

Es besteht keine Staatskirche.

*Artikel 140 Grundgesetz i. V. m. Artikel 137,
Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung*

Es gibt heute weder eine Legitimation, noch einen rechtlichen Grund zur weiteren Erbringung von historischen Staatsleistungen, noch eine Befugnis, gleichgeartete Leistungen zugunsten speziell der Kirchen oder auch einzelner anderer Religionsgemeinschaften gleichheitswidrig neu zu begründen.

Gerhard Czermak

Einleitung

Die beiden großen Kirchen in Deutschland finanzieren sich zum überwiegenden Anteil aus der staatlicherseits für sie administrierten Kirchensteuer und damit aus den Einkünften ihrer lohnsteuerpflichtigen Mitglieder. Im Jahr 2019 belief sich das Kirchensteueraufkommen für beide Kirchen zusammen auf mehr als 12,7 Mrd. Euro.¹ Vergleichsweise bescheiden nimmt sich dagegen eine weitere Einnahmequelle der Kirchen aus, die sogenannten „Staatsleistungen“, die sich im gleichen Jahr insgesamt auf etwa 549 Millionen Euro beliefen.² Mit diesen Zahlungen leistet der säkulare Verfassungsstaat bis zum heutigen Tag einen Ausgleich für Ansprüche der Kirchen aufgrund von Besitzübergängen („Enteignungen“) aus der „Goethezeit“ und davor, also aus der Zeit des Heiligen Römischen Reichs, als in deutschen Landen noch Kutschen unterwegs waren und den weltlichen und kirchlichen Fürsten Frondienste erbracht wurden.

-
- 1 Neue Zahlen: Rekord-Hoch bei Kirchensteuereinnahmen 2019, Artikel vom 20.7.2020, Internetportal der katholischen Kirche, <https://www.katholisch.de/artikel/26251-neue-zahlen-rekord-hoch-bei-kirchensteuereinnahmen-2019>, abgerufen am 21.10.2021.
 - 2 Haupt, Johann-Albrecht: Staatsleistungen der Länder an die Kirchen, Artikel vom 1.4.2021, Datei: Staatsleistungen2021_gesamt-2.pdf, Webseite der Humanistischen Union, <https://www.humanistische-union.de/thema/staatsleistungen-der-laender-an-die-kirchen-stand-2021/>, abgerufen am 28.5.2022.

Diese Zuwendungen machen im Durchschnitt aller Bundesländer allerdings nur etwa 4% der Gesamteinnahmen der evangelischen und katholischen Kirche in Deutschland aus. Lohnt sich dann bei diesen Größenverhältnissen ein genauerer Blick auf die Zusammenhänge und Hintergründe dieser Zahlungen an die Kirchen? Unbedingt!

Denn in ihrer Geschichte spiegelt sich nicht nur die historische Staatswerdung Deutschlands, die stetigen Auseinandersetzungen über diesen Finanztransfer präsentieren seit jeher auch den jeweiligen Zustand des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche. Kulminierend in der im Grunde immer noch offenen Frage, wie deutlich die beiden Sphären Staat und Kirche auch finanziell voneinander getrennt sein müssen, um dem Anspruch des säkularen Staates gerecht zu werden, in dem es keine Staatskirche (mehr) gibt.

Vor dem Hintergrund abschmelzender Mitgliederzahlen der Amtskirchen und wachsender Bedeutung anderer Religionen und Weltanschauungen in der immer vielfältiger werdenden Gesellschaft der heutigen Bundesrepublik, müssten sämtliche Altlasten aus dem Staat-Kirche-Verhältnis einer längst vergangenen Epoche eigentlich zügig abgetragen werden.

Eigentlich. Denn auch die Verfassung des demokratischen Deutschland fordert seit mehr als 100 Jahren die Ablösung: „Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf.“ So Artikel 138, Absatz 1 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) von 1919, und so Artikel 140 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (in welchen Artikel 138 WRV im Jahr 1949 inkorporiert wurde). Die Verfassung fordert die Ablösung der Staatsleistungen nicht nur. Nein, die Formulierung im Grundgesetz zeigt deutlich, dass die Ablösung beschlossen ist: „Die (...) Staatsleistungen werden (...) abgelöst“!

Allein, außer einigen zaghaften Versuchen in demokratischen Zeiten – in der Weimarer Republik, dann erst wieder in der Bonner und Berliner Zeit –, ist seit 1919 in dieser Causa gesetzgeberisch nichts geschehen, was die Zahlungsempfänger sicher nicht traurig gestimmt haben dürfte. Seit Gründung der Bundesrepublik sind unter diesem Titel – sehr konservativ geschätzt und weitere subsumierbare Zuwendungen nicht berücksichtigend – etwa knapp 20 Mrd. Euro an die Kirchen gezahlt worden.³

3 Haupt: Staatsleistungen, Datei: Staatsleistungen2021_gesamt-2.pdf, Webseite der Humanistischen Union, Link und Abrufdatum wie vorstehend.

Allerdings ist die Umsetzung durch Gesetzgebung, trotz eindeutiger Verfassungslage, auch nicht ganz einfach, da sich der Auftrag zur Ablösung zwar an die Länder wendet, der Bund (1919 „das Reich“) aber in einem Bundesgesetz Ablösungsgrundsätze vorschalten muss („Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf“). Und bei diesem notwendigen Zusammenwirken der staatlichen Ebenen hakt es. Wie ich im Buch ausführe, argumentiert der Bund, dass die Länder auch ohne Bundesgesetz einvernehmliche Regelungen mit den Kirchen treffen können. Die Mehrzahl der betroffenen Bundesländer sieht dies anders und meint erst dann aktiv werden zu können, wenn ein Bundesgesetz erlassen worden ist. Und so harrt der Verfassungsauftrag zur Ablösung der Staatsleistungen auch heute noch auf seinen Vollzug.

Seit Ende 2020 ist nun etwas Bewegung in die Angelegenheit gekommen. Mit dem Entwurf eines *Grundsatzgesetzes* der damaligen Oppositionsfractionen im Bundestag (Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Die Linke) ist ein erster Aufschlag erfolgt. Doch trotz positiver Reaktionen im Bundestag und anlässlich einer Expertenanhörung im Innenausschuss auf den – nebenbei bemerkt sehr kirchenfreundlichen – Gesetzentwurf, lehnte der Bundestag mit der Mehrheit der damaligen Regierungsfractionen den Gesetzentwurf ab. Die Sprecher von CDU/CSU und SPD bemängelten hier vor allem die fehlende Einbindung der Länder und hoben die Bedeutung einer vermeintlich notwendigen, ihrer Meinung nach im Wesentlichen aber noch ausstehenden, einvernehmlichen Abstimmung mit den Kirchen hervor. Die Hoffnung auf eine Wiederbelebung der Ablösediskussion verschob sich wieder einmal auf eine der folgenden Legislaturperioden.

Und durch die jährliche Anpassung der Zahlungen an die Beamtensoldung („Dynamisierung“) steigen die Staatsleistungs-Beträge stetig. Gegenüber den eingangs bezifferten 549 Millionen Euro aus dem Jahr 2019 beliefen sich die Zahlungen der 14 betroffenen Bundesländer an die beiden Großkirchen im Jahr 2021 bereits auf 595 Millionen Euro. Eine ansehnliche Steigerung und eine ansehnliche Summe, über deren Verwendung beide Kirchen keinerlei Rechenschaft geben müssen, gleich ob sie diese nun für die Entlohnung des höheren Kirchenpersonals verwenden oder in Wertpapieren investieren.

Der deutsche Föderalismus alter und neuer Prägung hat ein Kaleidoskop von Verträgen und Vereinbarungen zwischen den Ländern und den Kirchen geschaffen. Ebenso unterschiedlich ist auch die jeweilige Höhe der Zahlungen in den Ländern, die in den Haushaltsplänen als Staatsleistungen aufgeführt werden. Zum Teil sind die Differenzen rational nicht nachvollziehbar.

So betrug z. B. der Anteil der Staatsleistungen in Nordrhein-Westfalen pro Einwohner 2021 1,32 Euro, im gleichen Jahr in Rheinland-Pfalz aber 15,90 Euro,⁴ mehr als das 12-Fache, obwohl beide Länder als Nachfolgestaaten Preußens gelten.

„*Den Bischof zahlt der Staat*“ – der Titel bringt einen wesentlichen Teilaspekt zum „Missstand Staatsleistungen“ auf den Punkt. Ursprünglich (1803) lediglich als lebenslange Rente für die „enteigneten“ Kirchenfürsten angelegt, hat sich die pekuniäre Ausstattung der Bischöfe und Kirchenleitungen durch den Staat zu einer bis heute anhaltenden Dauerfinanzierung entwickelt. Die Zuwendungen werden oft mittels einer „kreativen Haushaltsführung“ – z. B. durch Zusammenführen aller Einnahmen der Kirchen, ohne die jeweils zugeordnete Verwendung auszuweisen – zu kaschieren versucht. Diese Praxis war während der nicht-demokratischen, wie auch der demokratischen Regierungsformen Deutschlands Teil der kirchlichen Haushaltsbuchführung. Auch im Bistum Speyer bin ich diesbezüglich „fündig“ geworden (mehr dazu in Kapitel *Aktuelle Staatsleistungen und vergleichende Statistik*).

Gerade das Land Rheinland-Pfalz, auf das ich mich zur Erläuterung des Themas „Ablösung der Staatsleistungen“ besonders beziehen werde, stellt ein Musterbeispiel dar für Versäumnisse bezüglich der Neuformierung des Staat-Kirche-Verhältnis im Allgemeinen und der Handhabung der Staatsleistungen im Besonderen im demokratisierten Deutschland nach Ende des Zweiten Weltkriegs.

Bereits vor seiner offiziellen Gründung schien dem Land nichts naheliegender, als die Zahlungen an die Kirchen ohne geeignete administrative Voraussetzungen, ohne ausreichende Kenntnis der Hintergründe, ohne gründliche Prüfung der Rechtslage erneut aufzunehmen. Und dies quasi auf Zuruf durch das – an einschlägigen Dokumenten damals wie heute deutlich besser ausgestattete – kirchliche Gegenüber am Verhandlungstisch (siehe hierzu die Kapitel *Bindestrichland Rheinland-Pfalz* und *Früher Streit um die Staatsleistungen*). Bereits für das Jahr 1946 sind entsprechende Zahlungen an die Kirchen nachweisbar.

Auf kirchlicher Seite mit acht Institutionen konfrontiert, ist das Land in seiner zukünftigen Rolle als Gesprächspartner in Ablöseverhandlungen bezüglich der Staatsleistungen nicht zu beneiden: Zu den drei evangeli-

4 Frerk, Carsten: Staatsleistungen 1949-2021, Artikel vom 25.3.2021, Webseite der Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland (fowid), <https://fowid.de/meldung/staatsleistungen-1949-2021>, abgerufen am 21.10.2021.

schen Landeskirchen (*Evangelische Landeskirche in Hessen und Nassau* [EKHN]; *Evangelische Kirche der Pfalz*; *Evangelische Kirche im Rheinland* [EKiR]) kommen die fünf Bistümer Mainz, Trier, Speyer, Limburg und Köln hinzu. Es war wohl ein kluger Zug der Kirchen, nach der Gründung der Länder und der neuen Bundesrepublik ihre geografische Organisation nicht an den neuen Ländergrenzen ausgerichtet zu haben. So konnte und kann man hinsichtlich auch anderer staatlicher Leistungen mal an diese, mal an jene Tür klopfen, sich Gehör und vor allem Zuwendung verschaffen.

Es soll im vorliegenden Buch aber nicht um einen Ländervergleich gehen, sondern um die Staatsleistungen generell. Der erste Teil führt in die Thematik der Staatsleistungen und die Ablösung dieser Altlast ein. Dies primär unter vier Perspektiven: Die historische, die juristische, die politische und die moralische Perspektive. Als Teil der politischen Perspektive sind Stellungnahmen aller Bundesländer zu meinen Fragen rund um die Staatsleistungen und deren Ablösung enthalten.

Der zweite Teil des Buches behandelt die rheinland-pfälzische Situation. Ein Schwerpunkt widmet sich der Analyse und Bewertung der Zuschüsse zur sogenannten „Pfarrbesoldung“, die den weitaus größten Anteil der heutigen Staatsleistungen darstellen. Ihr auf Freiwilligkeit und Widerruflichkeit beruhender Charakter sollte Grundlage der Ablösegespräche mit den Kirchen sein und auch in entsprechenden Verhandlungen der anderen Bundesländer Berücksichtigung finden. Im zweiten Teil sind außerdem zwei von mir in den Jahren 2020 und 2021 eingereichte Landtags-Petitionen zur Ablösung der Staatsleistungen enthalten. Der Schriftwechsel rund um deren Ablehnung wird in Auszügen wiedergegeben und kommentiert. Interview-Ergebnisse mit Verantwortlichen aus Kirche und Politik sowie eine Gesamtstatistik der Zahlungen seit Gründung des Landes bis heute und einige vergleichende Analysen runden diesen Teil ab.

Der Topos „Staatsleistungen“ kann aufgrund seiner Komplexität mit Recht als eine interdisziplinäre Herausforderung bezeichnet werden. Historiker, Politiker, Staatsrechtler, Kirchenrechtler, Ökonomen und viele andere konkurrieren seit Jahrzehnten um die Deutungshoheit, wobei die der Kirche (vorsichtig formuliert) „Gewogenen“ gegenüber den in Bezug auf das Thema eher kritisch Eingestellten bei den Entscheidungsträgern im Staat stets die Nase vorn hatten, mehr Gehör und größere Aufmerksamkeit für ihre Argumente fanden. Auch hierzu im Buch ein paar Bemerkungen.

Fakt bleibt: der Verfassungsauftrag zur Ablösung der Staatsleistungen ist seit mehr als 100 Jahren unerfüllt und wird, unbeschadet der neueren Diskussionen im Bund und auch angesichts der Komplexität des Themas, sehr wahrscheinlich auch noch auf viele Jahre hin unerfüllt bleiben.⁵ Diesen Umstand einen Skandal zu nennen, ist absolut gerechtfertigt. Ein Skandal, der sicher nicht so spektakulär ist wie viele andere Skandale, in die die Kirchen verwickelt sind, aber spektakulär genug, um über deren Rolle im säkularen Verfassungsstaat gründlich und grundsätzlich nachzudenken.

5 Vor dem Erfahrungshintergrund der Vergangenheit darf man vermuten, dass auch die im Koalitionsvertrag der „Ampel-Regierung“ (2021) formulierte Absicht zur Ablösung der Staatsleistungen letztlich nicht zum Vollzug des Verfassungsauftrags führen wird.