



Aktenzeichen: Pet 1-19-06-2220-028412

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 17.03.2022 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen,
- weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

Begründung

Mit der Petition wird eine echte Trennung von Staat und Kirche (Laizismus) gefordert. Zu dieser Thematik liegen dem Petitionsausschuss eine auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlichte Eingabe mit 469 Mitzeichnungen und 33 Diskussionsbeiträgen sowie weitere Eingaben mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs einer gemeinsamen parlamentarischen Behandlung zugeführt werden. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen ausgeführt, dass trotz des grundgesetzlichen Trennungsgebots Staat und Kirche auf unterschiedliche Weise miteinander verflochten seien. Als Beispiele seien vor allem der Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts und die Kirchensteuer im Zusammenhang mit den Staatsleistungen zu nennen. Daneben sei zu beanstanden, dass die Kirchen Religionsunterricht in öffentlichen Schulen anbieten, die theologischen Fakultäten an öffentlichen Hochschulen kirchlich weisungsgebunden seien, Vertreter der Kirchen Mitglieder in den Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seien, die Kirchen Militärseelsorge durchführten und christliche Feiertage gesetzlich geschützt seien. Mit der Petition wird weiterhin gefordert, dass die staatskirchenrechtlichen Regelungen aus der Weimarer Reichsverfassung (WRV), die im Grundgesetz (GG) fortgelten, überprüft und angepasst werden sollen. Die besondere Stellung der Kirchen bedeute eine Diskriminierung anderer Religionen. Auch müssten die Kirchen dafür bezahlen, dass der Staat die Kirchensteuer einziehe.



Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die eingereichten Unterlagen verwiesen.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Ansicht zu der Eingabe darzulegen. Zudem hat der Ausschuss zu der Eingabe gemäß § 109 Absatz 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eine Stellungnahme des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages eingeholt, dem der Gesetzentwurf der Fraktion der AfD „Entwurf des Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgesellschaften (Staatsleistungsablösungsgesetz – StAblG) auf Drucksache 19/19649 sowie der gemeinsame Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Grundsätzegesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen“ auf Drucksache 19/19273 zur Beratung vorlagen.

Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung sowie des zuständigen Fachausschusses angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss stellt zunächst fest, dass Staat und Kirche in Deutschland getrennt sind. Das Trennungsgebot von Staat und Kirche bzw. Religionsgemeinschaften ist in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Ab. 1 WRV verfassungsrechtlich festgeschrieben. Dieser Trennungsgrundsatz bildet i.V.m. Art. 4 GG die Grundlage des Selbstverständnisses der Bundesrepublik Deutschland als säkularem Rechtsstaat. Auch ergibt sich daraus die Verpflichtung des Staates zur religiösen und weltanschaulichen Neutralität: Der Staat macht sich weder eine Religion zu eigen, noch nimmt er eine Bewertung der einzelnen Religionen vor.

Staat und Religionsgemeinschaften sind in Deutschland jedoch nicht – anders als bei einer laizistischen Auffassung – strikt getrennt. Vielmehr ist das Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften hier als „freundliche Trennung“ zu verstehen, die eine – auch umfangreiche – Kooperation beider Sphären nicht ausschließt. Diese Kooperation ist sinnvoll, weil sich die Aufgaben und Aktivitäten des Staates und der Religionsgemeinschaften vielfach überschneiden. Die „freundliche Trennung“ von Staat und Religionsgemeinschaften ergibt sich nicht nur aus den in das GG inkorporierten Artikeln der WRV, sondern aus einer Gesamtschau der die Religionsfreiheit und die Religionsgemeinschaften betreffenden Regelungen des GG. Im Hinblick auf die mit der



Petition erhobene Forderung, die staatskirchenrechtlichen Regelungen der WRV, die im GG fortgelten, zu überprüfen und anzupassen, weist der Ausschuss darauf hin, dass eine umfangreiche Änderung des GG notwendig wäre, um die „freundliche Trennung“ von Staat und Religionsgemeinschaften in eine strikte Trennung umzuwandeln. Das Kooperationsmodell des deutschen Religionsverfassungsrechts wird jedoch von der Mehrheit der Regierungen und Parlamente in Deutschland nicht in Frage gestellt.

Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (KdöR) stellt die engste Form einer Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften dar. Anders als von den Petenten angenommen, ist dieser Status nicht der katholischen und evangelischen Kirche vorbehalten, sondern steht allen Religionsgemeinschaften unter bestimmten Voraussetzungen gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV offen. Im Übrigen sind Weltanschauungsgemeinschaften den Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 7 WRV gleichgestellt. Daher werden weder die katholische und evangelische Kirche in dieser Hinsicht privilegiert noch andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften diskriminiert. So ist beispielsweise auch der Zentralrat der Juden in Deutschland KdöR, ebenso wie die Union progressiver Juden. In Hessen wurden beispielsweise der Baha'i-Gemeinschaft und der Ahmadiyya Muslim Jamaat dieser Status verliehen. In Berlin hat auch der Humanistische Verband Berlin-Brandenburg die Körperschaftsrechte für das Gebiet Berlins.

Soweit von den Petenten die o. g. Berührungs punkte von Staat und Religionsgemeinschaften kritisiert werden, so sind dies die Gebiete, auf denen Staat und Religionsgemeinschaften gemäß dem deutschen Religionsverfassungsrecht kooperieren. Diese Beispiele sind daher kein Ausdruck für eine mangelnde Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften, sondern für das besondere Verhältnis einer „freundlichen Trennung“. Im Einzelnen macht der Ausschuss auf Folgendes aufmerksam:

1. Religionsunterricht an öffentlichen Schulen

Die Regelungen zum Religionsunterricht finden sich in Art. 7 Abs. 2 und 3 GG unter Beachtung von Art. 141 GG. Aufgrund der föderalen Kompetenzordnung in Art. 70 ff. GG wird die Durchführung von Religionsunterricht durch Landesverfassungsrecht und Landesschulgesetze sowie durch religionsverfassungsrechtliche Verträge spezifiziert. Gelegentlich wird argumentiert, der Religionsunterricht sei eine systemfremde Ausnahme



von der staatlichen Neutralitätspflicht und dem Trennungsgebot. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass der Religionsunterricht gemäß der o.g. Norm des GG als bereichsspezifische Konkretisierung der Schutzpflichtendimension des Art. 4 Abs. 1 u. 2 GG (Religionsfreiheit) aufzufassen ist. Auch in den staatlichen Schulen muss die Verwirklichung der Grundrechte gewährleistet sein, hier das Grundrecht auf Religionsfreiheit unter dem Teilapekt der Bildung und Stärkung des eigenen Glaubens. Nach der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 74, 244 (252)) ist der Religionsunterricht „keine überkonfessionelle vergleichende Betrachtung religiöser Lehren, nicht bloße Morallehre, Sittenunterricht, historisierende oder relativierende Religionskunde, Religions- oder Bibelgeschichte. Sein Gegenstand ist vielmehr der Bekenntnisinhalt, nämlich die Glaubenssätze der jeweiligen Religionsgemeinschaft. Diese als bestehende Wahrheiten zu vermitteln ist seine Aufgabe.“ Da der Religionsunterricht also eine konfessionsgebundene Vermittlung religiöser Glaubenssätze darstellt, ist der Staat aufgrund des Neutralitätsgebots nicht befugt, dessen Inhalte selbst vorzugeben, sondern kooperiert hierbei mit den Religionsgemeinschaften. Überdies ist die Festlegung der inhaltlichen Grundsätze und Ziele des Religionsunterrichts eine eigene Angelegenheit der Religionsgemeinschaften i.S.d. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV (Selbstbestimmungsrecht). Da der Religionsunterricht in Art. 7 Abs. 3 GG als „ordentliches Lehrfach“ kategorisiert ist, ist er Teil des staatlichen Bildungsauftrags. Der Staat hat somit die organisatorische Verantwortung, d. h. er trägt die Kosten für die personellen und sachlichen Voraussetzungen des Religionsunterrichts. Dazu gehört, dass der Staat adäquate Einrichtungen zur Ausbildung von Religionslehrerinnen und -lehrern vorzuhalten hat, da der Unterricht regelmäßig von staatlichen Lehrkräften durchgeführt wird. Gemäß der „Übereinstimmungsklausel“ in Art. 7 Abs. 3 GG haben die Religionsgemeinschaften das Recht, über die Auswahl des Lehrpersonals, der Schulbücher und die Zusammensetzung der Lehrpläne mitzuentscheiden, den Lehrinhalt des Religionsunterrichts festzulegen, in die Durchführung des Religionsunterrichts Einsicht zu nehmen und über die Zulassung konfessionsfremder Schüler zu entscheiden.

2. Theologische Fakultäten an öffentlichen Hochschulen

Entgegen der Kritik, die theologischen Fakultäten an öffentlichen Hochschulen widersprächen dem Neutralitäts- und Trennungsgebot stellen sie – ähnlich wie der



Religionsunterricht an öffentlichen Schulen – eine unmittelbare bereichsspezifische Ausprägung der Schutpflichtendimension des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG dar. Die Existenz dieser Fakultäten gehört zu den Bedingungen der Möglichkeit von Religionsfreiheit. Wie oben gezeigt, hat der Staat überdies die Pflicht, Ausbildungsstätten für Lehrkräfte für das Fach Religion vorzuhalten, was mit den theologischen Fakultäten erreicht wird. Zudem hat der Staat selbst ein eigenes Interesse an der Eingliederung der Theologie in seine Hochschulen, um sie in den wissenschaftlichen Diskurs einzubinden. Ebenso wie der Religionsunterricht konfessionsgebunden ist, ist die Theologie eine konfessionsgebundene Wissenschaft. Daraus folgt, dass die Kompetenz des Staates auf die weltlich-organisatorischen Bereiche der theologischen Fakultäten beschränkt ist. Die inhaltlichen Aspekte der Theologie werden ausschließlich von den Religionsgemeinschaften bestimmt, weil der säkulare, neutrale Staat weder über den Inhalt des Bekenntnisses noch über Art und Ausmaß der Konfessionalität befinden kann. Zudem fällt die inhaltliche Ausgestaltung der wissenschaftlichen Theologie unter das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften (s.o.).

3. Militärseelsorge

Die Militärseelsorge erfolgt auf Grundlage von Art. 140 GG i.V. m. Art. 141 WRV. In Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 1 und 2 GG ergibt sich auch hier eine bereichsspezifische Konkretisierung der Schutpflichtdimension: Der Staat ist verpflichtet, die Ausübung des Grundrechts der Religionsfreiheit auch innerhalb öffentlicher Anstalten wie den Streitkräften zu ermöglichen; die Religionsfreiheit gehört explizit nicht zu den Grundrechten, die für Angehörige der Streitkräfte und des Ersatzdienstes gemäß Art. 17a GG eingeschränkt sind. In § 36 Soldatengesetz wird das Grundrecht der Religionsfreiheit für Soldatinnen und Soldaten bekräftigt: „Der Soldat hat einen Anspruch auf Seelsorge und ungestörte Religionsausübung. Die Teilnahme am Gottesdienst ist freiwillig.“ Die Militärseelsorge ist wiederum eine gemeinsame Angelegenheit von Staat und Religionsgemeinschaften. Die Religionsgemeinschaften können auch in Einrichtungen, die der Staat betreibt, ihrem religiösen Auftrag nachkommen, weil dem religiös-weltanschaulich neutralen Staat eine eigenverantwortete Religionspflege verwehrt ist. Daher wird die Anstaltsseelsorge von Repräsentanten der Religionsgemeinschaften durchgeführt. Eine Privilegierung bestimmter Religionsgemeinschaften, wie



beispielsweise der Kirchen, ist aus Neutralitäts- und Paritätsgründen unzulässig. Daher ist es folgerichtig, dass das katholische und evangelische Seelsorgeangebot in der Bundeswehr erweitert wurde. Am 21. Juni 2021 wurde der erste Militärrabbiner in der Geschichte der Bundeswehr in sein Amt eingeführt. Ebenso ist im Gespräch, Militärimame für die Seelsorge von muslimischen Militärangehörigen einzusetzen.

4. Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Das individuelle Grundrecht auf Meinungsbildung und die Rundfunkfreiheit sind in Art. 5 Abs. 1 GG festgehalten. Die Rundfunkfreiheit wird als eine dienende Freiheit verstanden, die der gesellschaftlichen Aufgabe verpflichtet ist, durch ein vielfältiges Programmangebot zur freien Meinungsbildung beizutragen. Die Landesrundfunkgesetze regeln Funktion und Zusammensetzung der jeweiligen Rundfunkgremien, die die Pluralität der Gesellschaft widerspiegeln sollen. Jedes dieser Gesetze legt die gesellschaftlich relevanten Gruppen fest, die ihre Vertreter in die Rundfunk- und Fernsehräte der öffentlich-rechtlichen Anstalten entsenden dürfen. Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften, Wirtschafts- und Kunstverbände werden z. B. als gesellschaftlich relevante Gruppen aufgeführt. Bund, Länder und politische Fraktionen sind in den Aufsichtsgremien ebenfalls vertreten. Zu den Hauptfunktionen der Rundfunk- und Fernsehräte zählen u. a. die Überwachung der Erfüllung des gesetzlich festgelegten Programmauftrags, die Genehmigung des Haushalts und die Wahl des Intendanten. Die pluralistische Zusammensetzung der Aufsichtsgremien soll somit einer pluralistisch angelegten Kontrollfunktion zugutekommen, bei der die Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen berücksichtigt werden können. Eine Privilegierung der Kirchen oder anderer Religionsgemeinschaften ist nicht erkennbar, ebenso wenig wie eine unverhältnismäßige Einflussnahme.

5. Schutz christlicher Feiertage

Der Schutz des Sonntags und der staatlich anerkannten Feiertage ergibt sich aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV. Die für den Sonn- und Feiertagsschutz relevante einfache Gesetzgebung ist nach den Kompetenzvorschriften des GG zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. Die Festlegung der gesetzlichen Feiertage ist gemäß Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich Sache der Länder. Sie regeln in ihren Sonn- und Feiertagsgesetzen Art und Umfang der für das jeweilige Land geltenden Feiertage. Die einzige Ausnahme bildet der



Tag der Deutschen Einheit (3. Oktober). Dieser ist kraft Natur der Sache durch Bundesrecht (Artikel 2 Abs. 2 des Einigungsvertrages) geregelt. Eine weitere Konsequenz der Gesetzgebungskompetenz der Länder ist, dass es einerseits bundesweit Übereinstimmungen, aber auch Abweichungen mit Blick auf Anzahl und Art der Feiertage gibt. Der staatliche Schutz ist schließlich nicht auf christliche Feiertage beschränkt, sondern es steht im Ermessen der Landesgesetzgeber, auch andere Feiertage gesetzlich anzuerkennen. Der Neujahrstag und der 1. Mai, die in allen Bundesländern gelten, sind weltliche Feiertage. Darüber hinaus ist seit 2019 in Berlin der Internationale Frauentag am 8. März ein gesetzlicher Feiertag.

Soweit mit der Petition die Einziehung der Kirchensteuer durch den Staat als Beispiel für eine mangelnde Trennung von Staat und Kirche kritisiert und vorgetragen wird, andere Religionsgemeinschaften in Deutschland würden diskriminiert, weil sie diese Möglichkeit nicht hätten, merkt der Ausschuss an, dass diese Einschätzung unzutreffend ist. Die Kirchensteuer ist keine staatliche Steuer, sondern ein Mitgliedsbeitrag. Der Bund hat für die Kirchensteuer weder die Gesetzgebungs- noch die Verwaltungshoheit. Oberste Rechtsquelle für das Kirchensteuerrecht bildet Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 6 und 8 WRV. Damit wird durch die Verfassung allen Religionsgemeinschaften, die als KdöR anerkannt werden, eine Steuerhoheit zugewiesen, die sie berechtigt, „aufgrund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen“ Abgaben von ihren Mitgliedern zu erheben. Das über Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Absatz 6 WRV verliehene Recht der Steuererhebung schließt die Verpflichtung des Staates ein, in Rechtsetzung und Vollzug die Voraussetzungen für eine geordnete Steuererhebung durch den Erlass von Landesgesetzen zu schaffen (BVerfGE 19, 206 [217]; 44, 37 [57]). Es gibt daher in jedem Land ein Kirchensteuergesetz, das einen Rahmen für die Erhebung dieser Steuer im jeweiligen Land bildet. Ob und in welcher Höhe die erhebungsberechtigten Gemeinschaften tatsächlich Steuern erheben, wird nicht durch die Kirchensteuergesetze der Länder vorgegeben. Diese Entscheidung bleibt den erhebungsberechtigten Gemeinschaften selbst vorbehalten. Die Kirchensteuergesetze der Länder werden daher von den Religionsgemeinschaften durch ihre eigenen kirchensteuerlichen Gesetze (Kirchensteuerordnungen, Kirchensteuerbeschlüsse) ausgefüllt. Die Kirchensteuerbeschlüsse legen den Besteuerungsmaßstab und die anzuwendenden



Hebesätze fest. Derzeit werden je nach Bundesland 8 bis 9 Prozent der Einkommenssteuerschuld als Kirchensteuer erhoben. Die Kirchensteuergesetze der Länder eröffnen den erhebungsberechtigten Gemeinschaften auch die Möglichkeit, die Verwaltung der Kirchensteuern auf die Landesfinanzbehörden (Finanzämter) zu übertragen. Von dieser Möglichkeit wird regelmäßig Gebrauch gemacht. Entsprechende Verträge zwischen den Religionsgemeinschaften und den Ländern sind abgeschlossen. Für die Verwaltung der Kirchensteuern durch die Finanzämter entrichten die Religionsgemeinschaften eine Verwaltungskostenentschädigung an die Länder. Insoweit ist die Forderung der Petenten, die Kirchen müssten den Staat für die Einziehung der Kirchensteuer bezahlen, bereits gängige Praxis. In Bayern besteht jedoch die Besonderheit, dass die Kirchensteuer durch die Kirchensteuerämter verwaltet wird. Von der Kirchensteuer zu unterscheiden sind die Staatsleistungen, die die Petenten jedoch in Beziehung zu den Einnahmen der Kirchen aus Kirchensteuern setzen. Bei den Staatsleistungen an die katholische und evangelische Kirche nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV handelt es sich um historisch begründete Leistungen des Staates als Ausgleich für die Enteignung von Kirchengütern aus früheren Zeiten, deren Erträge der Finanzierung der Kirchen dienten. Zu den Enteignungen kam es vor allem als Folge des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803. Die Staatsleistungen sind Kompensationszahlungen für wirtschaftliche Gewinne, die die Kirchen aufgrund der Enteignungen nicht erzielen konnten. Sie sind demnach keine Entschädigung für die enteigneten Werte selbst.

Träger der heutigen Staatsleistungen an die beiden Kirchen sind ausschließlich die Länder. Aus dem Haushalt des Bundes werden seit Mitte der 1990er Jahre keine Staatsleistungen mehr gezahlt. Die Länder haben die Staatsleistungen mittlerweile in Gesetzen, Konkordaten und Staatskirchenverträgen zum Teil neu gefasst, pauschaliert und einzelne Leistungen auch abgelöst. So zahlen Bremen und Hamburg keine Staatsleistungen an die beiden Kirchen.

Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 Satz 1 WRV bestimmt die Ablösung der Staatsleistungen, soweit sie auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhen, durch den Landesgesetzgeber. Ablösung bedeutet Aufhebung der Staatsleistungen gegen angemessene Entschädigung: Ein entschädigungsloser Wegfall der Staatsleistungen ist



verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 Satz 2 WRV hat die Grundsätze für die Ablösung „das Reich“, heute der Bund, aufzustellen. Ein solches Grundsätzegesetz ist bis heute nicht erlassen worden. Die Länder sind ohnedies befugt, in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich eine Ablösung der Staatsleistungen auf freiwilliger Basis durch vertragliche Regelung zu erzielen. Somit ist ein Grundsätzegesetz des Bundes zwar verfassungsrechtlich vorgesehen, aber keine zwingende Voraussetzung, damit die Staatsleistungen abgelöst werden können. Wird jedoch eine gesetzliche Ablösung der Staatsleistungen angestrebt, ist dafür ein Grundsätzegesetz des Bundes Voraussetzung.

Der Erlass eines Grundsätzegesetzes ist in das weite Gesetzgebungsermessen des Bundes gestellt. Ein Anspruch der Kirchen oder des einzelnen Bürgers auf den Erlass eines Ablösungsgesetzes besteht nicht.

Abschließend weist der Ausschuss darauf hin, dass der 19. Deutsche Bundestag in seiner 227. Sitzung am 6. Mai 2021 den o. g. Gesetzentwurf der Fraktion der AfD auf Drucksache 19/19649 sowie den gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 19/19273 auf der Grundlage der Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Inneres und Heimat (Drucksachen 19/29351 und 19/29000) abgelehnt hat (vgl. Plenarprotokoll 19/227). Die entsprechenden Dokumente können im Internet unter www.bundestag.de eingesehen werden.

Vor diesem Hintergrund vermag der Petitionsausschuss aus den oben dargelegten Gründen keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu erkennen und die von den Petenten geforderte echte Trennung von Staat und Kirche (Laizismus) nicht zu unterstützen. Er empfiehlt daher im Ergebnis, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen der Petition nicht entsprochen werden konnte.