

Die staatliche Finanzierung der Kirchen und das Grundgesetz

Rechtsanwalt Dr. Christian Sailer, Marktheidenfeld

Es gibt wenig Subventionsverhältnisse, die so alt, so vielfältig und so schwer durchschaubar sind, wie die staatliche Alimentierung der Kirchen. Die Grenzen zwischen echten Verbindlichkeiten und freiwilligen Zuwendungen sind fließend. Wie viel aus welchem Rechtsgrund wofür bezahlt wird, ergibt sich aus einer Fülle von alten Edikten und Verfassungsurkunden, Kirchenverträgen und Konkordaten, Haushaltsansätzen und politischen Ermessensentscheidungen. Das Grundgesetz gebietet eine Flurbereinigung dieses Wildwuchses - durch die Ablösung altrechtlicher Leistungen für längst abgegoltene Säkularisationsverluste, durch die Anpassung späterer Verpflichtungen an die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse, durch die Verrechtlichung der Ermessenszuwendungen und durch die Stornierung der verfassungswidrigen Teile von Konkordaten und Kirchenverträgen.

I. Einführung

In Deutschland erscheinen nur mehr 7% der Bevölkerung zum Sonntagsgottesdienst der so genannten Großkirchen¹. Formell gehören ihnen gegenwärtig noch 66% der Bürger an², von denen sie rund 17 Milliarden Mark Kirchensteuer beziehen³. Daneben erhalten sie jährlich weitere 11,5 Milliarden Mark aus den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden⁴. Das kirchliche Grundstücks- und Kapitalvermögen wird auf mehrere Hundert Milliarden Mark geschätzt, das Kapital- und Anlagevermögen der Katholischen Kirche auf 80-100 Milliarden Mark, mit jährlichen Kapitaleinkünften in Höhe von rund 5 Milliarden Mark⁵. Steuern bezahlen die Kirchen für diese Zuflüsse keine; vielfach auch keine Gebühren und Kosten für öffentlich-rechtliche Leistungen⁶. Für öffentliche Sozialeinrichtungen (Kindergärten, Altenheime, Krankenhäuser) geben sie etwa 5-8% ihrer Kirchensteuereinnahmen aus. Den Rest bezahlen die privaten Nutzer, der Staat und die Krankenkassen⁷.

Diese Daten werden gerne verschleiert⁸. Soweit man ihrer habhaft wird, erweist sich das „soziale Engagement“ der Kirchen eher als frommes Märchen und die Behauptung, ohne die kirchenfinanzierte Sozialarbeit breche das bundesdeutsche Sozialsystem zusammen, als weniger fromme Erpressung⁹. Dass es auch mit der religiösen Resonanz der Kirchen nicht mehr weit her ist, dokumentieren die leeren Kirchenbänke. Immer drängender stellt sich deshalb die Frage, ob die milliardenschwere staatliche Finanzierung einer Kirchenbürokratie ohne Gläubige und ohne angemessenen sozialen Einsatz länger zu rechtfertigen ist. Diese Frage stellt sich nicht nur einem „Sparpakete“ schnürenden Finanzminister, sondern sie richtet sich auch an die Verfassung. Letzterer soll hier nachgegangen werden.

II. Die dreifach sprudelnde Geldquelle

Die verfassungsrechtliche Fragestellung setzt zunächst eine Differenzierung der Hauptkategorien kirchlicher Einnahmen voraus.

1. Die altrechtlichen Staatsleistungen

Sie gehen auf die „Säkularisation“ zurück. Im Friedensvertrag von Luneville hatte Napoleon dem untergehenden Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation eine territoriale Neugestaltung verordnet. Dabei verloren die Reichsfürsten ihre linksrheinischen Gebiete. Das Reich verpflichtete sich, dafür Entschädigung zu leisten. Der Entschädigungsplan (von Frankreich und Russland konzipiert) wurde im Jahr 1803 von einer eigens bestellten Reichsdeputation als „Reichshauptschluss“ angenommen. Das Kirchengut von Stiften, Abteien, Klöstern und Bistümern wurde den weltlichen Fürsten übertragen. Diese wurden im Gegenzug verpflichtet, für die „feste und bleibende Ausstattung der Domkirchen ... und der Pensionen für die aufgehobene Geistlichkeit zu sorgen“¹⁰. Ein klassischer Fall des Vollzugs des Reichsdeputationshauptschlusses ist das Preußische „Edikt über die Einziehung sämtlicher geistlicher Güter in der Monarchie“ vom 30. 10. 1810, in dem der König erklärt: „Wir werden für hinreichende Belohnung der obersten geistlichen Behörden und mit dem Rathe derselben für reichliche Dotierung der Pfarreien, Schulen, Mildenstiftungen und selbst derjenigen Klöster sorgen, welche sich mit der Erziehung der Jugend und der Krankenpflege beschäftigen und welche durch obige Vorschriften entweder an ihren bisherigen Einnahmen leiden oder deren durchaus neue Fundierung nötig erscheinen dürfte“¹¹. Auch in der preußischen Verfassungsurkunde von 1848 war eine ausdrückliche Garantie kirchlicher Einkünfte aus Staatsleistungen enthalten¹². Aus diesen ersten Rechtsakten entwickelte sich die Anschauung, dass der Staat nicht nur für die „Domkirchen“ und die „Pensionen“ der Geistlichkeit aufzukommen habe, sondern einer allgemeinen Rechtspflicht unterliege, den Kirchen finanziell unter die Arme zu greifen¹³. Daraus wiederum entwickelte sich ein wahrer Wildwuchs von finanziellen und naturalen Leistungen auf allen staatlichen Ebenen für alle denkbaren kirchlichen Einrichtungen, von der Pfarrerbesoldung, über Kirchenbaupflichten bis zur Lieferung von Holz und Getreide und zur Stellung von Messwein und Kerzen¹⁴. Eine Gesamtübersicht über die Vielfalt staatlicher und kommunaler Leistungen und deren wirtschaftlichen Wert fehlt. Die Haushaltspläne von Bund und Ländern weisen diese aus dem vorigen Jahrhundert stammenden Zuwendungen nicht gesondert aus. Zum Teil wurden sie auch in Kirchenverträgen und Konkordaten pauschaliert¹⁵. Fest steht nur eines: Dass die altrechtlichen Leistungen nach Art. GG Artikel 140 GG i.V. mit Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV „abgelöst werden“. Diesen Vorsatz hatte bereits die Weimarer Reichsversammlung 1919 gefasst. Er wurde vom Parlamentarischen Rat 1949 übernommen. Umgesetzt wurde er bis heute nicht.

2. Freiwillige Subventionierung

Von den altrechtlichen Leistungstiteln staatlicher Entschädigungen für die vor 200 Jahren erfolgte Säkularisation sind die Zuwendungen zu unterscheiden, die Bund, Länder und Gemeinden als Förderungsmaßnahmen zu Gunsten der Kirchen und deren Einrichtungen in ihre Haushalte einstellen - beispielsweise für die Militärseelsorge, für den Religionsunterricht an öffentlichen Schulen, für theologische Lehrstühle usw. Die Abgrenzung zwischen altrechtlichen Entschädigungsleistungen, zu denen sich der Staat für verpflichtet hält, und neu beschlossenen Fördermitteln, die im staatlichen Ermessen stehen, ist vielfach kaum mehr möglich¹⁶. Mit der Pauschalierung altrechtlicher Verbindlichkeiten in Kirchenverträgen und Konkordaten wurden oft neue Verbindlichkeiten begründet, die in den Haushaltsansätzen zusammen mit den alten Gesamtbeträgen ausgeworfen werden¹⁷. Dabei gehen die Finanzhilfen für säkulare öffentliche Zwecke, wie Sozial- und Jugendhilfe, Erwachsenenbildung und Denkmalpflege und die Finanzhilfen für den religiös kirchlichen Bereich fließend ineinander über - etwa wenn Mittel des Landesjugendplans für Jugendräume zu Pfarrheimbauten führen oder Ausgaben für „Schule und Bildung“ für Exerzitienhäuser, Diözesanseminare und pastorale Ausbildungsstätten verbraucht werden¹⁸. Genaue Zahlen liegen auch hier nicht vor¹⁹. Sie wären nur zu ermitteln, wenn man in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden einerseits und den Haushalten von 24 evangelischen Landes- und Regionalkirchen und 28 katholischen Bistümern (unter Einschluss der „schwarzen Kassen“, von denen ein langjähriges Mitglied des Diözesankirchensteuerausschusses sprach²⁰), die einzelnen Etatposten und die Mittelverwendung untersuchen würde²¹.

3. Kirchensteuer

Sie basiert auf dem Grundgedanken der Selbstfinanzierung und wurde ab Mitte des vergangenen Jahrhunderts in den deutschen Staaten eingeführt. Es mag sein, dass man hoffte, den Staat damit von der für die Säkularisation übernommenen Kompensation allmählich zu befreien²². Allerdings zog man daraus keine Konsequenzen: Durch die Einführung der Kirchensteuer wurden die altrechtlichen Staatsleistungen nicht beseitigt, sondern die Mitgliedschaftsteuer trat neben die staatlichen Leistungen, die heute in etwa genauso hoch sind wie die Kirchensteuern. Um beides nebeneinander zu rechtfertigen, greift man zur Idee des demokratischen Sozial- und Kulturstaats, der die Gruppen seiner pluralen Gesellschaft in vielfältiger Weise fördere, um ihre Freiheit zu sichern. „Dieser Idee folgend und in der Erwartung des Einsatzes der Kirchen für das Gemeinwohl - insbesondere für die Wertbildung, -findung und -vermittlung sowie als Träger eines umfassenden sozialen und kulturellen Dienstes - bietet der Staat mit der Kirchensteuer den Kirchen ein System der Finanzierung durch ihre eigenen Mitglieder an, bei dem er selbst lediglich rechts- und (bezahlte) Verwaltungshilfe leistet²³“.

Ein besonderer Förderungsimpuls besteht in der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Kirchensteuer. Sie kann als Sonderausgabe geltend gemacht werden, was dem Staat Einbußen bei der Einkommensteuer in Höhe von mehreren Milliarden jährlich bringt²⁴.

III. Verfassungswidrigkeiten

1. Das Fehlen einer Bestandsaufnahme

Es dürfte mit einer ordnungsgemäßen, den Rechtsstaatsgeboten der Verfassung entsprechenden Haushaltsführung kaum vereinbar sein, dass der Staat Geld verteilt, ohne zu wissen, ob er es aus freiem politischem Ermessen oder auf Grund einer Verpflichtung tut. Genau dies scheint aber in der Grauzone zwischen altrechtlichen Staatsleistungen i.S. von Art. GG Artikel 140 GG, Art. WRV Artikel 138 WRV und der heutigen Subventionierung kirchlicher Aktivitäten und Einrichtungen der Fall zu sein. Das dürfte auch für Finanzierungsbereiche gelten, in denen die Länder durch Kirchenverträge eine pauschalierende Flurbereinigung schufen und damit - vielleicht - eine Art Ablösung i.S. von Art. GG Artikel 138 GG Artikel 138 Absatz I GG bewerkstelligten. Inwieweit erfolgte hierbei lediglich eine Novation bestehender Verbindlichkeiten und inwieweit wurden neue übernommen? Inwieweit steht eine zusätzliche Ablösung dennoch aus? Erklärt sich der Staat zu finanziellen Leistungen bereit, in der falschen Annahme, dass er dazu verpflichtet sei, fehlt es möglicherweise an der Geschäftsgrundlage, je nachdem, wie die Vorstellungen des Vertragspartners waren.

Ähnlich unhaltbar ist die Zugrundelegung altrechtlicher Leistungspflichten ohne nachweisbare Rechtstitel konkreter Art. Vieles scheint hier im Nebel unvordenklichem Herkommens zu liegen und allen Ernstes nach dem Grundsatz „in dubio pro ecclesia“ gehandhabt zu werden²⁵. Das mag der Ideologie einer kirchenfreundlichen Jurisprudenz entsprechen; mit einem ordnungsgemäßen Umgang mit Haushaltsmitteln ist es unvereinbar.

Alles in allem geht es nicht länger an, dass sich die milliardenschwere Kirchenfinanzierung durch den Staat in einem aus dem vorigen Jahrhundert stammenden Dschungel von tatsächlichen, vermuteten und möglichen Verpflichtungen verliert und niemand genau weiß, wo die Grenze zwischen Verbindlichkeiten und freiwilligen Dotationen verläuft. Eine umfassende klärende Bestandsaufnahme von Bund, Ländern und Gemeinden ist seit Jahrzehnten überfällig und hat, erforderlichenfalls auf gesetzlicher Grundlage, mit Hilfe präziser Auskünfte der Kirchen und ihrer Einrichtungen zu erfolgen.

2. Eine „ewige Rente“?

Bei den altrechtlichen Staatsleistungen, die meist zu Beginn des 19. Jahrhunderts begründet wurden, stellt sich die Frage nach ihrem Rechtsgrund im Jahr 2000 immer dringlicher.

a) Der Reichsdeputationshauptschluss selbst kommt hierfür kaum in Betracht. Er ist bereits nach seinem Wortlaut lediglich ein Programm oder eine Rahmenvorschrift, rechtsverbindlich zwar, aber ausfüllungsbedürftig durch konkretisierende Rechtstitel²⁶. Die Annahme, dass „der Aufwand, den der staatliche Säkularisations-Gewinner für Kulturzwecke“ erbringe, „zu den Folgelasten der Säkularisation“ gehöre, und damit „auf einer Rechtspflicht zum Ausgleich“ beruhe²⁷, kann einen konkreten Rechtsgrund für 200jährige Leistungspflichten nicht ersetzen²⁸.

Soweit im Gefolge der Säkularisation konkrete staatliche Rechtsverbindlichkeiten geschaffen wurden²⁹, stellt sich die weitere Frage, wie viele Jahrhunderte sie wohl überdauern können. Wenn die causa der Säkularisationslasten des Staates in der Entschädigung für entzogenes Kirchengut besteht, dann erledigt sie sich in dem Zeitpunkt, in dem alles entschädigt ist.

Dieser Gefahr wollen manche Befürworter einer Art „ewigen Rente“ der Kirchen offenbar dadurch begegnen, dass sie zur Legitimation der Ausgleichszahlungen neben der Säkularisation beiläufig auch die Reformation erwähnen³⁰. Mit ernst zu nehmender Rechtsbegründung haben historische Konstruktionen dieser Art nichts mehr zu tun. Die kirchlichen Verluste im Zuge der Reformation sind noch weniger messbar als die der Säkularisation. Wer so tief in die Historie greift, provoziert im Übrigen die Gegenfrage nach der Art und Weise des kirchlichen Vermögenserwerbs³¹. Was so mancher Fürstbischof auf dem Kriegspfad oder im Zuge der Inquisition „erwarb“, kann kaum Gegenstand staatlicher Entschädigungspflichten sein³². Diese Beute ist nach Jahrhunderten freilich genauso wenig messbar wie der Wert des rechtmäßig erworbenen und säkularisierten Kirchengutes. Mag es auch noch so „unermesslich“ sein: Im Laufe der letzten 200 Jahre wurde es durch Millionen von Gulden und Milliarden von Mark wohl mehrfach zurückbezahlt.

Man mag einwenden, dass die altrechtliche Staatsleistungen nicht einen bestimmten Entschädigungsbetrag akkumulieren sollten, sondern Unterhaltsleistungen darstellen, die der Staat ohne zeitliche Begrenzung übernommen hat. Das ändert jedoch nichts daran, dass auch für solche Verpflichtungen die *clausula rebus sic stantibus* gilt, die ungeschriebener Bestandteil des Bundesverfassungsrechts ist³³ und für öffentlich-rechtliche Verträge (um die es sich bei Vereinbarungen zwischen Staat und Kirche handelt), nunmehr auch in § VWVFG § 60 VwVfG ausdrücklich geregelt ist.

Soweit altrechtliche Verpflichtungen des Staates gegenüber den Kirchen nicht auf vertraglicher, sondern auf gesetzlicher Grundlage beruhen, garantiert dies ebenfalls keinen Ewigkeitswert: Eine grundlegende Veränderung der bei Begründung der staatlichen Verpflichtungen maßgeblichen Tatsachen und deren Bewertung durch die Bevölkerung kann zu einem Verfassungswandel mit normativen Konsequenzen führen³⁴.

Im Laufe von 150 bis 200 Jahren ist ein solcher Wandel, der bei Verträgen zu einer Anpassungspflicht bzw. zur Kündigungsmöglichkeit i.S. von § VWVFG § 60 VwVfG führt, kaum von der Hand zu weisen. Das Staatsvolk ist nicht mehr identisch mit dem Kirchenvolk und die vom Staat ursprünglich alimentierte Religionsausübung wird nur mehr von 7% der Bevölkerung praktiziert. Wenn der Staat aus dieser Veränderung der Geschäftsgrundlage altrechtlicher Staatsleistungen keine Konsequenzen zieht, läuft er inzwischen Gefahr, Steuergelder für nicht existente Verbindlichkeiten zu verausgaben, was mit den Finanzverfassungen und Haushaltsordnungen von Bund und Ländern unvereinbar ist³⁵.

b) Ein Rechtsgrund für solche Leistungen lässt sich auch nicht aus Art. GG Artikel 140 GG i.V. mit Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV herleiten. Das darin enthaltene Verfassungsgebot besagt lediglich, dass bestehende Staatsleistungen abzulösen sind, selbstverständlich nur, soweit sie tatsächlich bestehen. Die „List konservativer Vernunft“, wonach die Nichterfüllung der Ablösungspflicht dazu führe, dass die altrechtlichen Verbindlichkeiten eingefroren werden³⁶ - inzwischen seit 90 Jahren, womöglich für weitere 100 Jahre - ist rechtsdogmatisch nicht haltbar. Was infolge Wegfalls der ursprünglichen Geschäftsgrundlage im Laufe von Jahrhunderten an kirchlichen Rechtspositionen weggebrochen ist, erhält durch ein Ablösungsgebot, das die Auflösung der kirchlichen Umklammerung des Staates zum Ziel hat³⁷, keine neue Rechtsgrundlage.

c) Vielfach wurde versucht, das Gestrüpp altrechtlicher Verbindlichkeiten des Staates in Kirchenverträgen und Konkordaten zu bündeln, zu Geldrenten zu pauschalisieren, Alimentationsleistungen an Beamtengehälter anzubinden und Reallasten auch durch einmalige Zahlungen abzugelten³⁸. Die Verwirrung wurde dadurch komplett: Inwieweit

wurden nun vom Wegfall der Geschäftsgrundlage dezimierte Verpflichtungen neu begründet³⁹, inwieweit wurde Altes nur noviert, inwieweit wurde aufgestockt und inwieweit abgelöst i.S. von Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV? Faktisch ist auch letzteres geschehen, unabhängig von den ausstehenden Ablösungsrichtlinien des Bundes⁴⁰. Man war sich dessen bewusst und machte dennoch den Vorbehalt, dass die verfassungsrechtlich vorgesehene Ablösung noch ausstehe und dafür die bisherige Rechtslage maßgeblich sei⁴¹.

3. Verfassungswidrige Konkordate und Kirchenverträge

Soweit es sich um die Neubegründung von Verbindlichkeiten handelt, hängt über ihnen das Damoklesschwert der Art. 140 GG/138 I WRV. Wenn dort dem Staat geboten wird, Dauerschuldverhältnisse „abzulösen“, kann ihm nicht gleichzeitig erlaubt sein, neue Dauerschuldverhältnisse einzugehen⁴². Die herrschende „Ideologiejurisprudenz“⁴³ des Staatskirchenrechts versucht diese logische Selbstverständlichkeit wegzuinterpretieren: Die Weimarer Reichsverfassung habe nicht so wie bei der Abschaffung anderer Rechtseinrichtungen (Adelsbezeichnungen, Staatskirche, Vorschulen) deutlich gemacht, dass sie auch bei den Staatsleistungen das Institut als solches liquidieren wollte⁴⁴. Dieser Einwand übersieht, dass man Vermögensrechte nicht wie Adelsbezeichnungen und Vorschulen abschaffen kann, ohne eine Enteignung zu vollziehen. Will man diese vermeiden, kann man eben nur von „Ablösung“ (und nicht von Abschaffung) sprechen. Das bedeutet „Abwicklung der übernommenen Schuldenmasse“⁴⁵, die eine Neubegründung von Dauerschuldverhältnissen ausschließt⁴⁶.

a) Eine andere Frage ist es, inwieweit die Sperre des Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV durchbrochen wird, wenn die Verfassung anderenorts gemeinsame Aufgaben von Staat und Kirche vorsieht.

Zu nennen ist hierbei vor allem Art. GG Artikel 7 GG Artikel 7 Absatz III 1 GG, der den Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen als „ordentliches Lehrfach“ gewährleistet. So richtig es ist, dass daraus „die Verpflichtung des Staates folgt, für den verfassungsrechtlichen Mindeststandard der Versorgung der Schulen mit Religionsunterricht auch in finanzieller Hinsicht Sorge zu tragen“⁴⁷, so wenig selbstverständlich erscheint es, dass er damit auch die vollen Personalkosten übernehmen muss, auch wenn der Religionsunterricht durch kirchliche Lehrkräfte erbracht werden kann bzw. erbracht wird. Dennoch geht die herrschende Lehre und Praxis ohne weiteres davon aus⁴⁸. Unverkennbar bricht hier das alte Alimentationsdenken durch, das der heutigen Verfassungslage jedoch nicht mehr entspricht⁴⁹. Die Institutsgarantie des Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen ließe es durchaus zu, dass sich der Staat darauf beschränkt, die Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen, während die Kirchen die Religionslehrer schicken⁵⁰.

b) In einem nächsten Schritt soll die Verfassungsgarantie des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach dann auch noch „die staatliche Vorsorge für geeignete Ausbildungsstätten zum Erwerb der Religionsfacultas solcher Lehrkräfte“ einschließen⁵¹. Der Staat habe deshalb für religionspädagogische Lehrstühle an pädagogischen Hochschulen Sorge zu tragen, soweit das Lehrpersonal nicht an theologischen Fakultäten ausgebildet wird. In Bayern entstanden auf diese Weise 21 so genannte „Konkordatslehrstühle“, Professuren nicht theologischer Fächer außerhalb der theologischen Fakultäten, deren Besetzung im Einvernehmen mit dem zuständigen Diözesenbischof erfolgt, wenn „gegen deren Inhaber hinsichtlich ihres katholisch-kirchlichen Standpunktes keine Erinnerung zu erheben ist“⁵². In

der Verfassung ist derartiges nicht vorgesehen, weshalb diese Verklammerung staatlicher und kirchlicher Aufgaben auch Art. WRV Artikel 137 WRV Artikel 137 Absatz I WRV widersprechen dürfte, der die Einführung staatskirchlicher Rechtsformen verbietet⁵³.

Bei den Konkordatslehrstühlen mag man sich damit beruhigen, dass in den vorgesehenen Fächern im Rahmen des „katholisch-kirchlichen Standpunktes“ auch für die Studenten, die keine Religionslehrer werden wollen, etwas abfällt; auf speziell kirchliche Bedürfnisse zugeschnitten sind jedoch die theologischen Fakultäten, zu deren Unterhaltung sich der Staat ebenfalls in Konkordaten und Kirchenverträgen verpflichtete, ohne dass hierfür verfassungsrechtliche Grundlagen gegeben sind. Art. 149 III WRV, der festlegte: „Die theologischen Fakultäten an den Hochschulen bleiben erhalten“, wurde vom Grundgesetz nicht übernommen. Der allgemeine „Kulturstaatsauftrag“, der nunmehr zur Legitimation theologischer Lehrstühle herhalten soll⁵⁴, mag fallweise Ermessenszuwendungen rechtfertigen - eine staatliche Dauerverpflichtung kann er im Angesicht des Verpflichtungsverbots des Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV keinesfalls legitimieren. Auch entsprechende landesverfassungsrechtliche Gewährleistungen theologischer Fakultäten⁵⁵ können diese bundesverfassungsrechtliche Hürde nicht überwinden. Soweit in den Verträgen mit den Kirchen nach In-Kraft-Treten des Grundgesetzes in diesem Bereich neue staatliche Dauerverpflichtungen übernommen wurden⁵⁶, sind sie verfassungswidrig.

c) Ähnliches gilt für die Militärseelsorge. Der vom Grundgesetz übernommene Art. WRV Artikel 141 WRV sieht lediglich vor, „die Religionsgesellschaften zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen, soweit das Bedürfnis nach Gottesdienst und Seelsorge im Heer besteht“. Wer glaubt, damit sei eben gemeint, dass die jeweils standortnächsten Pfarrer auf Wunsch der Soldaten in der Kaserne einen Sonntagsgottesdienst abhalten dürfen, hat den Einfallsreichtum kirchenfreundlicher Verfassungsinterpreten gründlich unterschätzt: Aus Art. GG Artikel 4 GG, so wird argumentiert, entspringe die Notwendigkeit, unter den heutigen Bedingungen die Religionsfreiheit des einzelnen Soldaten zu sichern. „Aufgaben und Organisation der heutigen Militärseelsorge machen dies deutlich“, heißt es⁵⁷. Mit dieser „Argumentation“, die das Ausübungs- und Abwehrrecht der Religionsfreiheit ohne weiteres in ein Leistungsrecht uminterpretiert und dessen Umfang dann auch noch tautologisch mit Hilfe der faktischen „Organisation der heutigen Militärseelsorge“ gleichsetzt, wird dem Staat die Befugnis eingeräumt, Militärseelsorge nicht nur „zuzulassen“, sondern „selbst in die Hand zu nehmen“⁵⁸. Der „Anspruch des Soldaten auf Seelsorge“, den er ohne Zweifel gegenüber seiner Kirche hat, wurde 1956 im Soldatengesetz gegenüber dem Staat statuiert und darauf im Militärseelsorgevertrag von 1957 ein Militärkirchenwesen mit eigener Hierarchie von Militärbischof, Militärgeneraldekan und Militärpfarrern im Amt des Staates und vom Staat besoldet installiert⁵⁹. Dass dieser „späte Nachhall der in Preußen bis 1811 bestehenden Militärkirche“⁶⁰ mit dem in Art. WRV Artikel 137 WRV Artikel 137 Absatz I WRV enthaltenen Verbot einer Staatskirche unvereinbar ist, kostet die herrschende Doktrin des Staatskirchenrechts nur eine Handbewegung: Dieser Verfassungsartikel verbiete nicht, „die Zusammenarbeit von Staat und Kirche bei gemeinsamen Angelegenheiten“⁶¹. Militärseelsorger, die den Bundesadler als Dienstsiegel führen und ein Bischofsamt, dessen Inhaber in Personalunion staatliche und kirchliche Herrschaft ausübt⁶², sind jedoch typisch staatskirchliche Rechtsformen, die auch mit dem Gebot der Nichtidentifikation des Staates mit bestimmten Religionsgemeinschaften unvereinbar sind⁶³. Im Übrigen ist nicht zu übersehen, dass die „Totalidentifikation“⁶⁴ des Staates mit der kirchlichen Militärseelsorge ein religiöses Anliegen aufgreift, das in sich widersprüchlich erscheint: *Jesus von Nazareth*, auf den sich die beiden Großkirchen berufen, war bekanntlich ein konsequenter Pazifist, der sich Militärpfarrer, die Kampftruppen segnen, verbeten hätte. Bei allem verfassungsrechtlich

gebotenen Respekt vor dem Selbstverständnis einer Konfession können fundamentale Selbstwidersprüche ihres Bekenntnisses jedenfalls dann nicht außer Acht gelassen werden, wenn daraus Ansprüche an die Rechtsgemeinschaft abgeleitet werden, die nur akzeptabel sind, wenn sie schlüssig sind.

d) Die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Grenzen bleiben für die bestehenden Kirchenverträge und Konkordate nicht ohne Konsequenzen. Soweit darin Verpflichtungen enthalten sind, die bereits vor 1919 begründet wurden, sind sie verfassungsrechtlich unbedenklich. Soweit (zusätzliche) Staatsleistungen während der Weimarer Republik übernommen wurden, sind sie im Rahmen des Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV in Verbindung mit den sich aus der Weimarer Reichsverfassung möglicherweise ergebenden Ausnahmen vom Ablösungsverbot verfassungsgemäß. Soweit der Staat nach dem 23. 5. 1949 weitere Dauerverpflichtungen gegenüber den Kirchen übernommen hat, begegnen sie der Sperre der Art. 140 GG/138 I WRV, die nur durch im Grundgesetz selbst zugelassene Ausnahmen durchbrochen werden könnte.

Wendet man diese verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen beispielsweise auf bayerische Verhältnisse an, ergibt ein Vergleich der Konkordate von 1817, 1924 und der Neufassung von 1968 unter anderem Folgendes:

Im Konkordat von 1817 übernahm das Königreich Bayern in Art. IV den Unterhalt für die Erzbischöfe und Bischöfe und eine Reihe anderer Kirchenoberen (Pröbste, Dechanten etc.) sowie die Dotationen für die bischöflichen Priesterseminare. Auch die Bereitstellung von Gebäuden und Wohnungen für die Kirchenoberen wurde vom Staat übernommen. Durch das Konkordat von 1924 werden in Art. 10 „die vermögensrechtlichen Verpflichtungen, die im Konkordat von 1817 festgelegt sind“, durch eine neue Vereinbarung „ersetzt“, in der die Altleistungen im Wesentlichen fortgeschrieben, den wirtschaftlichen Verhältnissen angepasst und abgerundet werden. Hinzu kommt, dass sich der Staat verpflichtet, an den bestehenden bayerischen Universitäten theologische Fakultäten zu unterhalten, darüber hinaus in den Fachbereichen Philosophie, Gesellschaftswissenschaften und Pädagogik je einen Lehrstuhl zu schaffen, dessen Besetzung im Einvernehmen mit den Kirchen erfolgt (Art. 3 § 5), und schließlich eine „örtlich zusammengefasste kirchliche Gesamthochschule“ zu errichten. (Art. 5 § 1) Gegen die theologischen Fakultäten ist mit Rücksicht auf Art. WRV Artikel 149 WRV Artikel 149 Absatz III WRV nichts einzuwenden. Die Schaffung von zusätzlichen kirchenabhängigen Lehrstühlen außerhalb dieser Fakultäten („Konkordatslehrstühle“) und die Errichtung einer kirchlichen Gesamthochschule sind hingegen in der Verfassung nicht vorgesehen und dürften deshalb gegen die Sperre des Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV verstoßen. Ebenso verhält es sich mit der Verpflichtung in Art. 11 des Konkordats, wonach „der bayerische Staat ... in seinen Straf-, Pflege-, Erziehungs- und Krankenanstalten ... auf seine Kosten eine entsprechende Seelsorge einrichten“ werde. Die Fassung des Konkordats von 1968 übernimmt das Konkordat von 1924 und unterliegt somit im Wesentlichen derselben rechtlichen Beurteilung wie dieses. Neue finanzielle Verpflichtungen des Staates gegenüber der Katholischen Kirche werden durch die Aufstockung der kirchlichen Gesamthochschule zu einer „Katholischen Universität in kirchlicher Trägerschaft“ übernommen. Im Gegensatz zur Gesamthochschule werden an dieser Universität nicht nur katholische Theologie und Religionspädagogik gelehrt, sondern auch „Geisteswissenschaften im Übrigen sowie Mathematik und Geographie“ und Wirtschaftswissenschaften. Die Verpflichtung des Staates, der Kirche 90% (nach Einrichtung der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät 85%) zu erstatten, erweist sich als ein Verstoß gegen die Sperre der Art. GG Artikel 140 GG, Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV.

4. Subventionierung ohne Gesetz?

Unbewältigte verfassungsrechtliche Probleme ergeben sich des Weiteren bei den Ermessenszuwendungen der öffentlichen Hand an die Kirchen. Gefördert wird so gut wie alles, was es an kirchlichen Einrichtungen und Veranstaltungen gibt - von Kirchentagen, Akademien und Erwachsenenbildung über Kindergärten, Jugend- und Altenhilfe bis hin zu Krankenhäusern und den Sozialeinrichtungen von Caritas und Diakonie⁶⁵. Genügen hierfür bloße Haushaltsansätze, die noch dazu meist in Positionen verpackt sind, aus denen die einzelnen Zuwendungen für kirchliche Zwecke nicht transparent werden? Oder greift angesichts der Größenordnung der Subventionierung, die zu einer weltanschaulichen und gesellschaftlichen Präponderanz der kirchlichen Aktivitäten führt, der Parlaments- bzw. Gesetzesvorbehalt⁶⁶, so dass ein eigenes Gesetz erforderlich ist, das sich mit der Subventionierung kirchlicher oder besser allgemein: konfessionell gebundener Einrichtungen befasst?

Die Vertreter eines kirchenfreundlichen Religionsverfassungsrechts, die auch in dieser Frage die Diskussion beherrschen, begnügen sich vielfach mit dem Hinweis, dass „die staatskirchenrechtlichen Normen des Grundgesetzes“ die „finanzielle Förderung von Religion und Religionsgemeinschaften“ nicht ausschließen⁶⁷ und dass Art. GG Artikel 4 GG schließlich auch die sozial-caritativen Betätigungen der Kirchen verbürge⁶⁸. Vielfach wird auch der allgemeine Kultur- und Sozialstaatsauftrag der Verfassung zur Rechtfertigung der Subventionierung des kirchlichen Bildungs- und Sozialwesens herangezogen⁶⁹. Dabei fördert der Staat längst nicht mehr einen spezifisch weltanschaulichen Bedarf an kirchlichen Wohlfahrtseinrichtungen, sondern lediglich ein durch frühere Finanzierung geschaffenes Monopol⁷⁰, das er überdies durch rechtliche und faktische Privilegierungen flankiert - bei der Genehmigung beispielsweise von Kindergärten oder der Aufnahme von Kliniken in den Krankenhausbedarfsplan⁷¹.

Hier stößt der Staat nicht nur auf das weltanschauliche Neutralitätsgebot, das die Bevorzugung kirchlicher Einrichtungen und die permanente Absicherung ihrer Vorherrschaft verbietet, sondern auch auf die Religionsfreiheit kleiner Religionsgemeinschaften, denen Art. GG Artikel 4 GG ebenfalls sozial-caritative Entfaltung verbürgt. Soweit die Kleinen infolge der einseitigen staatlichen Subventionierung der Großen gar nicht aufkommen können, handelt es sich um Wettbewerbsverzerrungen, die im religiösen Bereich mit Art. GG Artikel 4 sowie Art. GG Artikel 3 GG Artikel 3 Absatz III GG und bei der wirtschaftlichen Umsetzung religiöser Aktivitäten durch soziale und medizinische Einrichtungen auch mit Art. GG Artikel 14 GG kollidieren⁷². Dabei korreliert das Gewicht der Grundrechtsbeeinträchtigung mit der relativen Höhe der Subvention, die sich aus dem Vergleich mit den vom Subventionsempfänger aufgebrauchten Eigenmitteln ergibt. In solchen Fällen bedürfen Subventionen einer gesetzlichen Grundlage, die über den bloßen Haushaltsansatz hinausgeht⁷³.

Dabei sind die jeweiligen verfassungsrechtlichen Kautelen zu berücksichtigen. Die erste besteht darin, dass von Verfassungs wegen alle Religionsgesellschaften gleichberechtigt sind⁷⁴. Das Wort „Kirche“ kommt nur in Verbindung mit der Feststellung vor, dass „keine Staatskirche“ bestehe (Art. GG Artikel 140 GG i.V. mit Art. WRV Artikel 137 WRV Artikel 137 Absatz I WRV). Das bedeutet zunächst, dass sozial-caritative oder pädagogische Aktivitäten privater Träger, gleich welcher Weltanschauung oder Religion, grundsätzlich nicht weniger förderungswürdig sind als vergleichbare kirchliche Aktivitäten. Ob und in

welchem Umfang der Staat Jugendeinrichtungen oder Altenheime subventioniert, kann sich nur anhand des sozialen Bedarfs und nicht der Konfession entscheiden. Das Paradebeispiel für gleichheitswidrige Schief lagen bildet die Privatschulförderung, bei der die privaten Träger schlechter gestellt sind, als katholische oder evangelische Schulträger. Der Hinweis, dass Konkordate und Kirchenverträge eine Besserstellung vorsähen⁷⁵, verfängt gegenüber dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot ebenso wenig wie der Versuch, die Ungleichbehandlung mit Art. GG Artikel 7 GG Artikel 7 Absatz V GG zu rechtfertigen⁷⁶. Auch „der Gedanke, das Vertrauen der konfessionellen und weltanschaulichen Träger in die bisherige Förderungspraxis nicht zu enttäuschen“, ist kein tragfähiger Gesichtspunkt, die nichtkirchlichen Privatschulträger schlechter zu stellen⁷⁷.

Selbstverständlich muss der Staat auch bei der finanziellen Förderung rein religiöser Veranstaltungen Gleichheit walten lassen. Damit ist es beispielsweise nicht vereinbar, dass aus den Steuergeldern aller Bürger Papstbesuche und Kirchentage subventioniert werden, während man privaten Religionsgemeinschaften für ihre Treffen nicht einmal öffentliche Räumlichkeiten zur Verfügung stellt⁷⁸, geschweige denn für internationale Großveranstaltungen auch nur bescheidene Beihilfen gewährt⁷⁹.

Richtigerweise besteht überhaupt keine Veranlassung, religiöse Veranstaltungen, gleich welcher Art, zu fördern. Religionssubventionen stammen aus den Steuergeldern aller Bürger, von denen ein Teil konfessionslos ist. Wer Religion in der Gemeinschaft ausüben will, fördert seine Konfession durch Kirchensteuern oder - bei den privaten Religionsgemeinschaften - durch Spenden. Aus Art. GG Artikel 4 GG ein Recht auf finanzielle Leistungen des Staates abzuleiten, ist vor dem Hintergrund des geltenden Kirchensteuersystems und dem Verbot staatskirchlicher Verflechtungen, ein verfassungswidriger Anachronismus. Der Staat des Grundgesetzes ist ein Sozial- und Kulturstaat, aber kein „Religionsstaat“. Deshalb geht auch der Versuch, den Kulturstaatsauftrag zu Gunsten der Kirchen zu mobilisieren, weitgehend fehl. Dass die Kirchen eine „die Tradition und Kultur mitbestimmende Religion“ repräsentieren und „zur Betreuung der Menschen organisatorisch in der Lage“ sind⁸⁰, reicht hierfür jedenfalls nicht aus. Das sind keine verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte, sondern allenfalls rechtspolitische Krücken einer Kirchenbürokratie, von der immer weniger Menschen „organisatorisch betreut“ werden wollen.

IV. Zusammenfassung

Die staatliche Finanzierung der so genannten Großkirchen erfolgt durch altrechtliche Leistungen, neue vertragliche Verpflichtungen und Ermessenszuwendungen. Altrechtliche und neue Verpflichtungen gehen ineinander über und verlieren sich teilweise in einem unüberschaubaren Gestrüpp von echten Verbindlichkeiten und freiwilligen Dotationen, die weit in die Geschichte zurückreichen. Eine umfassende Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen ist unerlässlich, um Klarheit zu erhalten, wie viel die öffentliche Hand aus welchen Rechtsgründen für welche kirchlichen Einrichtungen jährlich bezahlt.

Die altrechtlichen Verpflichtungen können nicht Jahrhunderte überdauern, ohne unter dem Gesichtspunkt der *clausula rebus sic stantibus* überprüft zu werden. Art. GG Artikel 140 GG, Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV enthält nicht die Garantie „ewiger“ Kirchenrenten. Die darin enthaltene Ablösungspflicht verbietet die Eingehung neuer Dauerverpflichtungen des Staates gegenüber den Kirchen, soweit sie die Verfassung nicht erkennbar zulässt. Die Institutsgarantie des Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen in Art. GG Artikel 7 GG Artikel 7 Absatz III GG öffnet die Sperre des Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV nicht für die Alimantation von Lehrkräften an Schulen und Hochschulen; und Art. WRV Artikel 141 WRV rechtfertigt nicht eine Militärseelsorge im Sinne der heutigen Militärkirche. Im Angesicht der verfassungsrechtlichen Sperre des Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV sind die vorhandenen Konkordate und Kirchenverträge in Teilen nichtig.

Für die Ermessenszuwendung der öffentlichen Hand der Kirchen reichen die Haushaltsgesetze nicht aus; der Parlamentsvorbehalt und die grundrechtsrelevanten Folgen für andere Religionsgemeinschaften erfordern Subventionsgesetze. Dabei sind die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Neutralitätsgebots, der Art. GG Artikel 3 GG Artikel 3 Absatz III, Art. GG Artikel 4 und Art. GG Artikel 14 GG zu beachten, was bei bereits existierenden Förderungsgesetzen beispielsweise im Privatschulbereich nicht hinreichend geschah. Für die Förderung ausschließlich religiöser Aktivitäten ist im säkularen Staat des Grundgesetzes kein Raum.

Fußnoten:

1

Laut Auskunft des Bundesamts für Statistik v. 17. 7. 2000 gingen zum Stand v. 31. 12. 1998 von 27154000 Katholiken 4633000 und von 27099000 Protestanten 1141000 zum Sonntagsgottesdienst, woraus sich bei einer Gesamtbevölkerung zum selben Stichtag von 82037000 die Zahl der Gottesdienstbesucher mit 7,038% der Bevölkerung errechnet; die Besucherzahlen sind weiter rückläufig, was laut FAZ v. 24. 11. 1998 zwischen 1996 und 1997 allein bei den Katholiken zu 200000 Kirchenbesuchern weniger führte.

2

Errechnet sich aus den in Fußn. 1 angegebenen Zahlen, die kommagenau 66,13% ergeben.

3

Laut Auskunft des Statistischen Bundesamts vom 17. 7. 2000 waren es 1999
16935792 DM (netto).

4

Vgl. hierzu die Aufstellung bei *Rampp*, in: *Reinsdorf*, Drahtzieher Gottes, 1995, S. 43.

5

Die Woche v. 6. 2. 1998; Der Spiegel 10/1995; Focus 1/1997.

6

Vgl. zu den Steuer-, Gebühren- und Kostenbefreiungen *Robbers*, in: Hdb.d.
StaatskirchenR I, 2. Aufl. (1994), S. 869ff., und *Czermak*, Staat und Weltanschauung,
1993, S. 312.

7

Rampp, in: *Reinsdorf* (o. Fußn. 4), S. 32; vgl. ferner *Herrmann*, Die Caritas-Legende,
1993, S. 116f. m. konkreten Zahlenbeispielen, wonach die Evangelische Landeskirche
in Bayern 1991 für die gesamte Sozialarbeit gerade 4,4% ihres Etats aufwandte und
der Deutsche Caritasverband in der ersten Hälfte der 80er Jahre weniger als 1/5 der
Gesamteinnahmen in die Finanzierung der Sozialeinrichtungen investierte. Vgl. zum
Gesamten ferner *Goll*, Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftsfaktor, 1991.

8

Herrmann (o. Fußn. 7), S. 116ff., 237f.

9

So nachdrücklich *Herrmann* (o. Fußn. 7) m. weiteren Details; ferner *Besier*, Konzern
Kirche, 1997, S. 28f.

10

Vgl. zum Wortlaut und geschichtlichen Hintergrund *Frotscher/Pieroth*,
Verfassungsgeschichte, 1997, S. 83ff.

11

Zit. nach *Isensee*, in: Hdb. d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 1012.

12

Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung der Staatsleistungen im 18. Jahrhundert und
zum Motiv dieser Garantie *Brauns*, Staatsleistungen an die Kirchen und ihre
Ablösung, 1970, S. 22ff., 26.

13

Vgl. hierzu *Brauns* (o. Fußn. 12), S. 16, 30ff.

14

Vgl. dazu auch *Isensee*, in: Hdb. d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 1022f.

15

Eine der wenigen neueren Darstellungen alter und neuer Staatsleistungen, die an altrechtliche Verpflichtungen anknüpfen, findet sich (bezogen auf Nordrhein-Westfalen) bei *Clement*, Essener Gespräche (28), 1994, S. 41ff.; vgl. auch die Zusammenstellung der kirchlichen Subventionen einzelner Bundesländer Ende der 60er Jahre bei *Brauns* (o. Fußn. 12), S. 107ff.

16

Zur Abgrenzung zwischen Staatsleistung und Subvention vgl. auch *Isensee*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 1020, der den „eigentlichen Unterschied“ darin sieht, „dass die Staatsleistung sich aus einer in der Vergangenheit liegenden Rechtsgrundlage rechtfertigt, die Subvention dagegen aus einem künftig zu verwirklichenden öffentlichen Interesse. Das eine Rechtsinstitut dient der Tilgung von Altlasten des Staates, das andere der Erfüllung heutiger Staatsaufgaben“.

17

Vgl. hierzu erneut *Clement*, Essener Gespräche (28), 1994, S. 46f., der die Anknüpfung an Verträge aus dem vorigen Jahrhundert und der Weimarer Zeit sowie der Aufstockung der darin enthaltenen Dotationen beschreibt.

18

Vgl. zu diesen und anderen Beispielen *Rampp*, in: *Reinsdorf* (o. Fußn. 4), S. 19f.

19

Selbst ein so kirchenfreundlicher Autor wie *Robbers*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 867, konstatiert deshalb: „Die Vielfalt finanzieller Förderung der Kirchen durch den Staat macht Systematisierungen problematisch, verlässliche Schätzungen des Volumens nahezu unmöglich“.

20

MIZ - Materialien und Informationen zur Zeit - 1/97 Meldung 2370.

21

Zu den Schwierigkeiten, die Höhe der staatlichen Leistungen zu schätzen, vgl. auch *Brauns* (o. Fußn. 12), S. 107.

22

So *Marré*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 1101; nach *Robbers*, in: Hdb. d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 872, sollte die Kirchensteuer ein „Schritt zur Entflechtung der engen Verbindung von Thron und Altar“ sein.

23

Marré, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 1102.

24

Rampp, in: *Reinsdorf* (o. Fußn. 4), S. 43 (Anh. 1), und *Czermak* (o. Fußn. 6), S. 312.

25

Isensee, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 1028.

26

A.A. *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog*, GG, Stand: 1973, Art. GG/ Artikel 140 GG/Art. WRV Artikel 138 WRV Rdnr. 3; vgl. zum Streitstand im Übrigen *Isensee*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 1013 m. Fußn. 9, der die Frage offen lässt. So wie hier *Brauns* (o. Fußn. 12), S. 16f.

27

Isensee, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 1029.

28

Allzu leicht macht es sich auch die Denkschrift des Deutschen Evangelischen Kirchenbundes aus dem Jahr 1927 (auf die *Isensee* Bezug nimmt), wonach zur Rechtfertigung staatlicher Dotationen für eine Landeskirche die Feststellung genügen müsse, dass die Leistungen „mit dem Gesamtvorgang der Säkularisationen in Zusammenhang stehen“ (*Isensee*, in: Hdb.d. StaatskirchenR [o. Fußn. 6]).

29

Vgl. dazu die Beispiele o. II 1.

30

So z.B. *Robbers*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 871.

31

Czermak (o. Fußn. 6), S. 316.

32

So auch *Herrmann*, Die Kirche und unser Geld, 1990, S. 82ff., unter Anführung eindrucksvoller Beispiele rechtswidrigen kirchlichen Vermögenserwerbs.

33

BVerfGE 34, BVERFGHE Jahr 34 Seite 217 = *NJW* 1973, NJW Jahr 1973 Seite 609.

34

Vgl. hierzu z.B. die Entscheidung des *BayVerfGH* in: *VerfGHE* 20, VERFGHE Jahr 20 Seite 36 (VERFGHE Jahr 20 Seite 44), sowie - bezogen auf Kirchenbaulasten - *Renck*, *BayVBl* 1996, BAYVBL Jahr 1996 Seite 18, und *ders.*, *BayVBl* 1999, BAYVBL Jahr 1999 Seite 75, bezogen auf die allgemeinen staatsrechtlichen Folgen des „Wandels im soziologischen Vorfeld“; ferner *Müller-Volbehr*, *ZRP* 1991, ZRP Jahr 1991 Seite 345 (ZRP Jahr 1991 Seite 349): „Unter veränderten Umständen sind verfassungs- wie einfache Gesetzesnormen und -begriffe jedoch einer geänderten Interpretation und Fortbildung zugänglich. So unterliegen insbesondere Reichweite und Grenzen des in Art. GG Artikel 4 GG verbürgten Grundrechts der Religionsfreiheit einem wandelbaren Verfassungsverständnis auch hinsichtlich seiner kollektiven, den Kirchen zugute kommenden Komponente“.

35

Vgl. z.B. Art. GG Artikel 110 GG Artikel 110 Absatz I GG, § BHO § 6 BHO, Art. BAYVERF Artikel 78 BAYVERF Artikel 78 Absatz I BayVerf., Art. BAYHO Artikel 2 BayHO.

36

Isensee, in: *Hdb.d. StaatskirchenR* (o. Fußn. 6), S. 1017; vgl. auch *Robbers*, in: *Hdb.d. StaatskirchenR* (o. Fußn. 6), S. 874, der in Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV eine „Garantie der Staatsleistungen“, ja darüber hinaus „einen Anker der verfassungsrechtlichen Legitimität staatlicher Förderung der Kirchen“ sieht.

37

Dieses Ziel ist unstrittig, vgl. z.B. *Isensee*, in: *Hdb.d. StaatskirchenR* (o. Fußn. 6), S. 1016, sowie *Brauns* (o. Fußn. 12), S. 81f.

38

Vgl. die Zusammenstellung bei *Brauns* (o. Fußn. 12), S. 66 Fußn. 10; zur Ablösung der Reallasten ferner S. 90, Fußn. 105.

39

Einige Landesverfassungen garantieren die nach 1919 neu begründeten und von Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV nicht erfassten Staatsleistungen (Art. RPVERF Artikel 45 RhPfVerf., Art. BAYVERF Artikel 145 BAYVERF Artikel 145 Absatz I BayVerf., Art. SAARLVERF Artikel 39 SaarlVerf., Art. BWVERF Artikel 7 BadWürttVerf.); vgl. hierzu auch *Robbers*, in: *Hdb. d. StaatskirchenR* (o. Fußn. 6), S. 869.

40

Vgl. *Isensee*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 1049: „Die Veränderungssperre hat die Länder nicht gehindert, Staatsleistungen im Wege der *Vereinbarung* mit den Kirchen abzulösen.“ Als „Beispiele für kirchenvertragliche De-facto-Ablösungen“ nennt er: Art. 16, 17 NdsKV; Art. 15, 16 NdsK; Art. 5-7 HessKV u.a.; auch das *BVerwG* geht in Bd. 38, S. 78, von einer solchen Ablösungspraxis aus und nennt als Beispiele das Reichskonkordat vom 12. 9. 1933 und den Loccumer Vertrag des Landes Niedersachsen mit den Evangelischen Kirchen vom 19. 3. 1955; vgl. zur Umwandlung und Ablösung konkreter Staatsleistungen auch *Robbers*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 875, der sowohl ehemalige Zahlungen als auch regelmäßige Leistungen in Kirchenverträgen als einen Fall bereits erfolgter Ablösungen i.S. von Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV ansieht.

41

Vgl. hierzu auch *Isensee*, in: Hdb. d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 1050 m. Fußn. 159.

42

So vor allem *Brauns* (o. Fußn. 12), S. 82ff.; ebenso *Weber*, ZEVKirchR 1991, 263.

43

v. *Zeuschwitz*, JZ 1971, JZ Jahr 1971 Seite 11; „In wenigen Verfassungsrechtsfragen ist die Scheidelinie zwischen exegetischem Bemühen und schlichter ‚Ideologiejurisprudenz‘ so schlecht markiert, wie bei der Beurteilung der religiösen und weltanschaulichen Aktivitäten des Staates“; ähnlich *Bethge*, DVBl 1989, DVBl Jahr 1989 Seite 579, u.ausf. *Czermak* (o. Fußn. 6), S. 271; der Begriff „Ideologiejurisprudenz“ wurde erstmals von *Bettermann*, 46. DJT (1966), Bd. II E, S. 39, in anderem Zusammenhang geprägt und von ihm als „verkappte Theologie“ charakterisiert.

44

Vgl. *Isensee*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 1057.

45

So formuliert es bemerkenswerterweise auch *Isensee*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6).

46

Dass dies auch der Entwicklungsgeschichte der Verfassungsbestimmung und der öffentlich-rechtlichen Bedeutung des Begriffs „Ablösung“ entspricht, hat *Brauns* schon 1970 nachgewiesen (o. Fußn. 12), S. 82ff., ohne dass sich die Befürworter einer sinnentleerten Interpretation des Art. WRV Artikel 138 WRV Artikel 138 Absatz I WRV dadurch beirren ließen.

47

Robbers, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 875.

48

Vgl.z.B. *Link*, in: Hdb.d. StaatskirchR II (o. Fußn. 6), S. 469, sowie Art. BAYSCHFG Artikel 7 BaySchFG: „Der von Geistlichen, Katecheten und sonstigen Religionslehrern an Volksschulen ... erteilte Religionsunterricht wird den Kirchen und Religionsgemeinschaften vom Staat pauschal vergütet“.

49

So auch *BVerfGE* 44, BVERFGE Jahr 44 Seite 57.

50

Vgl. zum Ganzen auch *Weber*, ZEVKirchR 1991, 268, der diese Rechtsauffassung früher vertreten hat, sich aber in der zitierten Arbeit korrigiert; so wie hier *Renck*, BayVBl 1993, BAYVBL Jahr 1993 Seite 170, der zu Recht darauf hinweist, dass Art. GG Artikel 7 GG Artikel 7 Absatz III 2 GG festlegt, dass der Religionsunterricht „in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften“ erteilt wird und damit diesen auch die Dispositionsbefugnis einräumt, inwieweit sie auf das staatliche Angebot eingehen oder nicht.

51

Link, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 473.

52

Art. 5 § 1 BayKonk i.d.F.v. 7. 10. 1968: „Der Staat wird an den bisherigen pädagogischen Hochschulen in München, Augsburg, Bamberg, Nürnberg, Regensburg und Würzburg Professuren für Philosophie errichten, gegen deren Inhaber hinsichtlich ihres katholisch-kirchlichen Standpunktes keine Erinnerung zu erheben ist“.

53

Vgl. zum Ganzen auch *Kleine*, Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten im Verhältnis von Staat und Kirchen unter dem Grundgesetz, 1993, S. 159ff., der sich auch mit der saloppen Rechtfertigung dieser staatskirchlichen Symbiose durch den *BayVerfGH* (BayVBl 1980, BAYVBL Jahr 1980 Seite 462) auseinandersetzt.

54

Vgl.z.B. *Weber*, ZEVKirchR 1991, 268 (270); daneben will man die theologischen Fakultäten auf die Wissenschaftsfreiheit des Art. GG Artikel 5 GG Artikel 5 Absatz III 1 GG stützen, so z.B. *Hollerbach*, in: Hdb. d. StaatskirchenR II (o. Fußn. 6), S. 555ff., der allerdings einräumt, „dass dieses Grundrecht keine ‚actio‘ auf Einrichtung einer Fakultät an einer bestimmten oder gar an jeder staatlichen Universität herleiten“ lasse.

55

Vgl. z.B. Art. BAYVERF Artikel 150 BAYVERF Artikel 150 Absatz II BayVerf.,
Art. HEVERF Artikel 60 HEVERF Artikel 60 Absatz II HessVerf. und Art. RPVERF
Artikel 39 RPVERF Artikel 39 Absatz I 3 RhPfVerf.

56

Vgl. hierzu unten II 3d.

57

Seiler, in: Hdb.d. StaatskirchenR II (o. Fußn. 6), S. 961 unter Hinw. auf *Scheuner*, in:
Militärseelsorge, 14 (1972), S. 228ff., 237.

58

So bereits *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919, 10. Aufl.
(1929), S. 567, der dabei an das „aus der Vergangenheit überkommene
Militärkirchenwesen“ anknüpft, das „nicht beseitigt“ worden sei.

59

Vgl. zu Einzelheiten *Kleine* (o. Fußn. 53), S. 163ff. (krit.); *Fischer*, Volkskirche ade,
4. Aufl. (1993), S. 141ff. (krit.); *Seiler*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6)
(befürwortend).

60

Preuß, Alternativkomm.z. GG, Art. WRV Artikel 141 WRV Rdnr. 70.

61

Seiler, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 970; ähnlich *Pirson*, Essener
Gespräche (23), 1989, S. 4ff., 13.

62

Vgl. dazu auch *Kleine* (o. Fußn. 53), S. 182f.

63

Aus diesem Grund hält *Obermeier*, in: BK, Art. 140 Rdnr. 95, die Übernahme von
Geistlichen in die Staatsorganisation für nichtig; zurückhaltend äußert sich *Weber*,
ZEVKirchR 1991, 268 (271), der das Ergebnis der herrschenden Lehre referiert und
sodann bemerkt, dass sich „verfassungspolitisch natürlich trefflich darüber streiten“
ließe, „ob eine klare Aufgabentrennung in diesem Bereich, eine Wahrnehmung der
Anstalts- und Militärseelsorge durch die Kirchen selbst, der gegenwärtigen Regelung
vorzuziehen wäre“.

64

Kleine (o. Fußn. 53), S. 183.

65

Vgl.z.B. *Marré*, Die Kirchenfinanzierung in Kirche und Staat der Gegenwart, 1991, S. 35ff.; *Clement*, Essener Gespräche (28), 1994, S. 51ff.

66

Vgl. zu dessen Bedeutung für das Subventionswesen z.B. *Schaefer*, Haushaltsgesetz jenseits der Kreditfinanzierungsgrenzen, 1996, S. 17ff.; *Jarras*, NVwZ 1984, NVWZ Jahr 1984 Seite 473.

67

So z.B. *Robbers*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 873.

68

So z.B. *Marré* (o. Fußn. 65), S. 36; eingehender *Pirson*, Essener Gespräche (28), 1994, S. 89ff., der die staatliche Förderung der Kirchen u.a. als Gewährleistung der Religionsfreiheit versteht; dieses Argument zieht auch *Robbers*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 876 heran.

69

Vgl. die Übersicht bei *Czermak* (o. Fußn. 6), S. 317ff., sowie *Robbers*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 878, der von der „Sozialpflichtigkeit des Gemeinwesens“ spricht und diese gewissermaßen seelsorgerisch überhöht, indem er bemerkt: „Ohne die diakonische und caritative Tätigkeit der Kirchen, nicht zuletzt aber auch ohne die in diesem Zusammenhang häufig vergessene, in die Tiefen menschlicher Existenz vordringende Seelsorge der Kirchen könnte dieser Sozialpflichtigkeit nicht Genüge getan werden“.

70

Neumann spricht von einem „Wohlfahrtsimperialismus“, zit. nach *Czermak* (o. Fußn. 6), S. 330.

71

Vgl. hierzu erneut *Czermak* (o. Fußn. 6), S. 329.

72

Vgl. zur Forderung der Gleichheit bei der Subventionierung von Religionsgemeinschaften bereits die Überlegungen im Umfeld der Frankfurter Nationalversammlung *Brauns* (o. Fußn. 12), S. 29 mit dem Zitat von *Niedner* in Fußn. 86.

73

Vgl. hierzu auch *Jarass*, NVwZ 1984, NVWZ Jahr 1984 Seite 477, der seine Überlegungen wie folgt zusammenfasst: „Insgesamt lässt sich feststellen, dass Wirtschaftssubventionen dann einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, wenn sie Konkurrenten des Subventionsempfängers so schwer treffen, dass sie zu einer vollständigen oder teilweisen Betriebsaufgabe gezwungen sind. Im Übrigen ist von Relevanz, wie hoch die Subvention im Verhältnis zu den vom Subventionsempfänger selbst aufgebrauchten Mitteln ist.“; *Schaefer* (o. Fußn. 66), S. 17ff., 20.

74

Die Grundnorm dieser Parität ergibt sich nach herrschender Auffassung aus Art. GG Artikel 3 GG Artikel 3 Absatz I GG und nicht aus speziellen Maßstäben staatskirchenrechtlicher Art. Vgl. hierzu *Heckel*, in: Hdb.d. StaatskirchenR (o. Fußn. 6), S. 589 m. w.Hinw.

75

So *BVerwG*, NJW 1986, NJW Jahr 1986 Seite 3220.

76

So *BayVGH*, BayVBl 1984, BAYVBL Jahr 1984 Seite 338: Art. 7 V privilegiere Schulen mit weltanschaulicher Prägung als Ausfluss von Art. GG Artikel 4 GG Artikel 4 Absatz I GG; die Schulen in kirchlicher Trägerschaft bildeten „einen Hauptanwendungsfall der zweiten Gruppe des Art. GG Artikel 7 GG Artikel 7 Absatz V GG, weshalb es „nicht ohne weiteres sachwidrig“ sei, „wenn der Gesetzgeber bei der Regelung der Privatschulförderung an die Hervorhebung der Volksschulen weltanschaulicher Prägung anknüpft und die Förderung der privaten kirchlichen Sondervolksschulen in einem Teilbereich nicht den allgemeinen sonst für diese Förderung geltenden Beschränkungen unterwirft“. Krit. hierzu auch *Gramlich*, BayVBl 1987, BAYVBL Jahr 1987 Seite 490ff., und *Czermak* (o. Fußn. 6), S. 324f.

77

BVerfGE 75, BVERFGE Jahr 75 Seite 72.

78

So ein Beschluss des Berliner Abgeordnetenhauses vom 1. 7. 1999, in dem der Senat aufgefordert wird, „alles in seiner Macht Stehende zu tun“, damit Einrichtungen, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, „Vereinigungen oder Organisationen, die sich als konfliktträchtige religiöse oder weltanschauliche Gruppen bestätigen ... von der Vergabe von Räumen und Freianlagen ausschließen“. Nach einer schriftlichen Mitteilung der Senatsverwaltung sind davon alle neuen religiösen Bewegungen betroffen, die „im Sektenbericht“ des Landes Berlin erwähnt sind. Auf konkrete Gesetzes- oder Verfassungsverstöße wird nicht abgestellt.

79

Vgl. zum Ganzen auch *Müller-Volbehr*, ZRP 1991, ZRP Jahr 1991 Seite 345 (ZRP Jahr 1991 Seite 346): „Es gilt, endgültig Abschied zu nehmen von der Vorstellung, es

gebe nur die beiden Großkirchen und einige kleine, zahlenmäßig unbedeutende Sekten”.

80

Pirson, Essener Gespräche (28), 1994, S. 99.