmender Verkrustung befindliches Sonderreservat, gewissermaßen eine Art juristischer Nationalpark.

Zu den dynamisierenden Kräften, die das Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs in vieler Hinsicht verändert und fortentwickelt haben, gehören an erster Stelle die Gerichte, vor allem das Bundesverfassungsgericht, das seit seinem spektakulären Urteil über die Fortgeltung des Reichskonkordats (26. 3. 1957) sich in zahlreichen Entscheidungen mit Fragen des Staatskirchenrechts befaßt hat. Zu den großen Leistungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört es vor allem, dem Grundrecht der Religionsfreiheit in seiner korporativen Ausprägung, d. h. der *Kirchenfreiheit*, erstmals in der deutschen Verfassungsentwicklung jene Gestalt und Bedeutung verliehen zu haben, die diesem Grundrecht zukommt.

Zu Bedenken Anlaß gibt dagegen eine Tendenz in der Rechtsprechung anderer Gerichte, die erstmals in dem Schulgebetsurteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27. 10. 1965 zum Ausdruck gelangte. In dieser bei der Staatsrechtslehre auf nahezu einhellige Ablehnung gestoßenen Entscheidung hat der Hessische Staatsgerichtshof die Auffassung vertreten, daß in einer Schulkasse ein Schulgebet dann nicht gesprochen werden dürfe, wenn ihr auch nur *ein* Schüler angehöre, der der Veranstaltung des Gebets aus Gewissensgründen widerspreche. Der Staatsgerichtshof begründete

sein Urteil mit der von ihm selbst entwickelten „rechtsschöpferischen“ These, daß der „negativen“ *Bekenntnisfreiheit* eines Schülers, d. h. dessen Recht, durch eine staatliche Handlung nicht gezwungen zu werden, seine abweichende religiöse oder weltanschauliche Haltung gegenüber Dritten zu offenbaren (Recht zum Verschweigen seiner religiösen Auffassung), vor dem Recht der übrigen Schüler auf Vornahme einer religiösen Handlung („positive“ *Religionsausübung*), z. B. der Veranstaltung des Schulgebets, ein *absoluter und uneingeschränkter Vorrang* zukomme. Der entscheidende Mangel des Schulgebetsurteils des Hessischen Staatsgerichtshofs liegt darin, daß das Gericht den Grundsatz der religiösen *Toleranz* völlig außer Betracht gelassen hat. Auf der Grundlage des religiösen Toleranzgebots, das in einem religiös nicht homogenen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland zu den obersten Grundsätzen im Zusammenleben der einzelnen Bürger und vor allem der einzelnen religiösen Gruppen und Gemeinschaften gehört und sich mit zwingender Notwendigkeit aus dem voll aktualisierten Grundrecht der Religionsfreiheit ergibt, hätte die Entscheidung im hessischen Schulgebetsfall dahingehend lauten müssen, daß einem Schüler, der sich aus Gewissensgründen an einem Schulgebet nicht beteiligen will, die Wahl geboten werden müsse, entweder in schweigender Nichtbeteiligung während des Gebets im Klassenraum zu verweilen oder das Klassenzimmer erst nach Beendigung des Schulgebets zu betreten. Einzig und allein dieses Ergebnis wird sowohl dem Grundrecht auf Religionsfreiheit desjenigen Schülers, der sich am Schulgebet nicht beteiligen will, als auch der Religionsfreiheit der übrigen Schüler, die sich am Schulgebet beteiligen, gerecht⁴.

Bedeutsame Veränderungen ergaben sich in den Jahren nach 1965 auf dem Gebiet des Schulwesens. *Grundlegend gewandelte pädagogische Anschauungen*, die die Errichtung größerer, mehrfach gegliederter zentraler Schulen auch in ländlichen Gebieten und damit die Beseitigung der kleinen und wenig gegliederten „Zwergschulen“ forderten, ein durch das Zweite Vatikanische Konzil erheblich verstärktes ökumenisches Gesamtbewußtsein der Gesellschaft, ferner säkularisierende Tendenzen und ein in manchen Kreisen der Bevölkerung seit jeher bestehendes *Ressentiment gegen das konfessionelle Schulwesen* führten zu einer starken politischen Bewegung gegen die Bekenntnisschule, die bis dahin in einer Reihe von Landesverfassungen ausdrücklich garantiert war. Innerhalb weniger Jahre führten im Zeitraum zwischen 1967–1969 die Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Bayern, das Saarland und Nordrhein-Westfalen die Gemeinschaftsschule an Stelle der Bekenntnisschule – mit gewissen Modifizierungen in Bayern und Nordrhein-Westfalen – als Regelschule ein. Diese Entwick-

⁴ Zu dem Urteil des Hess. Staatsgerichtshofs und zur Schulgebetsproblematik allgemein vgl. im einzelnen Joseph Listl, *Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Rechtsprechung der Gerichte der Bundesrepublik Deutschland* (Berlin 1971) S. 274 ff. – Das Oberverwaltungsgericht Münster hat sich in einer Entscheidung vom 28. April 1972 (Az.: V A 921/69), bisher nicht veröffentlicht, in der grundsätzlichen Bewertung der negativen Glaubensfreiheit der Rechtsauffassung des Hess. Staatsgerichtshofs angeschlossen. Das Verfahren ist gegenwärtig in dritter Instanz am Bundesverwaltungsgericht anhängig.

lung auf dem Schulsektor kann dazu führen, daß in Zukunft dem freien Schulwesen in kirchlicher Trägerschaft größere Bedeutung zukommt als früher⁵.

Zu den Kräften, die sich in der Bundesrepublik im Lauf der sechziger Jahre formiert haben und auf eine grundlegende Änderung des bestehenden Staat-Kirche-Verhältnisses drängen, gehören neben extremen politischen Gruppen vor allem Vereinigungen wie die Humanistische Union, die es als ihr erklärtes Ziel bezeichnen, die besondere Stellung, die den Kirchen und Religionsgemeinschaften durch die Verfassung und in der Rechtsordnung eingeräumt ist, zu beseitigen und jeden Einfluß der Kirchen im öffentlichen Leben und insbesondere jede Förderung religiöser Gemeinschaften und ihrer Betätigung durch den Staat und seine Einrichtungen zu unterbinden⁶.

Auf dieser Linie liegen z. B. auch die dezidiert kirchenfeindlichen Äußerungen der Jungdemokraten, die bei ihrem Bundeskongreß Ende Januar 1973 in Duisburg eine „konsequente Trennung von Kirche und Staat“ mit dem kaum verhüllten Ziel gefordert haben, die kirchliche Arbeit in den verschiedenen Sektoren des öffentlichen Lebens unmöglich zu machen. Der Katalog der Forderungen der Jungdemokraten zeigt dabei leicht nachweisbare, auffallende Übereinstimmungen mit den Maßnahmen, mit denen der Nationalsozialismus und die kommunistischen Staaten die Kirchen aus dem öffentlichen Leben ausgeschaltet haben. Nach den durch eine Resolution angenommenen Forderungen der Jungdemokraten sind die Kirchen in privatrechtliche Institutionen umzuwandeln. Das staatliche Steuereinzugsverfahren ist abzuschaffen. Der Religionsunterricht ist in eine bloße „Religionskunde“ umzuwandeln, deren primäre Aufgabe darin zu bestehen hätte, den „irrationalen Charakter von Religion aufzudecken“. Die Förderung konfessioneller Bildungs- und Ausbildungsstätten durch den Staat sollte untersagt werden. Die zahlreichen sozial-karitativen Werke und Einrichtungen, die die Kirchen in freier Trägerschaft innehaben, sind vom Staat zu übernehmen. Die Theologischen Fakultäten an den Universitäten sind abzuschaffen und die kirchlichen Vertretungen in öffentlichen Entscheidungsgremien, wie Rundfunkräten und Schulausschüssen, sind zu beseitigen. Die Konkordate mit der katholischen Kirche und die Kirchenverträge mit der evangelischen Kirche sind aufzukündigen⁷.

⁵ So wurde z. B. durch einen Notenwechsel zwischen dem Hl. Stuhl und dem Land Niedersachsen vom 22. Dez. 1972 in Abänderung einer Bestimmung des Niedersachsen-Konkordats vom Jahr 1965 vereinbart, daß im Zug der niedersächsischen Schulreform das staatliche Konfessionsschulwesen abgelöst werden soll. Dafür werden insgesamt 18 Hauptschulen, einschließlich Orientierungsstufe, an namentlich genannten Orten „in kirchlicher Trägerschaft“ errichtet. Das Land Niedersachsen übernimmt für diese Schulen die vollen Personalkosten.

⁶ Beispielhaft für diese Richtung das Buch des Ulmer Rechtsanwalts Erwin Fischer, *Trennung von Staat und Kirche. Die Gefährdung der Religionsfreiheit in der Bundesrepublik* (Frankfurt, Berlin 1971). Wie Oswald von Nell-Breuning in einer Rezension des Buchs bemerkt hat, ist für Fischer die Religion „im Grunde aller objektiven Realität bar“. In diesem Sinn verstehe Fischer denn auch das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vgl. O. v. Nell-Breuning, in: *Theologie und Philosophie*, 47 (1972) S. 577 f.

⁷ Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 9. 1. 1973, Nr. 7, S. 4; *Die Welt* v. 29. 1. 1973, Nr. 24, S. 7.

Wer die Geschichte des Liberalismus der Kulturkampfzeit und des 19. Jahrhunderts kennt, weiß, daß sich der Katalog der Resolution der Jungdemokraten nicht durch geistige Originalität auszeichnet. Im übrigen gehen diese Forderungen von einem längst überholten Staats- und Gesellschaftsverständnis aus und verkennen, daß der moderne Staat eine Gruppengesellschaft voraussetzt, die es dem Staat zur Pflicht macht, *alle* geistig bedeutsamen Gruppierungen innerhalb der Gesellschaft zu fördern. So verfehlt es wäre, ähnlichen Resolutionen extremer Gruppen ein zu großes Gewicht beizumessen, so unangebracht wäre es gleichzeitig, diese Strömungen zu ignorieren. Wie *Ulrich Scheuner* einmal bemerkt hat, wird es immer richtig sein, in eine geistige Auseinandersetzung mit Gruppen und Strömungen einzutreten, die unser bestehendes Staat-Kirche-Verhältnis negieren⁸. Auch unsere, ein Optimum an Freiheit garantierende rechtsstaatliche Demokratie des Grundgesetzes muß ihre Berechtigung und geistige Überlegenheit gegenüber den sie grundsätzlich negierenden Kräften immer wieder von neuem unter Beweis stellen. Ebenso kann auch das Staat-Kirche-Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland nicht mit rein historischen Argumenten und Rechtstiteln gerechtfertigt und verteidigt werden. Es muß vielmehr seine Übereinstimmung mit der freiheitlichen Grundordnung der Bundesrepublik und seine – freilich stets nur annähernd – optimale Richtigkeit immer wieder von neuem als von der jeweiligen Zeit gefordert aufzeigen.

Eine Gesamtbeurteilung der Entwicklung des Staat-Kirche-Verhältnisses der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Gegenwart ergibt, daß zwar die verhältnismäßig problemlose Ära der frühen fünfziger Jahre zu Ende gegangen ist und – die Weimarer Zeit kennt dafür parallele Erscheinungen – militant kirchenfeindliche Kräfte, Gruppierungen und Einflüsse, die sich auch politisch zu artikulieren beginnen, wieder stärker hervortreten. Diese Kräfte vermögen aber die tragenden *rechtlichen Fundamente* unserer Staatskirchenrechtsordnung ebensowenig zu verändern, wie dies die „staatskirchenrechtliche Euphorie“ der Nachkriegszeit bewirken konnte. Die Entwicklung des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland gibt auch während der jüngstvergangenen Jahre, soweit ersichtlich, keine Anhaltspunkte dafür her, daß sich das „staatskirchenrechtliche Klima“ in der Bundesrepublik Deutschland „radikal gewandelt“ habe und daß sich in ernstzunehmender Weise die Tendenzen „zur konsequenten Trennung von Staat und Kirche“ verstärkt haben⁹.

⁸ Ulrich Scheuner, Die Kirche im säkularen Staat, in: Im Lichte der Reformation. Jahrbuch des Evangelischen Bundes, Bd. 10 (Göttingen 1967) S. 23.

⁹ Diese Auffassung vertrat Christoph Link, Ordinarius für Kirchenrecht an der Evangelisch-Theologischen Fakultät der Universität Wien, in einem Referat bei der Jahrestagung der Görres-Gesellschaft in Wien am 2. Okt. 1972. Der Wortlaut des Referats erscheint demnächst in der Reihe „Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft“ im Verlag Schöningh, Paderborn.

Die Kirche ein Verband unter anderen Verbänden?

Der moderne freiheitlich-demokratische Staat ist bestimmt durch die Existenz zahlreicher Verbände, Vereinigungen und Gruppen. Diese betrachten es als ihr erklärtes und legitimes Ziel, ihre jeweiligen speziellen, nicht selten sehr partikulären und egoistischen Interessen in der Öffentlichkeit und bis in das Parlament hinein zur Geltung zu bringen. Nach der Modellvorstellung, die die Staatslehre des 19. Jahrhunderts beherrscht hat, bestand das Staatswesen aus dem „*alle hoheitliche Herrschafts- und politische Entscheidungsgewalt monopolisierenden Staat*“, der sich in seinen Behörden, Organen und Beamten verkörperte, auf der einen und der „*unpolitischen bürgerlichen Gesellschaft als Inbegriff der der Staatsgewalt unterworfenen Privatpersonen*“ auf der anderen Seite¹⁰. Dieses staatsrechtliche Klischee ist von der heutigen Staatslehre längst aufgegeben. Es entsprach auch für das 19. Jahrhundert weithin nicht der Wirklichkeit. Die moderne Demokratie braucht die Verbände als politisch agierende Gruppen. Das gilt ganz besonders von den politischen Parteien, ohne die die freiheitliche moderne Demokratie nicht gedacht werden kann. Die Existenz und das Betätigungsrecht der politischen Parteien – und gleiches gilt von den die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen bestimmenden Tarifparteien – sind im Grundgesetz an zentraler Stelle garantiert (Art. 21 und Art. 9 Abs. 3 GG).

Für den modernen pluralistischen Staat, der von sich aus über keine religiöse oder weltanschauliche Grundlage verfügt, sondern von Verfassung wegen zu religiöser Neutralität verpflichtet ist, sind *auch* die Kirchen, denen mehr als 90 % der Bevölkerung der Bundesrepublik angehören, *insoweit sie gesellschaftliche Gebilde sind*, d. h. soziologisch betrachtet, Verbände und Träger bestimmter in der Gesellschaft lebendiger Anschauungen. Ihrer Aufgabenstellung und ihrem Wesen nach unterscheiden sich die Kirchen und Religionsgemeinschaften aber in so bedeutsamer Hinsicht von den übrigen Verbänden und Interessengruppen, daß das auch der moderne und religiös-neutrale Staat nicht übersehen kann¹¹.

Die Bedeutung der Kirchen auf dem Gebiet der Erziehung und Bildung und auf dem Feld der sozial-karitativen Dienste und ihr das kulturelle Leben unseres Landes

¹⁰ Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung im 19. Jahrhundert. Zeitgebundene Fragestellungen und Leitbilder (Berlin 1961) S. 33.

¹¹ In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß auch Bundeskanzler Willy Brandt in seiner Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 die *besondere* Stellung der Kirchen innerhalb der Gruppen und Verbände der Gesellschaft hervorgehoben hat. Über die Kirchen erklärte der Bundeskanzler: „Wir betrachten sie nicht als eine Gruppe unter den vielen der pluralistischen Gesellschaft und wollen ihren Repräsentanten darum auch nicht als Vertretern bloßer Gruppeninteressen begegnen. Wir meinen im Gegenteil, daß die Kirchen in ihrer notwendigen geistigen Wirkung um so stärker sind, je unabhängiger sie sich von überkommenen sozialen oder parteilichen Bindungen machen. Im Zeichen deutscher Freiheit wünschen wir die Partnerschaft.“ Vgl. Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, 7. Sitzung v. 18. Januar 1973, Stenographischer Bericht, S. 133 (D). – Zur staatsrechtlichen Problematik vgl. Wilhelm Kewenig, Das Grundgesetz und die staatliche Förderung der Religionsgemeinschaften, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 6 (Münster 1972) S. 17.

in Vergangenheit und in der Gegenwart in vieler Hinsicht maßgeblich bestimmendes Wirken sind auch vom Staat anerkannt. Die Öffentlichkeitsbedeutung der Kirchen gelangt verfassungsrechtlich nicht zuletzt dadurch zum Ausdruck, daß das Grundgesetz ihnen im Einklang mit der deutschen verfassungsrechtlichen Tradition einen besonderen öffentlich-rechtlichen Status zuerkennt. Das Grundgesetz konstituiert nicht ein Staatswesen, das der Religion und der religiösen Betätigung der Bürger mit der Einstellung einer abwehrenden, abwertenden und negativen Indifferenz begegnet. Wer eine derartige Einstellung gegenüber der Religion und der Aktualisierung der religiösen Freiheitsrechte aus dem Grundgesetz herauslesen will, trägt in Wirklichkeit seine eigene Interpretation gewaltsam in das Grundgesetz hinein¹². Weil der Staat der Bundesrepublik Deutschland kein eigenes ethisches und weltanschauliches Fundament besitzt, muß er *allen geistigen Kräften*, die in der Gesellschaft existent sind, Raum geben und sie sich entfalten lassen. Es würde eine verfassungswidrige Diskriminierung der Kirchen und ihrer Einrichtungen und der Religion überhaupt bedeuten, wenn der Staat die Kirchen, denen die große Mehrheit der Bürger angehört und deren Lehren nach einem Wort des Bundesverfassungsgerichts „große Teile des Volkes die Maßstäbe für ihr sittliches Verhalten entnehmen“¹³, in seiner Verfassung ignorieren würde.

Ein religiös neutraler, freiheitlicher und menschenwürdiger Staat darf zwar den Glauben seiner Bürger nicht bewerten, er muß aber die Religion als solche und ihre Ausübung unter seinen besonderen grundrechtlichen Schutz stellen. Deshalb kann er auch vor der Existenz der durch ein gemeinsames religiöses Bekenntnis, d. h. durch die Aktualisierung des Grundrechts der Religionsfreiheit in seiner korporativen Erscheinungsform, konstituierten Religionsgemeinschaften die Augen nicht verschließen. Auch wenn der Staat sich über den Wahrheitsgehalt der Lehren der einzelnen Kirchen und Religionsgemeinschaften kein wertendes Urteil bilden kann und darf, ist es für ihn einfach eine empirische Tatsache, daß große Teile der Bevölkerung in der Religion und durch die Vermittlung der Kirchen eine Antwort auf die ewigen Menschheitsfragen nach dem Sinn der Welt, des sittlichen Strebens und des Menschenlebens überhaupt suchen und erwarten. Wie *Ulrich Scheuner* zu dieser Frage ausgeführt hat, vermag heute allein noch die Kirche über ihre bloß soziale und karitative Funktion hinaus und im Unterschied zu den zahlreichen, auf partikuläre Interessen und Bedürfnisse gerichteten übrigen Verbänden und Einrichtungen, den Blick auf den ganzen Menschen, die Tiefe und Würde seiner humanen Existenz zu öffnen. Sie vermag durch ihre Seelsorge gerade hier einen entscheidenden Dienst zu leisten, weil diese Sicht in unserer Gesellschaft sonst verstellt wird. Die moderne materialistische und rationalistische Einstellung des heutigen Wohlfahrtsstaats hat dazu geführt, daß der Mensch nur noch

¹² Diese Tendenz z. B. bei Erwin Fischer, *Trennung von Staat und Kirche* (s. Anm. 6), S. 166 ff., 177 ff., 260 ff., 289 ff.

¹³ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 6, S. 435.

in Teilbereichen erfaßt wird, als Staatsbürger, Konsument und Glied wirtschaftlicher Abläufe. „In der Wahrung des Menschlichen“ in unserer Gesellschaft kann auch vom religiös-neutralen Staat jene Aufgabe der Religion erblickt werden, die ihre besondere Stellung begründet und auch in der Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche zum Austrag kommen soll. Von hier aus läßt sich in einem tieferen Sinn begründen, weshalb den Kirchen eine Aufgabe und eine Stellung im öffentlichen Bereich zukommt, die die besondere Anerkennung der Kirchen durch den Staat auch und gerade in der Verfassung rechtfertigt¹⁴. Mit Recht betont *Paul Mikat*, daß im Interesse der Herstellung eines dauerhaften Konsenses zwischen dem Staat und der Kirche auch *koordinationsrechtliche Bestrebungen*, d. h. die Bestrebungen, jeweils zu vertraglichen Absprachen in der Form von Konkordaten und Kirchenverträgen zwischen Staat und Kirche zu kommen, einen „neuen hohen Wert“ erhalten¹⁵.

Der Religionsunterricht

Der Religionsunterricht, wie er in Art. 7 des Grundgesetzes den Religionsgemeinschaften institutionell garantiert ist, enthält brennpunktartig einen beträchtlichen Teil der Probleme, die das Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig kennzeichnen. Für die meisten Menschen ist der Religionsunterricht, wie der Mainzer Religionspädagoge *Günter Stachel* hervorhebt, die einzige Stelle in ihrem Leben, an der sie der Institution Kirche begegnen und bei der – im Gegensatz etwa zum Anhören einer Predigt – *ihre Reaktion möglich oder sogar gefordert ist*¹⁶. In seinem staatskirchenrechtlichen Bestand ist der Religionsunterricht von außen geringeren Anfechtungen ausgesetzt als andere Einrichtungen unseres Staat-Kirche-Verhältnisses. Das erklärt sich vor allem aus seiner starken Verankerung als *institutionelle Garantie im Grundrechtsteil der Verfassung*. Nur wenige extreme Juristen wollen den Religionsunterricht im Rahmen des Grundgesetzes als „Ausnahmeerscheinung“ bzw. als „Fremdkörper“ deklarieren¹⁷. Wie der Verfassungsrechtler *Ernst Friesenhahn* erklärt, liegen die Probleme des Religionsunterrichts im Augenblick weniger auf der verfassungsrechtlichen Ebene als vielmehr in der Aufgabe, den Religionsunterricht so zu gestalten, daß er

¹⁴ Vgl. dazu die Ausführungen bei Ulrich Scheuner, Die rechtliche Stellung der Kirchen in der Entwicklung von Staat und Gesellschaft, in: *Militärseelsorge. Zeitschrift des Katholischen Militärbischofsamtes* (Bonn), H. 4 (Dezember 1972) S. 252; ferner Wilhelm Kewenig (s. Anm. 11), S. 23 f.

¹⁵ Paul Mikat, Nachkonziliare Überlegungen zum gewandelten Verhältnis von Staat und Kirche, in: *Militärseelsorge*, H. 4 (Dezember 1972) S. 223.

¹⁶ Vgl.: Kann sich der Religionsunterricht regenerieren? Ein Gespräch mit Günter Stachel, in: *Herder-Korrespondenz* 26 (1972) S. 591.

¹⁷ So Erwin Fischer, Trennung von Staat und Kirche (s. Anm. 6), S. 254. Einen „Fremdkörper“ im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes nennt den Religionsunterricht auch Ernst G. Mahrenholz, *Die Kirchen in der Gesellschaft der Bundesrepublik* (Hannover 1972) S. 132.

den Anforderungen der modernen Pädagogik entspricht und für die Schüler wieder attraktiv wird¹⁸.

Nach Art. 7 Abs. 3 GG ist der Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen „*ordentliches Lehrfach*“. Das bedeutet, daß er im Rahmen der Unterrichtsgestaltung als *Pflichtfach* mit einer angemessenen Stundenzahl und in angemessener Lage im Unterrichtsganzen erteilt werden muß. Gegenüber anderen Pflichtfächern darf er nicht gleichheitswidrig diskriminiert werden. Der Religionsunterricht als staatliches ordentliches Lehrfach wird „unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts“ in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt. Damit ist klargestellt, daß er im Einklang mit dem jeweiligen theologischen Selbstverständnis der einzelnen Religionsgemeinschaften über ihre dogmatischen Grundlagen und über ihre Haltung zur Welt erteilt werden muß. Die Kirchen können die Befugnis zur Erteilung des Religionsunterrichts von einem besonderen kirchlichen Lehrauftrag (*Missio canonica* oder *Vocatio*) abhängig machen. Wie das Verwaltungsgericht Aachen am 2. Juni 1972 in einer rechtskräftigen Entscheidung festgestellt hat, unterliegt der Entzug der *Missio canonica* durch den zuständigen Diözesanbischof als rein innerkirchliche Maßnahme keiner Nachprüfung durch staatliche Gerichte¹⁹.

Mit der staatskirchenrechtlichen Problematik, die der Religionsunterricht heute aufwirft, befaßt sich eine „Stellungnahme des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland zu verfassungsrechtlichen Fragen des Religionsunterrichts“ vom 7. Juli 1971, die auf einer gutachtlichen Äußerung einer vom Rat der EKD eingesetzten Kommission für Fragen des Religionsunterrichts beruht. Die Stellungnahme wendet sich nachdrücklich gegen ein Verfassungsverständnis, das in der Garantie des Religionsunterrichts einen „Fremdkörper“ im Verfassungsgefüge erblicken will. Die staatsrechtliche Bedeutung dieses Dokuments beruht vor allem darin, daß hier die Verfassungsgarantie des Religionsunterrichts in Art. 7 Abs. 3 GG *in Zusammenhang mit dem Grundrecht der Religionsfreiheit des Art. 4 GG gesehen wird*. Wie die Stellungnahme ausführt, faßt Art. 4 GG einen modernen pluralistischen Staat ins Auge, der den einzelnen und den weltanschaulichen Gruppen eine freie Entfaltung ihrer Anschauungen wie auch eine ungehinderte Betätigung ihrer glaubens- oder weltanschauungsmäßigen Überzeugung eröffnet. Der Staat verbindet sich mit keiner glaubensmäßigen oder weltanschaulichen Auffassung. Er nimmt ihnen gegenüber vielmehr eine offene und tolerante Stellung ein, die Haltung der *religiösen Neutralität*, die jedoch *nicht Wertindifferenz oder negative Gleichgültigkeit gegenüber den in der Bevölkerung lebenden religiösen Anschauungen bedeutet*. Entsprechend der Rolle der sozialen Gruppen und Verbände

¹⁸ Darüber eingehend Ernst Friesenhahn, Religionsunterricht und Verfassung, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 5 (Münster 1971) S. 70.

¹⁹ Verwaltungsgericht Aachen, Urteil v. 27. Juni 1972 (Az.: 2 K 594/71); das Urteil ist rechtskräftig; bisher nicht veröffentlicht.

in der modernen Gesellschaft richtet die Stellungnahme an den Staat die Erwartung, daß er auch im Bereich der weltanschaulichen Fragen eine Mitwirkung der dort bestehenden Gruppen und Gemeinschaften bei der Bewältigung gesellschaftlicher Aufgaben eröffnet und diesen Kräften einen angemessenen Raum im öffentlichen Leben gewährt. Dazu gehört, wie die Stellungnahme des Rates der EKD betont, *auch der Bereich des öffentlichen Bildungswesens*. Erblickt man mit der Stellungnahme des Rates der EKD in der institutionellen Sicherung des Religionsunterrichts in Art. 7 Abs. 3 GG zutreffend eine verfassungsrechtliche Ausprägung der Religionsfreiheit der Eltern, die ein Recht auch auf die *religiöse Erziehung ihrer Kinder* haben, so wird deutlich, daß die Garantie des Religionsunterrichts im Grundgesetz *nicht einen Restbestand oder einen Fremdkörper im Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften darstellt*. Der Religionsunterricht ist dann vielmehr ein „begrenzttes und begründetes Maß an Kooperation zwischen dem Staat und den in der Bevölkerung lebendigen Anschauungen“²⁰.

Das Verfassungsrecht beläßt den Kirchen zur religionspädagogischen und theologischen inhaltlichen Ausgestaltung des Religionsunterrichts weitestgehenden Spielraum. Das gilt auch für eine verfassungsmäßige inhaltliche Fortinterpretation der Verfassungsgarantie unter veränderten schulischen Bedingungen. Letztlich wird es von der Entscheidung der Kirchen abhängen, ob z. B. der Religionsunterricht in der Sekundarstufe II ein eigenes zusätzliches Aufgabenfeld bleiben oder in einen Pflichtbereich einbezogen werden soll.

Ferner bedarf auch die staatskirchenrechtliche Entscheidung darüber, ob der Religionsunterricht, der bisher getrennt nach Konfessionen erteilt wird, in bestimmten Fällen, Klassen oder Schulstufen ganz oder teilweise auf interkonfessioneller Basis erteilt werden soll, der ausdrücklichen Zustimmung der betreffenden Kirchen, d. h. der zuständigen Kirchenleitungen und kirchlichen Oberbehörden. Wollte der Staat, der von Verfassung wegen selbst keine religiöse oder weltanschauliche Grundlage besitzt, von sich aus einen interkonfessionellen oder „kooperativ-konfessionellen“ Religionsunterricht veranstalten und damit im Sinn einer Bildung einer „dritten Konfession“ tätig werden, würde er damit in schwerwiegender Weise die Glaubensfreiheit der betreffenden Kirchen verletzen und in den dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht unterliegenden kircheninternen Bereich eingreifen.

In der Unterrichtsverwaltung darf der Religionsunterricht, wie bereits bemerkt, gegenüber anderen Pflichtfächern nicht diskriminiert werden. Das muß auch im Hinblick auf die Möglichkeit einer versetzungserheblichen Notengebung gelten. In dieser Hinsicht ist die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster abzulehnen, das im Gegensatz zu

²⁰ Vgl. dazu im einzelnen: Gutachtliche Äußerung zu verfassungsrechtlichen Fragen des Religionsunterrichts, Stellungnahme des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland zu verfassungsrechtlichen Fragen des Religionsunterrichts vom 7. Juli 1971, in: Die evangelische Kirche und die Bildungsplanung. Eine Dokumentation, hrsg. von der Kirchenkanzlei der Evangelischen Kirche in Deutschland, Hannover-Herrenhausen (Gütersloh 1972) S. 119 ff. (121).

der in den meisten Bundesländern herrschenden Praxis entschieden hat, daß der Religionsnote eine Versetzungserheblichkeit nicht zukommen dürfe. Das Gericht begründete seine Entscheidung im wesentlichen damit, daß es sich beim Religionsunterricht um die Vermittlung von Glaubenslehren handle und eine glaubensmäßige Haltung vom religiös-neutralen Staat nicht benotet werden dürfe²¹. Diese Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster verkennt, daß der Religionsunterricht, ebenso wie das Fach Theologie an den Universitäten und eine Reihe anderer geisteswissenschaftlicher Fächer ein wissenschaftliches oder – in der Primarstufe – jedenfalls ein wissenschaftsorientiertes Lehrfach darstellt, bei dem *nicht die innere Einstellung, sondern das Wissen und die schulischen Leistungen der Schüler im Fach „Religionslehre“ bewertet werden.*

Gegenüber den Lehrern anderer Fächer, bei denen eine Abmeldemöglichkeit nicht besteht, ist die Stellung des Religionslehrers zweifellos erschwert. Wie *Günter Stachel* schreibt, beginnt die Aufgabe der Religionslehrer schon ohne zusätzliche kirchenkritische Postulate derart anspruchsvoll zu werden, daß eigentlich nur die Allerbesten ihr gewachsen sind. Die Erfahrung zeige, daß der Unterricht nur dort gelinge, wo besonders qualifizierte Lehrkräfte am Werk seien²². Die rechtliche Ausgestaltung der Abmeldemöglichkeit vom Religionsunterricht, die in der Mehrzahl der Bundesländer mit dem Erreichen der religiösen Mündigkeit nach Vollendung des 14. Lebensjahrs besteht, muß in der Weise erfolgen, daß eine kollektive mißbräuchliche Inanspruchnahme der Abmeldemöglichkeit „aus Gewissensgründen“ durch provokative und kollektive Beeinflussungsmaßnahmen Dritter und mißbräuchliche Inanspruchnahme des Grundrechts möglichst unterbunden wird. Im übrigen scheinen die Abmeldungen vom Religionsunterricht nach einer gewissen Hochkonjunktur um das Jahr 1969/1970 wieder im Abklingen begriffen zu sein. Einem Mißbrauch der Abmeldemöglichkeit vom Religionsunterricht kann z. B. dadurch begegnet werden, daß die Abmeldung nur in schriftlicher Form und persönlich beim Leiter der betreffenden Schule erfolgen kann. Auch nach dem Erreichen des 14. Lebensjahrs unterliegt der Schüler noch dem Erziehungsrecht und damit auch dem religiösen Erziehungsrecht seiner Eltern. Es bestehen deshalb keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen, daß die Schule von dem Schüler, der im Begriff ist, sich vom Religionsunterricht abzumelden, einen schriftlichen Nachweis darüber verlangt, daß die Eltern über diesen Schritt des betreffenden Schülers informiert sind. Schließlich dürften im Interesse einer pädagogisch sinnvollen Gewährleistung des ordentlichen Lehrfachs „Religionsunterricht“ und zur Verhinderung grober mißbräuchlicher Ausnutzung der Abmeldemöglichkeit durch Kollektiv- oder Spontanabmeldungen auch gegen eine Regelung keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, nach der eine Abmeldung vom Religionsunterricht jeweils nur zu Beginn eines Schuljahrs oder eines Schulhalbjahrs zulässig ist.

²¹ Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil v. 15. Juni 1971 (Az.: V A 1219/70), bisher nicht veröffentlicht; das Verfahren ist gegenwärtig in dritter Instanz beim Bundesverwaltungsgericht anhängig.

²² Günter Stachel (s. Anm. 16), S. 591.

Die Kirchensteuer

Die staatskirchenrechtliche und theologische Legitimität des kirchlichen Besteuerungsrechts, das im Verlauf der letzten Jahrzehnte in der Bundesrepublik Deutschland zu hoher juristischer Perfektion entwickelt worden ist, bildete in Kreisen von Juristen und Theologen häufig den Gegenstand lebhafter Erörterungen. In der Öffentlichkeit richteten sich gegen die Kirchensteuer gelegentlich Angriffe, die von einer deutlich erkennbaren kirchenfeindlichen Einstellung getragen waren. Das gilt insbesondere von einigen Blättern der Magazin- und illustrierten Massenpresse. Die Gründe hierfür sind leicht erklärlich. Das Bundesverfassungsgericht hat bekanntlich einmal bemerkt, daß die verfassungsrechtliche Verankerung des den Kirchen über ihre Mitglieder verliehenen Besteuerungsrechts und die dadurch bewirkte erhöhte rechtliche Bestandskraft der Kirchensteuer von den Vätern der Weimarer Reichsverfassung gerade „angesichts gewisser kirchenfeindlicher Bestrebungen“ vorgenommen worden ist²³. Zahlreiche Gerichte, vor allem auch das Bundesverfassungsgericht, haben sich während der sechziger Jahre mit Kirchensteuerfragen befaßt. Die gerichtliche Prüfung der umstrittenen Bestimmungen hat ergeben, daß die staatsrechtliche Legitimität der Kirchensteuer unangreifbar ist²⁴. Lediglich in Randbereichen hat das Bundesverfassungsgericht einige Korrekturen vorgenommen und z. B. die Heranziehung juristischer Personen zur Kirchensteuer, wie sie im badischen Ortskirchensteuergesetz aus dem Jahr 1922 vorgesehen war, für verfassungswidrig erklärt. Der tragende Grundsatz, den das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung entwickelt hat, lautet, daß Personen, die einer steuerberechtigten Kirche oder Religionsgemeinschaft nicht angehören, von den Kirchen zur Kirchensteuer nicht herangezogen werden dürfen. Aus diesem Grund hat das Gericht bei glaubensverschiedenen Ehen die Besteuerung wie auch die Haftung des nicht kirchenangehörigen Ehegatten für verfassungswidrig erklärt. Die *grundsätzliche* verfassungsrechtliche Legitimität des Besteuerungsrechts der Kirchen gegenüber ihren Mitgliedern wurde dagegen in der Rechtsprechung niemals in Zweifel gezogen.

Die neuere Staatslehre, die den freiheitlich-demokratischen Staat als rechtlich verfaßte Gruppengesellschaft begreift, zeigt, daß die Art und Weise der *Finanzierung der* zahlreichen, sich weit in den pädagogischen, sozial-karitativen und den sozio-kulturellen Bereich hinein erstreckenden *kirchlichen Aufgaben mittels der Kirchensteuer* durchaus dem Charakter des modernen, wertoffenen Staates entspricht²⁵. Wer die

²³ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 19, S. 253 (257).

²⁴ Vgl. dazu Wolfgang Rübner, Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Kirchensteuer, in: Neue Juristische Wochenschrift 1971, S. 15 ff.; Ulrich Scheuner, Kirchensteuer und Verfassung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1969, S. 195 ff. Die rechtlichen Probleme des Kirchenlohnsteuerabzugs werden eingehend behandelt in: Axel Frhr. v. Campenhausen, Theodor Maunz, Ulrich Scheuner, Herbert Scholtissek, Die Mitwirkung der Arbeitgeber bei der Erhebung der Kirchensteuer. Vier Rechtsgutachten zur Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit (Berlin 1971) (= Staatskirchenrechtliche Abhandlungen, Bd. 2).

²⁵ Vgl. dazu die Ausführungen bei Wilhelm Kewenig, Das Grundgesetz und die staatliche Förderung der Religionsgemeinschaften (s. Anm. 11), S. 25 ff.

Meinung vertritt, die Kirchensteuer sei ein „Relikt“ aus der Zeit der früheren Staatskirchenhoheit bzw. der Ära einer Verbindung von „Thron und Altar“, verkennt das Wesen der Kirchensteuer und bewegt sich in veralteten Denkkategorien.

Die *Kirchensteuer* ist vielmehr, wie der Bericht „Aufgaben der Kirche in Staat und Gesellschaft“ der Sachkommission V der Gemeinsamen Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland betont²⁶, bei nüchterner und unvoreingenommener Betrachtung gerade *diejenige Form der Finanzierung der kirchlichen Aufgaben, die allen übrigen denkbaren Finanzierungsmodellen überlegen ist*. Hieraus erklärt es sich, daß man in Ländern, in denen dafür die Voraussetzungen bestehen oder geschaffen werden können, wie in der Schweiz, in Dänemark, Finnland und Schweden, die Kirchensteuer während der letzten Jahre eingeführt hat oder plant, sie einzuführen. Gegenüber allen Unkenrufen, die sich zumal im innerkirchlichen Raum immer wieder gegen die Kirchensteuer erheben, ist festzustellen, daß sie unter allen denkbaren und praktisch möglichen Finanzierungsarten kirchlicher Aufgaben wegen ihres effektiven, sozial gerechten, alle Steuerpflichtigen lückenlos erfassenden, geringstmöglichen Verwaltungsaufwand erfordernden, psychologisch optimal angepaßten und das Steuergeheimnis selbst gegenüber dem eigenen Pfarrer wahrenen Charakters durchaus geeignet ist, auch für die Zukunft eine tragfähige Basis des kirchlichen Finanzwesens abzugeben.

Häufig wird bei der Diskussion über die Kirchensteuer völlig übersehen, daß es sich hier um eine ihrem Wesen nach *kirchliche Abgabe* handelt, die in Kanon 1496 des Gesetzbuchs der Katholischen Kirche (Codex Iuris Canonici) ausdrücklich vorgesehen ist. Zur Kirchensteuer im technischen Sinn werden die ursprünglich kirchlichen Beiträge erst dadurch, daß der Staat durch seine Finanzverwaltung seine Unterstützung zur Ermittlung, Einziehung und erforderlichenfalls auch zur Beitreibung der von den Kirchen festgesetzten Abgaben gewährt²⁷. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet deshalb die Kirchensteuer zu Recht als „gemeinsame Angelegenheit“ von Staat und Kirche.

Es entbehrt im Grund der Logik, wenn im innerkirchlichen Raum und groteskerweise gelegentlich sogar von Theologen, die Beamte desselben Staates sind, die Kirchensteuer in den Bereich des theologisch Illegitimen verwiesen und zu einer Art Teufelswerk deklariert wird, einzig und allein aus dem Grund, weil der Staat die Einziehung dieser Beiträge übernommen hat²⁸. Einem solchen Denken liegt eine theolo-

²⁶ Der Bericht dieser Kommission ist erschienen in: Synode. Amtliche Mitteilungen der Gemeinsamen Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 1/1973; darin Teil D, Die Finanzierung der kirchlichen Aufgaben, S. 59 ff.

²⁷ Einzelheiten bei Hanns Engelhardt, Die Kirchensteuer in der Bundesrepublik Deutschland (Bad Homburg, Berlin, München 1968) S. 14, 19, 30.

²⁸ So Hans Barion in seinem Beitrag: Die religionsrechtliche Problematik der katholischen Kirchensteuer, in: Die öffentliche Verwaltung 1968, S. 532 ff. Barion hält im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht die „Austritts-Alternative“, vor die sich zahlungsunwillige Kirchensteuerpflichtige gestellt sehen, wegen des damit verbundenen angeblichen Gewissenszwangs für verfassungswidrig. Zur Begründung seiner These mobilisiert Barion das mittelalterliche Schreckgespenst des „Brachium saeculare“ (a. a. O., S. 535).

gisch nicht zu rechtfertigende Dämonisierung des heutigen Staates und seiner Institutionen zugrunde.

Kirchensteueralternativen

Es überrascht nicht, daß gelegentlich Vorschläge gemacht werden, die den Zweck verfolgen, Alternativen zu dem bestehenden Kirchensteuersystem zu entwickeln. In diesem Sinn hat der Münsteraner Kanonist *Horst Herrmann* in seinem Beitrag „Kirchensteuer als Mandat. Eine Anfrage an Staat und Kirche“ im Forum dieser Zeitschrift den Vorschlag unterbreitet, das gegenwärtig nur den Kirchen *über ihre Mitglieder* gewährte Besteuerungsrecht zu beseitigen und durch eine *von allen Staatsbürgern zu entrichtende „Mandats-Steuer“*, eine Art Religions-, Sozial- und Kultursteuer mit Wahl-Pflicht-Charakter zu ersetzen²⁹. Dem einzelnen Steuerpflichtigen soll dabei die Möglichkeit offenstehen, selbst darüber zu bestimmen (daher „Mandat“), ob sein Geld weiterhin einer (seiner?) *Kirche* oder dem *Staat* (für bestimmte Zwecke) oder einem *Sonderfonds* (Entwicklungshilfe oder Caritas) zukommen soll. Herrmann verspricht sich von diesem Vorschlag im Fall seiner Verwirklichung offenbar ein höheres Maß an Freiwilligkeit bei der Entrichtung der Kirchensteuer. Tatsächlich würde die Verwirklichung seines Vorschlags aber zu noch stärkeren Zwängen führen. Denn die Möglichkeit, durch die Erklärung des Kirchenaustritts die Kirchensteuerpflicht zu beenden, wäre dann nicht mehr gegeben. Der „Mandats-Steuer“ würde von denjenigen Staatsbürgern, die keiner kirchensteuerberechtigten Kirche angehören, mit Recht sehr schnell der Ruch einer unentrinnbaren „Ersatz-Kirchensteuer“ angehängt. Der Vorschlag Herrmanns erweist sich von daher als verfassungsrechtlich höchst problematisch. Im übrigen erscheint der sachliche Zusammenhang zwischen den drei von Herrmann vorgeschlagenen „Wahl-Pflicht-Alternativen“, die Konnexität zwischen den drei Möglichkeiten, völlig willkürlich. Zahllose Probleme tauchen auf. Soll z. B. das Gesetz, auf Grund dessen die „Mandats-Steuer“ eingeführt werden soll, ein *bundeseinheitliches* Gesetz sein oder soll die Mandats-Steuer in *jedem Bundesland* durch ein eigenes Gesetz eingeführt werden? *Welche* Staatsaufgaben sollen dabei gefördert werden? *Wer* bestimmt über die Mittel, die für den „Sonderfonds“ zur Verfügung gestellt werden? Alle diese Fragen bedürften *eingehender rechtlicher* Regelung. Schließlich würde die Realisierung dieses Vorschlags die Änderung des Grundgesetzes erfordern. In Anbetracht der zahlreichen sachlichen Probleme, die dieser Vorschlag aufwirft und angesichts der delikaten Materie, die hier zur Diskussion stünde, muß es als ausgeschlossen angesehen werden, daß dafür eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestags und des Bundesrats gefunden werden könnte. Schließlich müßten auch die Kirchensteuergesetze der sämtlichen Bundesländer und

²⁹ Vgl. diese Zschr. 189 (1972) S. 58–60.

verschiedene Konkordate und Kirchenverträge geändert werden. Es scheint deshalb, daß der von Herrmann unterbreitete Vorschlag der Ablösung der Kirchensteuer und ihrer Ersetzung durch eine Mandats-Steuer, ganz abgesehen davon, daß durch die Verwirklichung dieses Projekts weder der Kirche noch dem Staat genützt sein dürfte, keine Aussicht auf Verwirklichung hat.

Im Gegensatz zu der von Herrmann vorgeschlagenen „Mandats-Steuer“ respektiert das bestehende Kirchensteuersystem die Religionsfreiheit des Staatsbürgers dadurch in vollem Umfang, daß diesem von Staats wegen die Möglichkeit eröffnet ist, durch Erklärung des Kirchenaustritts seine Kirchensteuerpflicht zu beenden. In einer bedeutenden Entscheidung vom 21. März 1971 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß *die Anknüpfung der Kirchensteuerpflicht an innerkirchliche Regelungen*, die die Kirchenmitgliedschaft von Taufe und Wohnsitz abhängig machen, *nicht gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit verstößt*, sofern der Kirchenangehörige jederzeit die Möglichkeit hat, seine Mitgliedschaft durch Kirchenaustritt zu beenden³⁰.

Der Kirchenaustritt ist nicht auf den staatlichen Bereich und die bürgerlichen Rechtswirkungen beschränkt, sondern zeitigt auch innerkirchliche Wirkungen. Wie die Deutsche Bischofskonferenz in der „Erklärung zu Fragen des kirchlichen Finanzwesens“ vom 7. Januar 1970 festgestellt hat, bedeutet der Kirchenaustritt – aus welchen Gründen auch immer er vollzogen ist – auch eine schwere Verfehlung gegenüber der kirchlichen Gemeinschaft. Ein Katholik kann daher am sakramentalen Leben erst wieder teilnehmen, wenn er bereit ist, seine Austrittserklärung rückgängig zu machen und seinen Pflichten auch in bezug auf die Kirchensteuer wieder nachzukommen³¹.

Der geistliche Auftrag der Kirche

Mit aller wünschenswerten Deutlichkeit hat das Zweite Vatikanische Konzil in der Pastoralkonstitution „Die Kirche in der Welt von heute“ die Tatsache herausgestellt, daß die Kirche *keinen spezifisch politischen Auftrag* besitzt und sich die ihr „eigene“ Sendung nicht auf den politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Bereich erstreckt (Pastoralkonstitution, Kap. 42). Die Kirche ist keine „Institution permanenter Gesellschaftskritik und Gesellschaftsveränderung“ im Sinn einer modischen „politischen Theologie“, wiewohl sie durchaus für sich das Recht in Anspruch nimmt, nicht nur ihre Soziallehre kundzumachen, sondern auch politische Angelegenheiten einer sittlichen Beurteilung zu unterziehen, allerdings nur dann, „wenn die Grundrechte der Person oder das Heil der Seelen es verlangen“ (Pastoralkonstitution, Kap. 76).

³⁰ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 30, S. 415 ff.

³¹ Die „Erklärung zu Fragen des kirchlichen Finanzwesens“ ist abgedruckt in: Herder-Korrespondenz, 24 (1970) S. 80 f.

Der genuine und der Kirche unverwechselbar „eigene“ Auftrag besteht in der Verkündigung des Evangeliums Jesu Christi, d. h. der Frohen Botschaft von der Menschwerdung, dem Erlösungstod, der Auferstehung und der Wiederkunft des Herrn Jesus Christus. Im Dienst dieser Aufgabe stehen *nach dem Selbstverständnis der Kirche* alle Institute des Staatskirchenrechts. Von daher erhalten sie erst ihre theologische Legitimation. Sie dürfen auch nur soweit in Anspruch genommen werden, als dadurch die Lauterkeit des Zeugnisses der Kirche nicht in Frage gestellt wird (Pastoralkonstitution, Kap. 76). In der Gegenwart liegen die Probleme des Staatskirchenrechts in der Bundesrepublik Deutschland offensichtlich nicht in erster Linie im Bereich des staatlichen Partners, der die Fundamente der rechtlichen Zuordnung von Staat und Kirche nicht in Frage stellt. Sie liegen vielmehr *in der Sphäre der Kirche*, darin nämlich, wie *sie* in der heutigen Zeit einer deutlich fortgeschrittenen Säkularisierung und Aufklärung und Zersetzung der moralischen Grundwerte der Gesellschaft *ihren Auftrag in zeitangemessener Weise erfüllt*. Bei der Wahrnehmung ihres Öffentlichkeitsauftrags wurde von der Kirche immer auch Mut zur Unpopularität verlangt. Dieser Mut scheint gerade in der Gegenwart gefordert, in der das Lebensrecht des ungebohrenen Menschen weitgehend negiert wird und das Bewußtsein, daß die Ehe eine auf Lebenszeit angelegte und auch unter dieser Rücksicht vom Staat zu schützende Institution ist, ähnlich wie in der Zeit der „Aufklärung“ vor zweihundert Jahren, stark im Schwinden begriffen ist. Die Kirche, der in besonderem Maß die Verantwortung für den Schutz der Grundwerte der menschlichen Person übertragen ist, wird erfindend bleiben müssen in der Wahl der Mittel, „welche dem Evangelium und dem Gemeinwohl je nach Zeit und Umständen entsprechen“³².

³² Vgl. dazu das Arbeitspapier „Aufgaben der Kirche in Staat und Gesellschaft“ der Sachkommission V der Gemeinsamen Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland. Teil E, Bemerkungen zu den Konzilsaussagen über Kirche und Staat (s. Anm. 26) S. 64.