



Rolf Schwanitz

## Freilegungen

### Zur Geschichte der Ablösung besonderer Staatsleistungen an die Kirchen und Schlussfolgerungen für ein Grundsätzegesetz

Es ist Donnerstag, der 31. Juli 1919 – in Weimar tagt die Nationalversammlung. Es geht um die Kirchenartikel der neuen Reichsverfassung. Nach wochenlanger Arbeit im Verfassungsausschuss findet heute endlich die Schlussberatung und Endabstimmung statt. Die Zeiten eines kaiserlichen Obrigkeitsstaates mit Amtskirchen als willige Helfershelfer sollen ein für alle Mal vorbei sein. Staat und Kirchen sollen sich trennen in der neuen Demokratie – zwar nicht vollständig, aber ganz besonders auch im Finanziellen. Wichtig ist den Kirchen dabei der Ablösungsauftrag der Staatsleistungen im neuen Artikel 138 Absatz 1. Die Kirchen wollen ihn so breit wie möglich fassen, damit nur wenige staatliche Zahlungen ersatzlos gestrichen, sondern möglichst viele in einer Übergangszeit mit einem Ausgleich förmlich abgelöst werden müssen. In der Schlussberatung geben die politischen Helfer der Kirchen noch einmal alles. Die national liberale Deutsche Volkspartei (DVP), die damals noch in einem monarchistischen Staatsbild verhaftet ist, unternimmt erneut den Versuch, den Ablösungsauftrag massiv zu erweitern. Er soll sich nicht nur auf rechtlich fundierte Zahlungen an die Kirchen beziehen, sondern faktisch auf alle bisherigen Geldzuwendungen, die die Kirchen bekommen. Den Abgeordneten der Nationalversammlung geht das aber viel zu weit. Erst ist die Auszählung über diesen Antrag unklar, dann werden per Hammelsprung 143 Ja-Stimmen und 171 Nein-Stimmen gezählt. Der Erweiterungsantrag der Kirchen-Lobby ist gescheitert.

Es ist Montag, der 18. April 2011 – der Jurist Johann-Albrecht Haupt legt im Auftrag der Humanistischen Union einen Entwurf über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen vor<sup>1</sup>. Es ist der bis dahin erste und einzige Entwurf zur Umsetzung des Ablösungsauftrages nach Artikel 138 WRV seit 1949. Politik und Kirchen reagieren darauf verschnupft bis ablehnend. Vom noch immer gültigen und unerfüllten verfassungsrechtlichen Ablösungsauftrag will man nun nichts mehr wissen. In der SPD-Bundestagsfraktion biegt man sich hier sogar das Grundgesetz zurecht – der innenpolitische Sprecher hält den Ablösungsauftrag nur noch für eine Frage der politischen Opportunität<sup>2</sup>. Die Kirchen lehnen sich derweil entspannt zurück. Die Staatsleistungen haben sich über die Jahrzehnte quasi zu einer „ewigen Rente“<sup>3</sup> entwickelt; dass dies verfassungswidrig ist, spielt bislang keine wirkliche Rolle. Sollte es mit dem Verfassungsauftrag doch noch ernst werden, sind die Erwartungen klar. Die Kirchen fordern im Gegenzug für den Verzicht eine Übertragung von Staatsvermögen in äquivalenter Höhe, quasi eine Rendite mit Ewigkeitsgarantie. Das ist das genaue Gegenteil dessen, was den Kerngehalt des Ablösungsauftrages ausmacht.

Was ist hier eigentlich geschehen? Wie konnte ein und derselbe Verfassungsartikel – der Ablösungsauftrag der Staatsleistungen an die Kirchen nach Art. 138 Abs. 1 WRV – im Jahr 1919 Bezugs- und



Ankerpunkt für die Kirchen sein und dann neun Jahrzehnte später die gleiche Funktion für die Säkularen in der Bundesrepublik haben? Was meint dieser Ablösungsauftrag eigentlich und was ist heute zu tun?

## Über den gescheiterte Ablösungsversuch in der Weimarer Republik

Am Beginn jeder Verfassungsfrage steht deren Entstehungsgeschichte sowie die jeweilige Regelungsabsicht ihrer Mütter und Väter. Beim Ablösungsauftrag der Staatsleistungen an die Kirchen<sup>4</sup> muss der Blick nach 1919 gehen, in die verfassungsgebende Nationalversammlung und zu den Beratungen im dortigen Verfassungsausschuss.

Die Flucht und spätere Abdankung Kaiser Wilhelm II. markierten nicht nur das Ende der Monarchie im Deutschen Reich. Auch das überkommene Verhältnis von „Thron und Altar“, das über Jahrhunderte reichende landesherrliche Kirchenregiment, war an sein Ende gekommen. Fast alle Fraktionen der Nationalversammlung, mit Ausnahme der Deutsch-Nationalen Volkspartei, bekannten sich folglich zu einem fundamentalen Systemwechsel, zu einem staatsrechtlichen Neuaufbau der jungen Republik.<sup>5</sup> Bei den Detailberatungen im Verfassungsausschuss zeigen sich dann aber, insbesondere bei den Kirchenartikeln und der nun gebotenen Trennung von Staat und Kirche, erhebliche Differenzen.

Die Sozialdemokraten setzen sich für eine klare Trennung von Staat und Kirche ein; verzichteten aber, trotz ihrer Unterdrückungserfahrung und Leidensgeschichte<sup>6</sup>, auf jedweden „Kulturkampf“ und wollten eine „schiedlich-friedliche“ Einigung erzielen. Am 17. Juli 1919 fand die 2. Lesung der Kirchenartikel in der Nationalversammlung statt. Der sozialdemokratische Abgeordnete und Jurist Dr. Max Quarck konstatierte dort mit viel Bitterkeit das Steckenbleiben einer „reinlichen Trennungsarbeit“ zwischen Staat und Kirchen. Er brachte die schwierige Kompromissfindung aus Sicht der SPD dann folgendermaßen auf den Punkt: *„Also keinerlei staatliche Glaubensherrschaft mehr, sondern Glaubensgemeinschaften, innerliche Glaubensgemeinschaft! Und wenn keine Glaubensherrschaft mehr, keine Gewaltherrschaft mehr, so auch keine Herrschaftsmittel mehr! Der Staat will nichts mehr von den Machtmitteln der Kirche borgen, er hat vollkommen verzichtet auf irgendeine Degradierung der Kirche zu seinem Gehilfen. Die Kirche soll aber auch nichts vom Staate mehr borgen, sie sollen beide friedlich-schiedlich nebeneinander den Weg der Kulturförderung zu gehen versuchen.*

*Wir haben uns aber in der Annahme schmerzlich getäuscht, dass dieser Standpunkt Verständnis finden würde; denn im Ausschuß ist es das Bestreben der bürgerlichen Parteien gewesen, eine ganze Reihe staatlicher Machtmittel der Kirche weiter zu erhalten. Indem ich diese Tatsache konstatiere, bedaure ich sie aufs tiefste im Namen des Sozialismus.*

*(Sehr richtig! Bei den Sozialdemokraten)*

*Wir hätten zu der reinlichen Scheidung ohne jeden Kulturkampf kommen können. Aber wir haben erlebt, dass die Kirche mit Unterstützung sämtlicher bürgerlicher Parteien auf ihrer öffentlich-rechtlichen, privilegierten Stellung um jeden Preis bestehen blieb. Sie erklärt, nicht auskommen zu können, wenn ihre Beamten nicht Privilegien in Bezug auf ihre äußere Stellung, in Bezug auf Strafschutz und in Bezug auf andere Dinge haben. Sie erklärt, nicht auskommen zu können, wenn sie nicht das Hilfsmittel staatlichen Besteuerung mit in Bewegung setzen könne. Für Religionspflege beim Heer sollen staatliche Mittel bereitgestellt werden, ebenso wie in der Volksschule. Dies alles hat es zu einer reinlichen Trennung nicht kommen lassen, vielmehr zu einem einseitigen Verhältnis, bei dem zwar die Kirche vollkommen*



*frei ist von staatlichen Einflüssen, aber der Staat nicht frei ist von kirchlichen Forderungen und sogar geldlichen Verpflichtungen an die Kirche.“<sup>7</sup>*

Immerhin war aber die Beendigung der tradierten Zahlungen des Staates an die Kirchen allgemeiner Konsens. Der liberale Abgeordnete Friedrich Naumann fasste den republikanischen Grundkonsens für die neue Finanzverfassung dahingehend zusammen, „*daß der Staat in Zukunft, nach dem einmal Inventur gemacht und Ablösung erfolgt ist, keine Mittel mehr für die Kirchen aufzuwenden hat. Diese Konsequenz ist unser aller Wunsch*“<sup>8</sup>. Deshalb hatte man sich auch im Artikel 133, dem späteren Artikel 138 WRV, relativ streitfrei auf den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Ablösung aller die Kirchen privilegiierenden Staatsleistungen verständigt. Die eigentliche Ablösung dieser besonderen Staatsleistungen an die Kirchen oblag der Landesgesetzgebung; die Grundsätze für diese Ablösung der rechtlich fundierten Staatsleistungen sollte das Reich aufstellen. Der Verfassungsgeber erwartete damals eine ebenso zügige wie vollständige Verwirklichung dieses Ablösungsauftrages. Mit Artikel 173 WRV, der später nicht in das Grundgesetz übernommen worden ist (!), gewährte man für die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen bis zum Erlass eines Reichsgesetzes über die Ablösungsgrundsätze eine Bestandsgarantie. Bei allen anderen tradierten Staatsleistungen ging man von der sofortigen und entschädigungslosen Einstellung der Zahlungen aus. Versuche der Zentrums- und der DVP, den Kreis der ablösungspflichtigen Staatsleistungen deshalb nochmals um Staatsleistungen auf bloßes „Herkommen“ zu erweitern, wurden (wie eingangs erwähnt) von der Nationalversammlung abgelehnt. Die Sozialdemokraten konstatierten schlicht, die (entschädigungsbehaftete) Ablösung ginge sonst ins Uferlose<sup>9</sup>.

Zur Verabschiedung eines Grundsatzgesetzes über die Ablösung der auf Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Kirchen ist es in der Weimarer Republik nicht mehr gekommen. Erinnern sollte man sich aber an zwei Gesetzentwürfe späterer Reichsregierungen, die nach akribischer Suche des Politologen Dr. Carsten Frerk im Thüringer Hauptstaatsarchiv wieder aufgefunden worden sind.<sup>10</sup>

Als erstes geht es um einen Vorentwurf des Reichsministers des Innern, Georg Gradnauer (SPD), aus dem Jahr 1921. Der Entwurf vermittelt, wie es in seiner Begründung heißt, eine „*authentische Interpretation der in der Reichsverfassung enthaltenen Rechtssätze über die Ablösung*“<sup>11</sup>. Der Inhalt des Entwurfs ist deshalb auch heute noch von Interesse.

Im Entwurf über die Ablösungsgrundsätze, der am 25. Mai 1921 in die Ressortabstimmung gegeben sowie an die Landesregierungen übersandt worden ist, sind vier Punkte besonders erwähnenswert:

1. Die Ablösung der auf Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen soll grundsätzlich einvernehmlich durch Verträge zwischen den Ländern und den Kirchen erfolgen. Dafür wird eine Frist von 10 Jahren gewährt, die einmalig auf 20 Jahre verlängert werden kann. Kommt es zu keiner Einigung, regelt die Landesgesetzgebung letztlich die Ablösung und das Ablösungsverfahren. Den Kirchen wird also kein Vetorecht zugesprochen. Die Letztentscheidung liegt beim jeweiligen Landesparlament. Außerdem wird für Rechtsfragen (nicht für Ermessensentscheidungen) der Verwaltungsgerichtsweg eröffnet.
2. Es gibt in den Grundsätzen keine Vorfestlegung über den bei Wegfall dieser Staatsleistung zu entrichtenden Ablösungsbetrag. Der Begriff „Entschädigung“ wird dabei an keiner Stelle verwendet –



der Entwurf spricht nur von einem „angemessenen Ausgleich“ und an anderer Stelle davon, dass dieser auf einer „mittleren Linie“<sup>12</sup> liegen solle. Der von den Kirchen heute präferierte Gedanke eines Äquivalenzprinzips, das den Kirchen trotz Ablösung der Staatsleistungen einen dauerhaften Einnahmenersatz sichern soll, findet sich in den Grundsätzen nicht.

3. Die „Ablösung“ bezieht sich nur auf eine spezielle Gruppe von Staatsleistungen, nämlich jene, welche auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhen. Nur bei ihnen gibt es eine besonders geschützte und privilegierte Beendigungsform – eine Beendigung gegen einen angemessenen Ausgleich. Maßgeblich ist dabei der Betrag zum Stand November 1919. Alle anderen Staatsleistungen an die Kirchen – tradierte Leistungen ohne besondere Rechtstitel, neue oder später eingerichtete Staatsleistungen – unterfallen nicht diesem Schutz. Sie sind entsprechend Artikel 137 Absatz 8 WRV durch die Länder „in schonender Weise zu beseitigen“<sup>13</sup>.
4. Auf Staatsleistungen an die katholische Kirche aus Konkordaten mit dem Vatikan sollen, wegen des besonderen völkerrechtlichen Hintergrunds, die Ablösungsgrundsätze keine Anwendung finden. Die jeweiligen Länder haben aber die Verpflichtung, diese Staatsleistungen auf dem Verhandlungsweg mit dem Vatikan zu beenden.

Der zweite Entwurf eines Gesetzes über die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften wird am 15. November 1924 vom Reichsminister des Inneren Karl Jarres (DVP) in die Länderkoordinierung gegeben. Dieser Entwurf ist im Kerngehalt nahezu deckungsgleich mit dem Vorentwurf von 1921. Präzisiert wird hauptsächlich nun das Verwaltungsverfahren, soweit es mit den Kirchen nicht zu einer Verständigung kommt. Hier soll nicht der Landesgesetzgeber, sondern eine zuständige Landesbehörde per Bescheid über die Ablösung der einzelnen Staatsleistungen befinden. Der Vorentwurf von 1921 wird jetzt auch offiziell als Referentenentwurf den Kirchen zur Kenntnis gegeben.<sup>14</sup>

Zwei zentrale Dinge vermittelt die Entstehungsgeschichte des Artikels 138 WRV über den Willen der Mütter und Väter der noch heute gültigen Verfassungsnorm. Diese Erkenntnisse sind nach wie vor von Bedeutung:

Zum einen ist die Abschaffung der exklusiv die Kirchen begünstigenden Finanzprivilegien ein wesentlicher und untrennbarer Teil der Beendigung der Staatskircheneigenschaft. Der Schnitt bei den finanziellen Privilegien der Kirchen ist deshalb verfassungsrechtlich nicht zuletzt auch im Staatskirchenverbot<sup>15</sup> sowie im allgemeinen Trennungsgrundsatz von Staat und Weltanschauungsgemeinschaften begründet. Zum anderen müssen wir uns bewusst machen, dass es – damals wie heute – um eine ganzheitliche Abschaffung geht. Es besteht ein Beendigungsauftrag, der sich auf alle vom Staat gewährten kirchlichen Finanzprivilegien bezieht. Der Umstand, dass der erste Absatz des Artikels 138 WRV für eine Teilgruppe der Staatsleistungen – jenen, welche 1919 auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhen – eine komfortablere Beendigungsform vorsieht, darf nicht dazu führen, die Gesamtdimension des Beendigungsauftrages zu übersehen. Er bezieht sich faktisch auf drei die Kirchen privilegierenden Staatsleistungsgruppen. Es geht um die 1919 auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen, des Weiteren um die sonstigen bereits 1919 bestehenden Staatsleistungen und außerdem um jene Staatsleistungen, die erst danach den Kirchen exklusiv gewährt worden sind. Sie alle sind vom verfassungsrechtlichen Beendigungsauftrag erfasst. Eine Verkürzung auf die Staatsleistungsgruppe nach Art. 138 Abs. 1 WRV ist unzulässig.



## Über die Entwicklung des Ablösungsauftrages nach der Weimarer Republik

Weder in der Weimarer Republik noch in der Zeit der NS-Diktatur sind die Staatsleistungen an die Kirchen bekanntermaßen abgelöst worden. Im Gegenteil: Kurz nach der Machtübernahme Adolf Hitlers sorgte der politische Katholizismus in Erwartung eines Konkordats im Reichstag für die notwendige Zweidrittelmehrheit beim Ermächtigungsgesetz und schwenkten die deutschen Bischöfe um auf einen NS-freundlichen Kurs. Im Juli 1933 kam es schließlich zum Abschluss des Reichskonkordats, zu neuen Staatsleistungen sowie zur Selbstauflösung der Zentrumpartei und der Bayerischen Volkspartei. Weitere Staatsverträge waren mit den Kirchen auf Landesebene geschlossen worden.

Im Parlamentarischen Rat 1948/49 waren die sogenannten Kirchenartikel bis kurz vor Verabschiedung des Grundgesetzes streitig geblieben. Die Kirchen flankierten die Beratungen durch eine intensive Lobbyarbeit. Auf Vorschlag des FDP-Abgeordneten Theodor Heuss wurde am Ende ein Minimalkonsens beschlossen. Die bisherigen Kirchenartikel der WRV wurden, mit Ausnahme der Bestandsgarantie für Staatsleistungen nach Artikel 173 WRV, in das GG übernommen. Alle Kirchenartikel sind nach Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unmittelbarer Bestandteil des Grundgesetzes. Der Ablösungsauftrag der Staatsleistungen an die Kirchen erhielt also erneut Verfassungsrang.

In den dann folgenden sechs Jahrzehnten der bundesrepublikanischen Geschichte spielte der verfassungsrechtliche Ablösungsauftrag faktisch keine Rolle. Er wurde von der Politik öffentlich weder thematisiert, noch beachtet – eher sogar tabuisiert. Auch die Sozialdemokraten verhielten sich nicht anders. Die ablösungspflichtigen Staatsleistungen wurden einfach weitergezahlt, nun sogar regelmäßig dynamisiert und durch weitere Staatsleistungen ergänzt. Es entstand eine kritikwürdige politische Missachungskultur gegenüber dem grundgesetzlichen Ablösungsauftrag. In nicht wenigen Fällen versuchten die Länder außerdem, den Ablösungsauftrag durch neue Kirchenverträge zu unterlaufen. Nach 1990 übernahmen die neuen Länder diese Praxis auch im Osten unseres Landes – in einer Region, in der die Kirchenmitglieder nur noch rund ein Viertel der Gesamtbevölkerung ausmachen, mit weiter fallender Tendenz. Im Freistaat Sachsen wurden Regelungen zur Missachtung des grundgesetzlichen Ablösungsauftrages nicht nur in einen Vertrag mit der evangelischen Landeskirche, sondern sogar in die Landesverfassung geschrieben. Von säkularer Seite wurde diese verfassungswidrige Praxis öffentlich kritisiert.<sup>16</sup>

In der allgemeinen Politik änderte sich aber erst etwas, als nach der Jahrtausendwende die auch publizistisch immer stärker werdenden säkularen Teile der Gesellschaft die Missachtung dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung immer häufiger kritisierten und die Verwirklichung der Ablösung mit Nachdruck einforderten.

### Zu den Grundsätzen für die Ablösung der Staatsleistungen

Ende 2022 tauchten in den Medien erste Meldungen auf über angebliche „Geheimverhandlungen“ zwischen der Bundesregierung und den Kirchen zur Ablösung der Staatsleistungen. Tatsächlich sind Gespräche mit den Kirchen dazu unumgänglich; sie entsprechen auch den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag. Allerdings sollte die Bundesregierung sich nicht an alten, heute nicht mehr hinnehmbaren Praktiken der Intransparenz orientieren. In der Vergangenheit wurden Gespräche zwischen dem Staat



(meist den Ländern) und den Kirchen allzu oft komplett unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt. Selbst Landesparlamenten wurden regelmäßig nur bereits endverhandelte Staatsverträge zur Bestätigung vorgelegt, ohne dass eine vorgelagerte Mitgestaltungsmöglichkeit eröffnet worden war. Ein solches Vorgehen wäre bei der Entstehung eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen kontraproduktiv und nicht akzeptabel. Der Steuerzahler, der mehrheitlich nicht mehr aus Kirchenmitgliedern besteht, muss sich darauf verlassen können, dass auch seine Interessen gewahrt bleiben und die Grundsätze nicht einseitig nach den finanziellen Wünschen der Kirchen gestaltet werden. Aus diesem Grund ist die frühzeitige Information der Öffentlichkeit, der öffentliche Diskurs, sowie die Einbeziehung säkularer Teile der Gesellschaft mehr als geboten. Nur so kann ein allseitiger Interessenausgleich gelingen und Rechtsfrieden entstehen nach Jahrzehnten der Missachtung des verfassungsrechtlichen Ablösungsauftrages.

Eine Einvernehmlichkeit zwischen dem Staat und den Kirchen bei der Ablösung der Staatsleistungen wäre natürlich begrüßenswert. Die Ablösung ist aber nach den Vorgaben des Grundgesetzes letztlich nicht an die Zustimmung der Kirchen gebunden. Sie besitzen deshalb kein Letztentscheidungsrecht. Das Letztentscheidungsrecht liegt nur bei den Gesetzgebern selbst. Die Pflicht und das Recht zur Ablösung der Staatsleistungen besteht außerdem auch dann, wenn mit den Kirchen kein Einvernehmen erzielt werden kann. Diese Dinge scheinen zwar selbstverständlich zu sein – im Blick auf die jahrzehntelang gepflegte Missachungskultur der Politik gegenüber dem Ablösungsauftrag sollen sie hier dennoch ausdrücklich benannt werden.

Zentral erscheint am Beginn der gesetzgeberischen Arbeit zur Erfüllung des Beendigungsauftrages eine möglichst präzise Abgrenzung, welche Leistungen des Staates an die Kirchen dabei tatsächlich erfasst werden müssen. Natürlich geht es bei dieser Beendigungsarbeit nicht um das Unterbinden jeglicher finanzieller Unterstützung, die der Staat den Kirchen sowie ihren nachgeordneten Einrichtungen gewährt. In vielen Fällen sind die Kirchen Empfänger staatlicher Zuwendungen, die auch anderen Akteuren in der Gesellschaft zuteilwerden können. So hat zum Beispiel jeder Krankenträger leistungsabhängige Ansprüche auf Zahlungen aus den gesetzlichen Krankenkassen unabhängig davon, ob es sich dabei um einen staatlichen, privaten oder kirchlichen Träger handelt. Das Gleiche gilt selbstverständlich für die investive Krankenhausfinanzierung durch die Länder. Ähnlich Beispiele ließen sich für die Bereiche von Kitas, Schulen oder zum Beispiel für das kirchliche Investitionsgeschehen benennen.

Klar sein sollte außerdem, dass als ablösungspflichtige Staatsleistungen nicht nur aktive Zahlungsvorgänge des Staates an die Kirchen gelten können. Auch indirekte Subventionierungen der Kirchen durch den Staat gehören, soweit sie unangemessen sind, hier hinzu. Das betrifft zum Beispiel Steuerbefreiungen, soweit sie nur den Kirchen gewährt worden sind. Auch diese Form der Staatsleistungen an die Kirchen unterliegt der Beendigungspflicht.

Es braucht also Abgrenzungskriterien, damit jene direkten oder indirekten staatlichen Zuwendungen an die Kirchen identifiziert werden können, die das Trennungsgebot zwischen dem Staat und den Weltanschauungsgemeinschaften beeinträchtigen und die eine beendigungspflichtige Privilegierung der Kirchen verkörpern. Hierfür erscheinen drei Kriterien als sachgerecht: Staatsleistungen ohne Zweckbindung, die Ausschließlichkeit von Staatsleistungen sowie Staatsleistungen für die Verkündungsarbeit. Auf den Umstand, dass insbesondere zweckbindungsfreie staatliche Zahlungen an die Kirchen der





verfassungsrechtlichen Beendigungspflicht unterfallen, hat Johann-Albrecht Haupt schon vor Jahren hingewiesen.<sup>17</sup> Dem kann nur zugestimmt werden. Außerdem gilt das natürlich für solche Staatsleistungen, die ausschließlich an die Kirchen gewährt werden. Dies ist der klassische Fall der Privilegierung, der auch das Gleichbehandlungsgebot der Verfassung im Blick auf die anderen Weltanschauungsgemeinschaften verletzt. Schließlich unterfallen auch jene Staatsleistungen der Beendigungspflicht, die den Kirchen für ihre unmittelbare Verkündungsarbeit gewährt werden. Das staatlich finanzierte Bischofs- oder Priestergehalt ist hier der klassische Fall. Die Verkündungsarbeit muss von einer Weltanschauungsgemeinschaft eigenständig geleistet werden. Der Staat hat hierin, solange Recht und Gesetz nicht gebrochen werden, nichts verloren. Das gilt selbstverständlich nicht nur für die Kirchen, sondern für alle Weltanschauungsgemeinschaften gleichermaßen.

Das nun vorzulegende Bundesgesetz muss im Blick auf den Verfassungsauftrag für Bund und Länder verbindliche Rahmenregelungen schaffen. Dabei geht es neben Definitions- und Abgrenzungsfragen insbesondere um sachgerechte Grundsätze zur Beendigung der Staatsleistungen. Als geeignet erscheinen dafür der

- Grundsatz der Vollständigkeit, der
- Grundsatz der Endgültigkeit und der
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Zum Grundsatz der Vollständigkeit ist bereits im Blick auf die Entstehung des Artikels 138 WRV sowie auf den historischen Beendigungsauftrag der Staatsleistungen einiges ausgeführt worden. Dieser Grundsatz bedeutet, dass alle Staatsleistungsarten, welche die Kirchen einseitig privilegieren, vollständig in den Beendigungsprozess einzubeziehen sind. Dies betrifft also die Staatsleistungen ungeachtet ihrer unterschiedlichen Rechtsnatur (mit und ohne rechtliche Fundierung – Gesetz, Vertrag oder besondere Rechtstitel), ungeachtet ihrer Unterschiede beim Entstehungszeitpunkt (bereits im November 1919 existierende oder erst später gestaltete Staatsleistungen) sowie ungeachtet der fiskalischen Unterschiede (direkte Zuwendungen oder Subventionen). Der Gesamtprozess muss so gestaltet werden, dass an seinem Ende alle ausschließlich die Kirchen privilegierenden Staatsleistungen beendet worden sind. Dies dient auch dem Gleichheitsgrundsatz. Verbleibende Restprivilegien darf es nicht geben.

Der Grundsatz der Endgültigkeit muss sicherstellen, dass es in der Zukunft, nach Abschluss des Beendigungsprozesses, keine Neu- und Wiedergestaltung einseitig privilegierender Staatsleistungen gibt. Ein Unterlaufen des permanent geltenden verfassungsrechtlichen Beendigungs- und Trennungsauftrages soll so verhindert werden. Der Grundsatz der Endgültigkeit ist nicht zuletzt auch eine notwendige Konsequenz aus der jahrzehntelangen Ignoranz der Politik gegenüber dem grundgesetzlichen Ablösungsauftrag.

Im Blick auf die bevorstehenden Diskussionen und Verhandlungen über sachgerechte Ausgleichszahlungen an die Kirchen sollte außerdem ein dritter Grundsatz im Bundesgesetz extra angesprochen werden: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Eigentlich ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip mit dem Rechtsstaat ohnehin untrennbar verbunden. Einige mögen deshalb seine besondere Erwähnung eher ablehnen. Die exorbitanten finanziellen Forderungen, die seit geraumer Zeit aus kirchlichen Kreisen als Ausgleich für die Ablösung der Staatsleistungen zu hören sind, legen jedoch eine Erinnerung an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nahe.



Würden wir uns in einer normalen Beendigungslage befinden, könnte das Verfahren folgendermaßen aussehen: Zunächst muss allein schon nach dem Wortlaut des Artikels 138 Absatz 1 WRV unterschieden werden, zu welchen Teilen die Staatsleistungen auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhen und zu welchen Teilen nicht. Nur für die auf altem Recht – also bis zum November 1919 - basierenden Staatsleistungen wäre die Zahlung von Ablösungsbeträgen angezeigt. Die Kirchen hätten ihrerseits den Nachweis über das Vorliegen von alten Rechten zu erbringen. Die Höhe der Ablösungszahlungen dürfte sich, wie 1919 politisch beabsichtigt, nur an einer mittleren Größe orientieren – äquivalente Kapitalübertragungen wären unstatthaft. Alle anderen Staatsleistungen, insbesondere die nach 1919 neu oder erstmalig eingerichteten Zahlungen sowie die nach 1949 gewährten Dynamisierungen, können nicht durch die Zahlung von Ablösungsbeträgen beendet werden. Sie müssen, wie allgemein üblich, über eine kurze Auslaufzeit mit degressiven Auszahlungsbeträgen beendet werden (Phasing-out-Phase). Allerdings befinden wir uns nicht in einer normalen Beendigungslage! Die von Anfang an verfassungsrechtlich zu beendenden Staatsleistungen wurden an die Kirchen mehr als einhundert Jahre weitergezahlt, dynamisiert und ausgeweitet. Es ist deshalb weder vermittelbar noch gerechtfertigt, diesem milliarden schweren einhundertjährigen Geldregen weitere Entschädigungszahlungen folgen zu lassen. Alle vorstellbaren Ausgleichsansprüche sind dadurch bereits abgegolten. Alles andere wäre einfach unverhältnismäßig. Deshalb sollte bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen die Anrechnung der Staatsleistungen seit 1919 zwingend in das Grundsatzgesetz aufgenommen werden. Die fiskalischen Belastungen der öffentlichen Hände dürften in diesem Bereich deshalb nahezu bei null liegen.

Eine bittere Erkenntnis kann der Politik am Ende nicht erspart bleiben: Denn die über ein Jahrhundert laufende Verletzung eines Verfassungsauftrages hat auch eine moralische Dimension. Die Kritik an diesem Zustand richtet sich zu allererst gegen den Staat; genauer gesagt an die Generationen von Verantwortungsträgern in Bund und Ländern sowie in den Parlamenten und Regierungen. Sie haben einen unmittelbaren Verfassungsauftrag über Jahrzehnte nicht gesehen oder ignoriert und dadurch das damit verbundene Trennungsgebot zwischen dem Staat und den Kirchen verletzt.

Die moralische Last dieses Vorgangs liegt aber nicht nur auf der Geberseite der Staatsleistungen. Sie betrifft auch die Empfängerseite, die Kirchen – und dies umso mehr, je stärker sie für sich eine werteprägende Rolle in der Gesellschaft beanspruchen. Der Theologe Prof. Dr. Erich Geldbach wies darauf hin, dass sich „kein Politiker aus der Entstehungszeit der WRV, auch kein konservativer Politiker in seinen kühnsten pro-kirchlichen Träumen, hätte vorstellen können, dass diese staatlichen Aufwendungen für die beiden Kirchen über 100 Jahre gezahlt werden würden.“<sup>18</sup> Dem kann man nur beipflichten. Das gilt umso mehr im Blick auf die seit 1949 regelmäßig vorgenommenen jährlichen Steigerungen sowie den immer weiteren Ausbau der Staatsleistungen. Im Jahr 2022 haben allein die direkten Staatsleistungen aus den Länderhaushalten an die Kirchen in der Jahresgesamtsomme den Betrag 594 Millionen Euro überschritten. Seit 1949 wurden trotz der bestehenden verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Ablösung in dieser Form insgesamt mehr als 19 Milliarden Euro als besondere Staatsleistungen an die Kirchen gezahlt. Die bereits 1919 ablösungspflichtigen Staatsleistungen sind deshalb in 104 Jahren mehr als überkompensiert. Der nun anstehende, komplizierte Nachweis- und Ablösungsprozess könnte wesentlich vereinfacht werden. Den Schlüssel für diese Vereinfachung besitzen die Kirchen selbst. Sie könnten wegen der langen Fortzahlung der Staatsleistungen einen ersatzlosen Verzicht auf die Beträge erklären. Ein wirtschaftlicher Einbruch wäre bei den Kirchen deshalb – schaut man allein





auf das Volumen der Kirchensteuereinnahmen und auf den enormen Grundbesitz – nicht zu befürchten. Ein solcher Schritt würde Rechtsfrieden schaffen und außerdem das Ansehen der Kirchen bis weit in die säkularen Teile der Gesellschaft hinein befördern.

Bleibt zum Schluss nur noch eine Antwort auf die Ausgangsfrage dieses Beitrages. Wie kam es also zu diesem politischen Kuriosum, dass der „Ablösungsartikel“, der Verfassungsartikel 138 Abs. 1 WRV, im Jahr 1919 der Bezugs- und Ankerpunkt für die Kirchen war und Anfang des einundzwanzigsten Jahrhunderts zum argumentativen Anknüpfungspunkt für die Säkularen wurde? Die Antwort ist eigentlich ganz einfach. Dazwischen liegen über 100 Jahre ziemlich erfolgreicher politischer Lobbyarbeit durch die Kirchen. Für sie hat sich ein privilegiertes Netzwerk in Politik und Verwaltung entwickelt, das lange Zeit als etwas Selbstverständliches galt. So wuchsen nicht zuletzt auch die finanziellen Privilegien, die der Staat den Kirchen gewährte, in früher ungeahnter Größen an. Die immer weiterlaufende und sich beschleunigende Säkularisierung der Bevölkerung spielte dabei ebenso wenig eine Rolle, wie der für die Staatsleistungen fortbestehende Beendigungsauftrag. Deshalb wurde er zu einem Anknüpfungspunkt für die Säkularen beim Ringen um ein neues, zeit- und demokratiegemäßes Verhältnis zwischen dem Staat und den Weltanschauungsgemeinschaften in unserem Land. Die Politik sollte die Kirchen künftig ebenso wenig unterschätzen wie andere Weltanschauungsgemeinschaften. Ihre Loyalität gegenüber unserer Demokratie kann nicht durch Bezahlung, sondern nur aus eigenen Werten und gelebten Überzeugungen entstehen.

<sup>1</sup> Johann-Albrecht Haupt, *Entwurf eines „Gesetz über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen*, 2011, Online im Internet: <https://www.humanistische-union.de/thema/entwurf-eines-gesetz-ueber-die-grundsätze-zur-ablösung-der-staatsleistungen-an-die-kirchen/> [Besucht am 04.02.2023]

<sup>2</sup> Johann-Albrecht Haupt, *Ewige Rente für die Kirchen?*, 2010, Online im Internet: <https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/189-vorgaenge/publikation/ewige-rente-fuer-die-kirchen/> [Besucht am 04.02.2023]

<sup>3</sup> Ebenda

<sup>4</sup> Vgl. Artikel 138 Absatz 1 WRV i. V. m. Artikel 140 GG

<sup>5</sup> Erich Geldbach, *Vom Obrigkeitsstaat zum demokratischen Rechtsstaat – Die Denkschrift von Hugo Preuß und der Ausschuss zur Vorbereitung des Entwurfs einer Verfassung mit Blick auf die religiösen Fragen*, Hamburg: Gesellschaft für Freikirchliche Theologie und Publizistik e. V 2020, in *Zeitschrift für Theologie und Gemeinde*, Jg. 25, Seite 40 f.

<sup>6</sup> Die beiden Großkirchen waren im Kaiserreich nicht nur wegen ihrer Nähe zur Obrigkeit entschiedene Gegner der Sozialdemokratie. Dies entsprach auch ihrem antidemokratischen und antiemanzipatorischen Selbstverständnis. Das Verhältnis der Kirchen zur Demokratie sollte sich erst viele Jahrzehnte später - erst nach der endgültigen Niederlage des Nazi-Regimes - in der Zeit der Bundesrepublik allmählich wandeln.

<sup>7</sup> Protokoll Nationalversammlung – 59. Sitzung am 17.07.1919, Seite 1650

<sup>8</sup> Protokoll des Verfassungsausschusses der Verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung, Online im Internet: URL: [http://dl.ub.uni-freiburg.de/diglit/nat\\_vers1919/0388](http://dl.ub.uni-freiburg.de/diglit/nat_vers1919/0388) [Besucht am 29.01.2023]

<sup>9</sup> Protokoll Nationalversammlung – 59. Sitzung am 17.07.1919, Seite 1650

<sup>10</sup> Carsten Frerk, *Die verfassungswidrige Alimentierung der Kirchen durch den Staat*, 2011, Online im Internet: URL: <https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/194-vorgaenge/publikation/die-verfassungswidrige-alimentierung-der-kirchen-durch-den-staat/>, [Besucht am 03.02.2023]

<sup>11</sup> Schreiben des Reichsministers des Innern vom 25.05.1921, Thüringer Hauptstaatsarchiv (ThHStA) Weimar, Thüringisches Volksbildungsministerium, Archivalie Nr. A 1418, Blatt 3 und 4

<sup>12</sup> Ebenda

<sup>13</sup> Ebenda



---

<sup>14</sup> Schreiben des Reichsministers des Innern vom 15.11.1924 sowie Entwurf eines Gesetzes über die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften, Thüringer Hauptstaatsarchiv (ThHStA) Weimar, Akten des Thüringischen Ministeriums für Volksbildung, Archivalien Jahr 1921, Bd. 4 / Abtl. 2, Loc. 4, No.4, Blatt 186 - 190

<sup>15</sup> Vgl. Artikel 137 Absatz 1 WRV i. V. m. Artikel 140 GG

<sup>16</sup> Frerk, 2011, Seite 69 - 76

<sup>17</sup> Haupt, 2010, Seite 86 - 94

<sup>18</sup> Geldbach, 2020, Seite 85 - 86