

Kurzgutachten zu Fragen eines Konkordatsgesetzes zum Vertrag zwischen dem Hl. Stuhl und dem Land Brandenburg vom 12. November 2003 – Landtagsdrucksache 3/ 6879

Vorgelegt im Auftrag der Bürgerrechtsorganisation **HUMANISTISCHE UNION**, Berlin, anlässlich der Anhörung des Hauptausschusses des Landtags von Brandenburg am 25. 3. 2004

von **Dr. Gerhard Czermak**

Es wird im Folgenden der Schwerpunkt auf die rechtlichen und rechtspolitischen Rahmenbedingungen und Funktionen derartiger Verträge eingegangen. Angesichts der übrigen Stellungnahmen, insb. des detaillierten und kritischen Gutachtens von Prof. Dr. Ludwig Renck vom 26. 1. 2004, werden nur einige konkrete Vertragspunkte kritisch diskutiert.

I. Staat-Kirche-Verträge: Sowohl bisher übliches Gestaltungsmittel in Deutschland als auch verfassungsrechtliche und rechtspolitische Merkwürdigkeit

Der Abschluss derartiger Verträge begann in der jüngeren deutschen Geschichte mit dem Bayernkonkordat von 1924, das auch „beispielhaft“ für die Nachkriegsentwicklung blieb. Es war schon seinerzeit im Bayerischen Landtag wegen seiner massiven Begünstigung der kath. Kirche äußerst umstritten, und Proteste des Lehrerverbands erzwangen eine abmildernde Regierungserklärung betreffend den Gesetzesvollzug. Das Bayernkonkordat stellte nach Aussage des prot. Kirchenhistorikers Klaus Scholder „das günstigste Ergebnis dar, das zwischen der katholischen Kirche und einem modernen liberalen Staat je ausgehandelt wurde“.¹ Dennoch ist es noch heute in aktualisierter Form in Kraft. In der ungeachtet des GG für die Bundesrepublik stark konfessionalisierten Adenauer-Ära wurde diese Vertragstradition 1955 mit dem berühmten evangelischen *Kirchenvertrag von Loccum* neu begründet. Dieser *maximal kirchenfreundliche* kodifikatorische Vertrag wurde *Vorbild für ein sich entwickelndes unvorstellbar und weltweit einzigartig dichtes Vertragssystem*. Dieses wurde nach 1989 unter massivem Druck aus dem Westen und mit Hilfe westlicher Juristen sogar *den neuen Bundesländern mit ihrer völlig anderen religionssoziologischen Situation übergestülpt*. Dies geschah angesichts der dortigen gigantischen sonstigen Probleme in einer erstaunlichen Geschwindigkeit, wobei etliche für sich genommen durchaus sinnvolle Entrümpelungen durchgeführt wurden.

All diese Verträge wurden – soweit ersichtlich mit einer einzigen unbedeutenden Ausnahme 1970 in Niedersachsen – ausschließlich mit christlichen Religionsgemeinschaften (fast nur mit den großen Kirchen) geschlossen und daneben mit Jüdischen Kultusgemeinschaften, Letzteres in der jüngsten Zeit auch in größerem Umfang. *In dieses insb. die traditionellen großen Religionsgemeinschaften stark privilegierende System fügt sich der hier gegenständliche Vertrag vom 12. 11. 2003 bruchlos ein*. Dabei gehören in Brandenburg in bemerkenswertem Gegensatz zu den allermeisten Bundesländern nur etwa 3 % der Bevölkerung der kath. Kirche an. Die nichtreligiösen Interessen von ca. 3/4 der Bevölkerung sind rechtlich und politisch nirgendwo auf vergleichbare Weise berücksichtigt. Im Gegenteil: *weltanschauliche Vereinigungen* wie der HVBB *werden rechtswidrig vom Land benachteiligt* und müssen ihre Rechte i. d. R. einzeln im Instanzenweg gerichtlich erkämpfen. Sie stoßen dabei auf erbitterten Widerstand des Staates, der jedoch den Kirchen gegenüber größtes Wohlwollen entgegenbringt (Stichwort: religiös-weltanschauliche Neutralität = Unparteilichkeit).

¹ Scholder, Klaus, in: Denzler, Georg (Hrsg.), Kirche und Staat auf Distanz, München 1977, 102, 103.

Ebenso problematisch wie üblich war auch beim *brandenburgischen Konkordat* das Vorgehen des Landes: Die *Vertragsverhandlungen wurden geheim geführt und ohne jedwede öffentliche Beteiligung abgeschlossen*. Dem parlamentarischen Gesetzgeber wird somit angesonnen, den Vertrag ohne Änderung als Gesetz zu beschließen oder ihn gänzlich abzulehnen, wobei er mit dem Vorwurf des Vertragsbruchs rechnen muss. *Einen solchen Druck auszuüben, verletzt die Würde und Funktion eines demokratischen Gesetzgebers*. Das gilt aus folgendem Grund umso mehr: Den Anzuhörenden wurde äußerst kurzfristig ein Katalog von nicht weniger als 23 „wesentlichen Fragen“ vorgelegt, wobei allein das Verlesen der Fragestellungen etwa so viel Zeit erfordert, als den einzelnen Gutachtern zum Vortrag der Antworten zugestanden wird. Dabei zeigt schon die *qualifizierte Fragestellung, auch zu bisher nicht oder kaum untersuchten Grundsatz- und Spezialfragen rechtlicher und tatsächlicher Natur, dass ihre sinnvolle Erörterung im Rahmen einer einzigen Anhörung schlechthin unmöglich ist. Schon daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass es unverantwortlich wäre, auf der Basis der Anhörung ein unverändertes Vertragsgesetz zu beschließen. Die Anhörung wäre dann eine reine Alibi-Veranstaltung, die dem staatsbürgerlichen Bewusstsein nur schaden kann*.

II. Motive und Zwecke derartiger Verträge

1. Unbestreitbares *Hauptmotiv* für Kirchenverträge und Konkordate ist jedenfalls *auf kirchlicher Seite die Überzeugung, der Vertrag begründe eine besondere Bestandsfestigkeit der Regelungen*, die jeder Verfassungs- und Gesetzesnorm überlegen ist.² Nur dadurch erklärt sich auch die Tatsache, dass selbst die neuesten kodifikatorischen Verträge selbst-verständliche religionsverfassungsrechtliche Gewährleistungen ausdrücklich wiederholen. Worin ein solches *kirchliches Missbrauchsvotum* 2003/ 2004 begründet sein soll, ist nicht ersichtlich.

An *Einzelgesichtspunkten* hat man u. a. genannt (Hervorh.: Cz)

- Es geht um eine "neue Nähe von Staat und Kirche"³
- Gefördert wird die freiheitlich-demokratische Staatlichkeit zum "*beiderseitigen Wohl* von Staat und Kirche"
- Sie helfen *Konfrontationen vermeiden*.⁴
- Das Vertragsrecht ist Ausdruck eines "*freien und offenen politischen Lebensprozesses*", in dem die Verantwortlichkeit der Regierung der "*Sachangemessenheit von Regelungen*" den Vorzug gibt vor der "*Wahrung formaler Souveränität*".⁵
- Speziell die großen christlichen Kirchen werden mittels des Vertragskirchenrechts "in einzigartiger, und wie wir hinzufügen dürfen, rechtlich durchaus legitimer Weise privilegiert". Die Verträge sind Element einer "gesunden freiheitlichen Ordnung", lassen dabei aber doch "*den guten und wertvollen Kern des Verhältnisses 'konstantinischer Nähe' von Kirche und Staat unangetastet*".⁶
- Die Verträge werden geschlossen im "*Bewußtsein der gemeinsamen Verantwortung...und geleitet von dem Wunsche, das freundschaftliche Verhältnis zwischen Land und Landeskirchen zu festigen und zu fördern*" (Loccumer Vertrag)
- Der Vertragsschluß erfolgt "*in Würdigung der Bedeutung, die christlicher Glaube, kirchliches Leben und diakonischer Dienst im religiös neutralen Staat für das Gemeinwohl und den Gemeinsinn der Bürger haben*" (Güstrower Vertrag).
- Es geht auch darum, die "*bildungs- und kulturpolitische sowie sozial-diakonische Tätigkeit der Kirchen*" zu fördern (Kirchenverträge Thüringen und Sachsen-Anhalt)
- Die Landesregierungen in den neuen Bundesländern hatten "*die erklärte Absicht, die Kirchen so weit wie möglich zu ihrem Recht kommen zu lassen, ihnen auch finanziell zu helfen..., teilweise auch insgesamt ihre Position und ihr*

² So z.B. A. Hollerbach, KuR 1995, Nr.120, S.1/11: "zusätzliche Sicherung"; vgl. auch A. v.Campenhausen, Staatskirchenrecht, 3.A.1996,161: "Gerade diese Bindungswirkung unterscheidet den Kirchenvertrag von dem auch noch gebräuchlichen paktierten Gesetz."

³ K. Müller, DÖV 1955,421/422 (zum Loccumer Vertrag)

⁴ A. v.Campenhausen, Staatskirchenrecht, 3.A.1996,160

⁵ A. Hollerbach, HStR VI (1989),S. 508

⁶ S. Grundmann, ÖAKR 1962,281/297 bzw.263

Ansehen in der Gesellschaft zu stärken". "Andererseits waren die Kirchen...an der Mitwirkung an zahlreichen staatlichen Aktivitäten interessiert."⁷

- Es geht auch um den "Gesichtspunkt der *förmlichen Anerkennung* von Institutionen, die sich nicht dem Staat verdanken, sondern die ihr die säkulare Dimension überschreitendes Proprium haben. Das erhöht die Akzeptanz und schafft *stärkere Legitimationschancen*."⁸

- Die sehr *ungünstige religionssoziologische Lage in Ostdeutschland* legt folgendes Argument nahe: "Aber bedürfen nicht gerade dann, wenn volksskirchliche Strukturen zerbrochen oder nicht mehr vorhanden sind, ja im Grunde unabhängig von den Größenverhältnissen die Religionsgemeinschaften des *besonderen staatlichen Schutzes*, der sich aus der Gewährleistung von Religionsfreiheit und Selbstbestimmungsrecht sowie aus ihren gemeinwohlorientierten Aktivitäten legitimiert?"⁹

- Auch ist das Vertragsrecht ein Mittel der Bewußtmachung der *Eigenstaatlichkeit der Länder*.

- Es ist ein "Element der *konkreten Verständigung bis ins Detail hinein*".¹⁰

- Auch zwingt der öffentliche Vertragsschluß zu einer klaren Entfaltung der jeweiligen Sachkonzeption, und die besonderen Förmlichkeiten haben eine "gesunde *Warnfunktion*".¹¹

- Das Vertragsrecht schützt vor der "Gefahr, mit einer noch so wohlwollenden einseitigen Regelung das *Einmischungsverbot* zu verletzen".¹²

- Es liegt "auf der Linie neuerer Entwicklung", da Gesetzgebung heute weithin auf vorangehender Absprache beruht.¹³

2. Eine hier nicht mögliche kritische Einzelwürdigung ergibt, dass *keines dieser Motive für einen Vertragsschluss spricht*. Insbesondere: Der Rechtsstaat des GG gibt allen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften eine hervorragende verfassungsfeste Rechtsstellung, behandelt aber beide formal gleich (Art. 4 I GG, 137 VII). Wenn dagegen seit Jahrzehnten und jetzt auch in den neuen Bundesländern massiv verstoßen wird (s. Anlage „Kirchenprivilegien“), ist das erst recht *kein Grund, speziell die (unbestrittenen) Rechte der Kirchen herauszuheben* und speziell die Bedeutung der Kirchen in der Gesellschaft positiv hervorzuheben und damit die anderer Gemeinschaften zumindest tendenziell herabzustufen. Im übrigen kennt unsere Rechtsordnung andere Möglichkeiten, ggf. wirklich notwendige Einzelregelungen zu treffen.

III. Notwendigkeit eines Vertrages und Vertragsgesetzes?

Es bedarf keines Vertrages und besonderen einfachen Gesetzes, um den Staat zusätzlich auf die Selbstverständlichkeit zu verpflichten, dass er seine eigene Verfassungs- und Rechtsordnung auch gegenüber den Kirchen einhalten muss. Damit ist ein *erheblicher Teil des Vertragstextes überflüssig* und dient allenfalls dem *verfassungswidrigen Motiv*, die Katholische Kirche in besonderer Weise gegenüber anderen Gemeinschaften *hervorzuheben* (vgl. näher Gutachten Renck IV 1 und 3). Neben dem GG trägt eine Fülle von Bundes- und Landesgesetzen den religiös-weltanschaulichen Belangen in einzelnen Aspekten Rechnung, nicht selten in ohnehin rechtlich fragwürdiger Weise zugunsten der Kirchen und zu Lasten weltanschaulicher Vereinigungen, die im Normtext häufig (entgegen Art. 137 VII WRV/ 140 GG) unkorrekt nicht eigens genannt werden. Normale Staatsaufgaben wie das Bestattungs- oder Denkmalschutzrecht sind grundsätzlich durch normale staatliche Gesetze unter gebührender Beteiligung und Würdigung der Belange *aller* Betroffenen zu regeln. Dabei haben die Kirchen auf Grund ihrer hervorragenden organisatorischen Präsenz (Stab von Fachleuten, Katholisches Büro und ähnliche Institutionen) ohnehin starke Vorteile. Der Staat hat schon aus diesen Gründen keinerlei Vorteil aus dem Konkordat oder anderen Kirchenvertrag.

⁷ A. Vulpus, KuR 1995 Nr.120, S. 13/15 f.

⁸ A. Hollerbach, KuR 1995 Nr.120, S. 1/11

⁹ A. Hollerbach, ebenda S. 11 f.

¹⁰ jeweils ebenda S.11

¹¹ A. Hollerbach, HdbStKirchR Bd.1, 2.A.1994, 270

¹² A. v. Campenhausen, Staatskirchenrecht, 3.A.1996,154

¹³ ebenda 155

Was *einzelne Fragen des Gesetzesvollzugs* betrifft, der ggf. ohne größeren Aufwand änderbar sein soll, steht bei echtem Bedürfnis die Möglichkeit des normalen *verwaltungs-rechtlichen Vertrags* nach den Regeln der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes bzw. Landes zur Verfügung. Für technische Detailregelungen kommen daneben auch nicht förmliche *Verwaltungsab-sprachen* in Betracht.

IV. Inhaltliche Problematik des Konkordats

Soweit Regelungen nicht überflüssig sind, enthalten sie *zahlreiche rechtliche und praktische Fragwürdigkeiten*, wozu zunächst ebenfalls auf das Gutachten Renck verwiesen wird. Im übrigen können hier nur einzelne Hinweise erfolgen:

1. Auf Grund eines formal außergewöhnlichen und inhaltlich mehrfach fragwürdigen Prozessvergleichs in den LER-Verfahren vor dem BVerfG hat das Land eine gesetzliche Regelung erlassen, die für die Kirchen ein Maximum erreicht, das einem – vom Land ursprünglich nicht gewollten – staatlichen *Religionsunterricht* (RU) fast gleichkommt. Warum trotzdem Art. 4 Konkordat der Kirche darüber hinaus noch Garantien einräumt, ist völlig unverständlich. Wenn außerstaatlicher (!) RU für *maximal* 3 % der Schüler in die regelmäßige Unterrichtszeit der staatlichen Schulen integriert werden soll, so ist das ein *Sprengkörper*, wenn man an die *notwendig gleichberechtigte Wahrnehmung* eines entsprechenden Rechts durch die ev. Kirche, durch (bisher vom Land rechtsmissbräuchlich verweigerten) Weltanschauungsunterricht des HVD, durch islamische Gemeinschaften und andere denkt. Der kirchliche RU wird auch ggf. zu *erheblichen Mehrkosten* über den in den Art. 15 und 16 garantierten Betrag hinaus führen (hinreichende Ausbildung und Fortbildung der Lehrkräfte).
2. Der (zumindest überflüssige) Art. 7 betr. das *Sozialwesen* lässt unberücksichtigt, dass der Staat in erster Linie eine der (zu über 70 % nicht-christlichen) Bevölkerungsstruktur angepasste *Grundversorgung mit religiös-weltanschaulich neutralen Einrichtungen* gewährleisten muss.
3. Wenn schon für nur 3 % Katholiken eine spezielle *Repräsentation im Rundfunk* gewährleistet sein soll (Art. 10), könnte das im Hinblick auf andere Minderheiten zu einer *Paralysierung des Systems* führen, zumal ja das besonders große Spektrum des freigeistig-humanistischen Denkens entsprechend berücksichtigt werden muss. Allenfalls wäre das eine im Rundfunkgesetz gesondert zu regelnde Frage.
4. Art. 13 betr. *Friedhöfe* ist sehr problematisch. Das Bestattungsrecht ist eine typisch staatliche Aufgabe. Bezüglich der Friedhofsgebühren ist die konkrete Ausgestaltung und der Rechtsschutz unklar. Es werden Grundsatzfragen aufgeworfen, da die Rechtsstellung der kirchlichen Friedhöfe nach dem Grundgesetz (GG) problematisch ist. Herkömmlich unterliegen kirchliche Friedhöfe weitgehenden Einschränkungen durch staatliches Recht, insbes. bei kirchlichen Monopolen, was aber verfassungsrechtlich durchaus schwer zu rechtfertigen ist. Es ist unklar, ob und inwieweit Kirchen dabei staatliche Aufgaben wahrnehmen. Wenn die Kirchen Benutzungssatzungen erlassen, ist mit Regelungen zu rechnen, die für Nichtchristen problematisch sind, Rechtsstreitigkeiten sind vorprogrammiert. Wie ist es mit der Etablierung des Kreuzsymbols? Auch ist bei Gebühren mit Nichtgläubigen-Zuschlägen zu rechnen, wie in den westlichen Bundesländern etliche Gerichtsverfahren gezeigt haben. Der Verweis auf die „kirchlichen Vorschriften“ in Art. 13 Abs. 5 lässt Probleme erwarten. Es gibt keinen Grund, die Kirche zur Errichtung oder Erweiterung kirchlicher Friedhöfe zu ermuntern.
5. Art. 15 perpetuiert die seit 1919 gem. Art. 138 I WRV/ 140 GG zwingend abzulösenden Staatsleistungen durch *GG-widrige Neubegründung von unbefristeten Staatsleistungen*, 1 Million Euro jährlich, und schreibt ferner einen *Bauzuschuss* für den Unterhalt kirchlicher Gebäude fest, jeweils mit Tendenz zur künftigen Steigerung. Selbst wenn 1919 *nachweislich*

derartige Rechtspflichten bestanden hätten, wären sie vermutlich mittlerweile längst abgegolten (was u. U. noch näher zu prüfen wäre). Ausgehen könnte man ggf. für die Berechnung nach dem maßgeblichen Stand 1919 von einem ca. 10-fachen Jahresbetrag für die einmalige (endgültige) Ablösung, ggf. in Jahresraten mit Schlussdatum (statt verfassungswidriger Ewigkeitsregelung). Entsprechendes dürfte für die *Subventionierung* der Kirchengemeinde *Neuzelle* (Bistum Görlitz) in Art. 16 gelten. Welche anderen Institutionen (Rotes Kreuz usw.) erhalten solche vertraglich abgesicherten Subventionen?

6. Unverständlich ist, wieso Kirchen gem. Art. 20 von Verwaltungs- und anderen öffentlichen *Gebühren freigestellt* sein sollen, andere Institutionen wie Arbeiterwohlfahrt sind wohl nicht freigestellt! Es fehlt jede Legitimation für solche Sonderrechte, sprich Subventionen. Es kommt hinzu, dass eine entsprechende Freistellung für nichtkirchliche religiöse und weltanschauliche Vereinigungen wohl nicht gesetzlich garantiert ist. Dann liegt ein Verstoß gegen Art. 3 GG vor. Ebenso unverständlich ist, dass die Freistellung gemäß Schlussprotokoll auch für Gerichtsverfahren gilt. Es müsste allen vergleichbaren Institutionen geraten werden, stets Musterprozesse zu führen. Rein textlich ist zu beanstanden, dass unklar bleibt, was unter einem „unmittelbar kirchlichen Zweck“ zu verstehen ist. Wenn z. B. Grundstücksgeschäfte für soziale Einrichtungen verbilligt werden sollen, müsste das allen und nicht nur kirchlichen Einrichtungen zugute kommen. Muss die fragwürdige Praxis in westlichen Bundesländern unbedingt auch in Brandenburg übernommen werden?

V. Schlussüberlegungen und Gesamtwürdigung.

Das Konkordat enthält weitgehend überflüssige sowie rechtlich unausgereifte und GG-widrige oder sonst problematische Regelungen, die Gerichtsprozesse vorprogrammiert erscheinen lassen. Es enthält so gut wie ausschließlich Vorteile für die Kirche. Dem *ordre public* widerspricht die traditionelle Festlegung der Unkündbarkeit, obwohl bekanntlich alle rechtlichen Dauerverhältnisse Beendigungsgründe haben. Der Sinn der Regelung besteht somit darin, den Staat bei notwendigen Änderungen in eine ungünstige Verhandlungsposition zu drängen. Zusätzlich wird die „Unkündbarkeit“ infolge der entsprechenden Klausel im evangelischen Kirchenvertrag auch auf diesen erstreckt werden. Die dem Konkordat insgesamt zu entnehmende Absicht, auch der Katholischen Kirche einen besonders hervorgehobenen Status in Staat und Gesellschaft einzuräumen und ihre Position zu stärken, widerspricht klar dem Gebot der Gleichbehandlung aller religiösen und nichtreligiösen Weltanschauungen, Art. 137 VII WRV/ 140 GG. Besonders kritikwürdig ist die dem Geist des Parlamentarismus und der kontroversen öffentlich-pluralistischen Meinungsbildung abträgliche Verfahrensweise. Im Staat des GG mit seinen maximalen justiziablen Verfassungsgarantien für die Religionsgemeinschaften, die noch dazu - ebenso wie die weltanschaulichen Vereinigungen - über die Freiheitsgarantie hinaus ohnehin einen privilegierten Status genießen, bedarf es nur ausnahmsweise des Abschlusses von Vereinbarungen. Andere europäische Länder kennen daher kein ähnlich dichtes Vertragssystem, ohne deshalb unfreiheitlich und religionsfeindlich zu sein. Aus Gründen des parlamentarisch-demokratischen Prinzips sollten Regelungen mit religionsrechtlicher Bedeutung in erster Linie nur durch Parlamentsgesetz unter gebührender Beteiligung aller wesentlichen religiös-weltanschaulichen Kräfte am Gesetzgebungsverfahren erfolgen. Eine Vertragsbindung mit dem Ziel der Steuerung und langfristigen Bindung des Gesetzgebers auf einer besonderen Rechtsebene über dem Gesetz ist systemwidrig (Frage des *ordre public*) und rechtsdogmatisch entgegen der in der Begründung stark variierenden h.M. nicht begründbar. Soweit Vereinbarungen außerhalb der Gesetzesebene unabweisbar bzw. auch aus staatlicher Sicht – unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Statusgleichheit der großen und kleinen Religionsgemeinschaften und weltanschaulichen Vereinigungen – zweckmäßig sind, erfolgen sie nach den Regeln des öffentlich-rechtlichen Vertrags.

Der Landesgesetzgeber muss jederzeit frei sein, nach Gutdünken unter Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben über Bestand und Inhalt seiner Gesetzgebung ungehindert zu entscheiden. Selbst nach Ratifizierung des Konkordats – einer Art Geheimabkommen – ist das (un-

geachtet der umstrittenen Frage des Rechtscharakters der Verträge) ohne weiteres möglich. Nach Lage der Dinge kommt eine unveränderte Verabschiedung des Vertragsgesetzes nicht in Betracht. Sie wäre insgesamt bei Würdigung der Interessenlage des Landes unverantwortlich. Im Gegenteil zeigt sich, dass auch der fahrlässig als förmliches Landesgesetz übernommene evangelische Kirchenvertrag dringend einer Revision bedarf. Der Gesetzgeber ist sogar verpflichtet, Verfassungswidrigkeiten des einschlägigen Vertragsgesetzes zu beseitigen.

Zur allgemeinen Orientierung sei noch auf die wenig bekannte, aber belegbare Tatsache verwiesen, dass die großen Kirchen etwa doppelt so viele Subventionen aus allgemeinen Steuergeldern erhalten, als es dem Betrag der Kirchensteuern entspricht. Das bedeutet für die neuen Bundesländer (ungeachtet etwaiger Abweichungen), dass die Kirchen dort überwiegend aus Geldern der nichtreligiösen Bürger finanziert werden – in aller Neutralität? Auch das sollte vielleicht einmal bedacht werden, wenn es um weitere Finanzhilfen an die Kirchen geht – und seien sie relativ geringfügig.

Anlage: (unvollständige) Zusammenstellung von Kirchenprivilegien

Literaturhinweise:

Vorbemerkung: Das Gebiet des Religionsverfassungsrechts wird traditionell fast ausschließlich von Kirchenjuristen und kirchennahen Juristen bearbeitet, so dass eine einseitig kirchliche Sichtweise nicht gerade selten ist. Trotz der absoluten Dominanz dieses Schrifttums mit seinen Auswirkungen auf die Rechtsprechung finden sich dort freilich zu einzelnen Fragen auch sehr kritische Positionen im Verhältnis zur sog. herrschenden Meinung. Im Vertragsrecht sind kritische Sichtweisen meist nur punktuell verbreitet.

Die anschließend genannte Literatur setzt sich selbstverständlich mit den Argumenten der traditionellen Meinungen auseinander.

Britz, Gabriele: Der Einfluß christlicher Tradition auf die Rechtsauslegung als verfassungsrechtliches Gleichheitsproblem? Zu den praktischen Grenzen religiöser Neutralität im säkularen Staat. JZ 2000, 1127-1133

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

Czermak, Gerhard: Das Religionsverfassungsrecht im Spiegel der Tatsachen. Kritische Hinweise zum Verhältnis von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. ZRP 2001, 565-570

Czermak, Gerhard: Die Ablösung der historischen Staatsleistungen an die Kirchen. Hinweise zu einem vergessenen Verfassungspostulat und zur religiös-weltanschaulichen Gleichberechtigung. DÖV 2004, 110-116

Czermak, Gerhard: Zur Rede von der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staats, NVwZ 2003, 949-953

Frerk, Carsten: Finanzen und Vermögen der Kirchen in Deutschland, Aschaffenburg 2002, 357 S. (Standardwerk; umfassende Darstellung mit über 150 Graphiken und Schaubildern)

Renck Ludwig: Bemerkungen zu den sog. Staatskirchenverträgen, ThürVBl 1995, 31-37

Renck, Ludwig: Grundlagen des kirchlichen Gebührenrechts, DÖV 1999, 458-463

Renck, Ludwig: Bekenntnisrecht im wiedervereinigten Deutschland, ZRP 1999, 323-326

Renck, Ludwig: Res sacrae in den neuen Bundesländern, LKV 2002, 58 ff.

Renck, Ludwig: Die unvollkommene Parität, DÖV 2002, 56-67

Sailer, Christian: Die staatliche Finanzierung der Kirchen und das Grundgesetz, ZRP 2001, 80-87

Wasmuth, Johannes: Verfassungsrechtliche Grenzen der institutionellen Kooperation von Staat und Religionsgemeinschaften, in: Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. FS für Winfried Brohm zum 70. Geb., München 2002, 607-629

Weiß, Wolfgang: Gleichheit oder Privilegien? Zur Stellung öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften. KritV 2000, 104-141

Friedberg/ Bayern, 13. 3. 2004

ANHANG

Kirchenprivilegien

Von Gerhard Czermak, Friedberg/ Bayern (Stand 13. 3. 2004)

Die Beurteilung der verkürzend so genannten Kirchenprivilegien setzt ein zutreffendes Verständnis des religionsrechtlichen (traditionell: staatskirchenrechtlichen) Systems des GG voraus. Bei allen Schwierigkeiten einer solchen Systembeschreibung kann doch in Kürze Folgendes gesagt werden:

1. Das religionsrechtliche System des GG¹⁴

- a) Das GG garantiert eine gut gesicherte, thematisch *umfassende individuelle und kollektive Religionsfreiheit* (Sammelbegriff). Sie betrifft das Denken, Reden und Handeln. Ihre Einschränkung bedarf im Einzelfall ungeachtet rechtlicher Streitfragen jeweils besonderer Gründe.
- b) Freiheit der Religion meint stets auch in gleichem Umfang *Freiheit nichtreligiöser Weltanschauung*, also deren prinzipielle *Statusgleichheit* (Art. 4 I, 3 III, 33 III GG, 137 VII WRV i.V.m. Art. 140 GG). Das *Neutralitätsprinzip*, abgeleitet aus mehreren Bestimmungen des GG, bedeutet jedenfalls, dass *die Verfassung weder als christlich, noch auch nur als religiös oder zivilreligiös verstanden werden kann*; selbstverständlich bevorzugt sie aber genau so wenig nichtreligiöse Auffassungen. *Das GG identifiziert sich ausschließlich mit seinen eigenen zentralen Existenzbedingungen*: d.h. insbesondere Grundrechtsgarantien für alle in gleicher Weise, Garantie eines freien geistigen und politischen Prozesses für Bürger und Gesellschaft, Schutz vor Eingriffen, Völkerfriede usw. Jenseits dieser Verfassungsesentialia gilt das Verbot jedweder Staatsideologie. Soweit das GG religionsrechtliche Vorzugsregelungen enthält („Privilegien“), gelten sie von Verfassung wegen für alle religiös-weltanschauliche (r-w) Vereinigungen gleichermaßen, wenn sie auch praktisch hauptsächlich nur von den Kirchen in Anspruch genommen werden.
- c) Religiös-weltanschauliche Neutralität bedeutet *nicht Indifferenz und Laizismus im Sinn von Ignorierung* aller religiösen Sachverhalte in der Rechtsordnung. Ohne sachlich Position zu beziehen, darf der Staat doch r-w Tatsachen im Recht berücksichtigen und die r-w Entfaltung von Bürgern und Vereinigungen auf der Basis strikter formaler Gleichbehandlung fördern. Er muss es aber nicht ohne weiteres. Im einzelnen bedarf es hierzu der genauen Prüfung anhand konkreter Fälle.
- d) Die volle Religionsfreiheit bedingt notwendig auch das *Trennungsprinzip* im Sinn der grundsätzlichen organisatorischen Trennung von Staat und Religion (Art. 137 I WRV) einschließlich der vermögensrechtlich-finanziellen Trennung (Art. 138 WRV). Das Trennungsprinzip wird im GG jedoch nicht konsequent durchgeführt, sondern lässt einzelne, auch gewichtige *institutionelle Verbindungen* zu. Soweit sich diese Verbindungen jeweils direkt oder indirekt aus dem GG ergeben, kommen sie formal allen r-w Vereinigungen in gleicher Weise zugute (s.o.). *Zu einem dem Trennungsprinzip gleich- oder übergeordneten Verfassungsprinzip der Kooperation lassen sich die zulässigen Verbindungen nicht verdichten*. Sie sind aber Ausdruck einer besonderen Offenheit der Verfassung für r-w Aktivitäten und Einstellungen (Religionsfreundlichkeit).
- e) Aus dem GG lässt sich, wie gesagt, keinerlei religiöser oder gar christlicher Grundcharakter der Verfassung ableiten, auch nicht in Form einer Zivilreligion. Daran ändert nach fast allgemeiner juristischer Meinung auch die – aus der historischen Situation der Mitglieder des Parlamentarischen Rats zu verstehende – inkonsequente und leicht instrumentalisierbare *Gottesnennung* in der Präambel nichts.¹⁵ Auch das gigantische System vielfältiger Privilegierung fast ausschließlich der christlichen Großkirchen durch *Staat-Kirche-Verträge* ändert am Charakter der Verfassung nichts. Denn ihr Inhalt ist (genau so wie die teilweise recht problematischen Länderverfassungen, vgl. Art. 31 GG) am GG zu messen und nicht umgekehrt. Im Bereich des Vertragsrechts¹⁶ zeigt sich besonders deutlich, wie wenig die politischen Systemträger der Bundesrepublik bislang bereit waren, Andersdenkenden, insbesondere der wachsenden Großgruppe nichtreligiöser Menschen, gleiche Behandlung zukommen zu lassen.

¹⁴ S. ausführlich mit umfangreichen Nachweisen **G. Czermak**, Kritische Justiz (KritJ) 2000, 229-247

¹⁵ Dazu eingehend **G. Czermak**, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1999, 1300; aus der Kommentarlit.: **C. Starck** in: v. Mangoldt/ Klein/ Starck, GG Bd.1, 4.A. 1999, Rn 36 ff. zur Präambel

¹⁶ Grundsatzkritik in rechtskonstruktiver Hinsicht, zur Legitimation und zu den Vertragsmotiven zuletzt **G. Czermak**, Der Staat 2000, 69

2. Vorzugsbehandlung speziell der großen Kirchen in der Bundesrepublik

Die häufige Missachtung der religionsrechtlichen Prinzipien des GG – insbesondere die Gleichberechtigung von religiösen und nichtreligiösen Auffassungen und das Trennungsprinzip - in der Rechts- und Staatspraxis wird oft behauptet, aber zumindest in der Rechtsliteratur noch häufiger bestritten. Die Privilegien seien bei richtigem Verständnis keine solchen. Hierzu werden im Folgenden ohne Anspruch auf Vollständigkeit eine Reihe von Tatbeständen – wegen des Umfangs ohne rechtliche Einzelhinweise¹⁷ - aufgelistet.

- *Kirchentage* und selbst *Priesterseminare* - rein innerkirchliche Angelegenheiten - werden trotz knapper öffentlicher Kassen mit allgemeinen Steuermitteln z.T. sehr großzügig gefördert.
- Der angeblich r-w neutrale Staat besoldet mit Steuergeldern auch Andersgläubiger und Konfessionsfreier einseitig *Bischöfe, Domherren und andere Geistliche*.
- Er zieht die *internen Mitgliedsbeiträge* der Kirchen trotz grundsätzlich verfügbarer institutioneller Trennung von Staat und Kirche als Kirchensteuer mit Mitteln der *staatlichen Finanzverwaltung* ein.
- Trotz Art. 136 III 1 WRV hielt das BVerfG 1978 den Religionsvermerk auf der Lohnsteuerkarte für GG-mäßig, wenn auch mit erkennbar schlechtem juristischen Gewissen.
- Auch jetzt wieder haben ostdeutsche Finanzämter zahlreichen konfessionsfreien, jedenfalls offensichtlich seit DDR-Zeiten ungläubigen Arbeitnehmern ohne deren Zutun die Zugehörigkeit zur evangelischen oder katholischen Kirche in die Lohnsteuerkarte eingetragen, so dass ihnen Kirchensteuer abgezogen wurde. Die ev. Kirche in Berlin-Brandenburg durchforstet die Taufbücher und stellt sich auf den Standpunkt, trotz des Rechtsumbruchs 1990 müsse nicht sie die Mitgliedschaft, sondern der (oftmals unwissende) Getaufte müsse seinen Austritt nachweisen: Abzocke von Konfessionslosen mit Rückwirkung.
- Der Staat unterhält zahlreiche christliche *theologische Fakultäten* als Ausbildungsstätten nicht nur für Religionslehrer, sondern auch für *Priester*. Er finanziert sie mit Steuergeldern *aller* Bürger und stattet sie so üppig aus, dass das der Bayerische Oberste Rechnungshof 1998 und erneut 2000 wegen der zahlreichen katholischen Fakultäten und Lehrstühle in Bayern und der minimalen, weiter sinkenden Studentenzahlen beanstandete, mit bisher nur kleinem Erfolg. Derzeit hat ein Theologieprofessor im Jahr nur gut eine (!) Diplomarbeit zu betreuen.
- Außerhalb theologischer Fakultäten hingegen findet man nur selten Lehrstühle zur Religionswissenschaft und Islamkunde. Dagegen gibt es im ganzen Bundesgebiet keine einzige Professur zum säkularen Humanismus. Dabei gehört etwa 1/3 aller Bundesbürger sogar formell keiner Religionsgemeinschaft an und mehr als die Hälfte der Bevölkerung bezeichnet sich als „nicht religiös“. Hingegen gibt es ausreichend Professuren für jüdische Wissenschaften.
- Die Länder richten aufgrund einer verfassungsrechtlichen Sonderregelung auf ihre Kosten an den öffentlichen Schulen (zulässigerweise) *Religionsunterricht* ein. Überdies sorgen sie auch dafür, dass die zunehmenden Abmeldungen durch einen *speziellen Ersatzunterricht* (Ethik-, Philosophieunterricht, Werte und Normen oder ähnlich) vor allem für nichtreligiöse Schüler trotz der in Art. 7 II und 4 I GG garantierten *freien* Entscheidung über die Teilnahme am Religionsunterricht erschwert werden bzw. die Schüler einen entsprechenden Alternativunterricht besuchen müssen. Die qualitative Ausstattung dieser Fächer ist in allen Bundesländern rechtswidrig. Regelmäßig wird dabei das Gedankengut der säkularen, aufklärerischen Philosophen systematisch und vollständig zu Gunsten religiöser Ideen ausgeklammert.
- Mit äußerster Intensität bis zum Fanatismus haben die evangel. Kirche und, parlamentsgeschichtlich einmalig, sogar der Bundestag das neue, auf Integration angelegte Schulfach Lebensgestaltung – Ethik – Religionskunde (LER) des Landes Brandenburg bekämpft, obwohl vergleichbare Fächer in Westdeutschland (Ethik, Werte und Normen, Philosophie) für selbstverständlich rechtens angesehen wurden und werden. Das BVerfG hat das Land in einem formal fragwürdigen Prozessvergleich zu einer Regelung gedrängt, die inhaltlich extrem kirchenfreundlich ist und trotz besonderer Verfassungslage einen quasi-staatlichen Religionsunterricht gewährleistet.

¹⁷ s. aber die Nachweise bei **G. Czermak**, Zeitschr. für Rechtspolitik 2001, 565-570

- Auf das umfangreiche Kapitel der *dezidiert-christlichen offiziellen Schulpolitik* insb. in Bayern kann hier nur pauschal hingewiesen werden.¹⁸ Neuerdings versucht man sogar in Sachsen, den Ethikunterricht als christlich missionierenden Unterricht auszugestalten (Lehrpläne!).
- Eine Merkwürdigkeit sind die im wesentlichen in Bayern etablierten sogenannten *Konkordatslehrstühle*, die der christlichen Beeinflussung der Studenten an den Erziehungswissenschaftlichen Fakultäten dienen, obwohl die Volksschulen laut BVerfG (1975) bekanntlich trotz ihrer irreführenden Bezeichnung "Christliche Gemeinschaftsschulen" gerade nicht glaubenschristlich geprägt sein dürften, sondern r-w neutral, allenfalls mit kulturellich christlicher Akzentuierung, sein müssten.
- Bayern scheut sich nicht einmal, den Studenten der Fachakademien für Sozialpädagogik eine Abmeldung vom konfessionell getrennten Prüfungsfach Religionspädagogik zu versagen. Und Schulgebete initiieren nicht Schüler, sondern Lehrer.
- Kleinere r-w Gemeinschaften werden auch im "ungläubigen" Brandenburg in der Schule hartnäckig benachteiligt.
- Sogar des *Kreuzsymbols*, bedeutungsvoller Inbegriff des christlichen Glaubens, bedienen sich Staat und Kommunen, um nicht nur Schulen und Krankenzimmer und somit Bereiche gesellschaftlich- öffentlicher Bedeutung, sondern sogar um Gerichtssäle und Ratssäle, ja sogar ein Parlament - Orte der ausschließlich säkularen öffentlichen Gewalt - damit auszustatten: ganz "neutral".
- Staat und Gemeinden ziehen kirchliche Sozialeinrichtungen auf Grund eines falsch verstandenen *Subsidiaritätsprinzips* den entsprechenden weltanschaulich neutralen öffentlichen Einrichtungen vor mit massiven arbeitsrechtlichen Folgen zu Lasten der kirchlichen Arbeitnehmer.
- Der Staat finanziert ohne verfassungsrechtlich-textliche Grundlage die gesamte *Militärseelsorge* sowie *Gefängnis- und Polizeiseelsorge*, obwohl es sich dabei um verfassungsrechtlich nicht erkennbar legitimierte institutionelle Verbindungen handelt. Die Militärseelsorge wird noch ergänzt durch eine weitere bemerkenswerte militärische Einrichtung: den *Lebenskundlichen Unterricht*, der von Militärpfarrern auf der Basis des christlichen Glaubens von Staats wegen erteilt wird.
- Nach dem Gleichheitsprinzip sehr problematisch ist auch das sog. *Geistlichenprivileg* im Wehr- und Zivildienstrecht.
- Immer noch werden öffentliche Gebäude anlässlich staatlicher offizieller Akte automatisch *kirchlich eingeseget*. Automatisch ist auch der päpstliche Nuntius nach wie vor auch in der Bundesrepublik *Doyen des Diplomatischen Corps*.
- Noch heute leisten in manchen Ländern katholische Bischöfe trotz verfassungsrechtlich ausdrücklich garantierter Ämterhoheit der Religionsgemeinschaften ohne staatliche Mitwirkung (Art. 137 III 2 WRV i.V.m. Art. 140 GG) auf meist staatlichen Wunsch (!) einen *staatlichen Treueid*, und teilweise hat sich der Staat vertraglich ausbedungen, die *Ernennung von Geistlichen* von der Einhaltung bestimmter Voraussetzungen abhängig zu machen.
- Fragwürdige Privilegierungen stellen auch die beamtenrechtlichen Regelungen über *Sonderurlaub* für speziell kirchliche Veranstaltungen dar.
- Schon 1968 hat ein Kirchenjurist eine - wie er selbst sagte: unvollständige - Liste von *institutionalisierten Mitwirkungsrechten* der Kirchen im staatlichen Bereich in 44 Punkten kurz beschrieben und nachgewiesen
- Schier unermesslich ist die Fülle der direkten und indirekten *finanziellen Förderung speziell kirchlicher Anliegen* durch die öffentliche Hand. Sehr groß ist die Zahl der *Steuervergünstigungen und Gebührenbefreiungen* nach den Gesetzestexten speziell für Kirchen und Religionsgemeinschaften, nicht aber weltanschauliche Vereinigungen.

¹⁸ G. Czermak, KritJ 1992,46; L. Renck, NVwZ 1991, 116 und KritJ 1994,488; vgl. auch den krit. Überblick von G. Czermak: Öffentliche Schule, Religion und Weltanschauung in Geschichte und Gegenwart der Bundesrepublik Deutschland, in: Kirche und Religion im sozialen Rechtsstaat, 2003, 79-109 (Rüfner-FS)

- Der Staat ist nicht nur seiner nach wie vor - an sich unstreitig - bestehenden verfassungsrechtlichen *Verpflichtung zur Ablösung aller 1919 bestehenden Staatsleistungen (Art. 138 I WRV i.V.m. Art. 140 GG)* nicht nachgekommen, sondern darüber hinaus sind die Länder einschließlich der neuen Bundesländer vertragsrechtlich eine Fülle *finanzträchtiger Verpflichtungen trotz Art. 138 WRV neu eingegangen*.
- Eine tatsächlich durchaus erhebliche Bedeutung haben nicht nur staatliche, sondern vor allem gemeindliche *Kirchenbaulasten*, obwohl sie z.T. schon seit Jahrhunderten bestehen. Dabei bestand für gemeindliche Kirchenbaulasten seit 1919 keine Rechtsgrundlage. Überdies wird die naheliegende Frage des Erlöschens etwaiger historischer Lasten, insbesondere infolge Wegfalls der Geschäftsgrundlage und erfolgte Abgeltung durch Zahlung, in Rechtsprechung und Literatur ignoriert.
- Zahlreich sind die Probleme der *formellen Statusgleichheit aller religiös-weltanschaulichen Vereinigungen* mit ihren Verfassungsverstößen. Das *Rundfunkrecht* z.B. enthält eindeutige normative Vergünstigungen für die etablierten Religionsgemeinschaften, teilweise auch die jüdische, während Muslime und säkulare Humanisten trotz ihrer Bedeutung nicht berücksichtigt werden. Die durch Art. 5 I GG gebotene Meinungsvielfalt wird mißachtet.
- Viele *religiöse Minderheiten* werden trotz ihrer großen Unterschiede und im Widerspruch zu wissenschaftlichen Erkenntnissen pauschal als „Sekten“ diffamiert, durch staatliche Organe angeprangert und ihre Rechte auch durch unterschiedliche Anwendung juristischer Methoden beschnitten.
- Auffallenderweise hat auch der Endbericht der einschlägigen *Enquête-Kommission* des Bundestags (1998) kirchlichen Sonderbewegungen wie dem *Opus Dei*, dessen totalitärer Charakter und großer Einfluss bestens erforscht und über jeden Zweifel erhaben ist, keine Aufmerksamkeit geschenkt.
- Generell wurde und wird es religiösen Minderheiten und erst recht weltanschaulichen Vereinigungen i.S. des Art. 137 VII WRV oder schlicht Konfessionsfreien durch Politik, Verwaltung und Gerichte schwer gemacht, ihre verfassungsmäßigen Rechte, insbesondere das auf *Gleichbehandlung*, durchzusetzen. Ihnen wird meist der teure, aber oft langwierige und nicht immer erfolgreiche Rechtsweg aufgezwungen. Aus plausiblen Gründen wird er oft gar nicht erst besprochen.
- Unter den 25 vom SPD-Bundeskanzler berufenen Mitgliedern des 2001 etablierten *Nationalen Ethikrats* befindet sich niemand, der als Repräsentant des säkularen Humanismus angesehen werden könnte, groß ist jedoch die Zahl der christlichen und kirchlichen Persönlichkeiten.

Die Beispiele ließen sich vermehren, und ständig kommen neue hinzu.

Zur allgemeinen Orientierung sei noch auf die wenig bekannte, aber belegbare Tatsache verwiesen, dass die großen *Kirchen etwa doppelt so viele Subventionen aus allgemeinen Steuergeldern erhalten, als es dem Betrag der Kirchensteuern entspricht. Das bedeutet insb. für die neuen Bundesländer (ungeachtet etwaiger Abweichungen), dass die Kirchen dort überwiegend aus Geldern der nichtreligiösen Bürger finanziert werden – in aller Neutralität?*