

LEOPOLD TUROWSKI

## Die Kirchen als politisch relevante Größen

Daß zwei große Religionsgemeinschaften wie die katholische und die evangelische Kirche in Deutschland, zu denen sich auch nach der Vereinigung Deutschlands insgesamt noch über zwei Drittel der Bevölkerung bekennen, schon von den Daten und Fakten her auch politisch ernst zu nehmende Größen darstellen, das bedarf wohl keiner weiteren Erklärung, zumal in Deutschland nicht, wo die Verhältnisse trotz grundsätzlicher Trennung so eng beieinander liegen.

Noch mehr sind die Kirchen durch ihren geistigen und moralischen Anspruch, mit dem sie auftreten und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen, ein Politikum: Die Kirche wirkt »immer auch in den politischen Raum hinein, ob sie nun spricht oder schweigt, ob sie handelt oder untätig ist«.<sup>1</sup>

Wie sie das nun aber tut, ob bewußt und geplant oder mehr »zufällig«, darin ist sie frei. Es hängt von den äußeren Umständen und den sich daraus ergebenden Möglichkeiten ab, wie sie sich politisch zur Geltung bringen kann und will, und kann durchaus einem Wandel unterliegen. Gerade in Zeiten des Umbruchs besteht Anlaß, Grundentscheidungen dieser Art immer wieder neu zu überdenken.

In Deutschland scheint zudem die Selbstverständlichkeit, mit der die Stellung jedenfalls der beiden großen Kirchen im öffentlichen Leben lange Zeit akzeptiert wurde, neuerdings an Überzeugungskraft einzubüßen. Ob zu Recht oder nicht, soll an einigen, dafür ausschlaggebenden Faktoren im folgenden näher untersucht werden. Das Gesagte gilt dabei auch da, wo nur von einer der beiden großen Kirchen die Rede ist, entsprechend auch für die andere Kirche.

---

<sup>1</sup> »Aufgaben der Kirche in Staat und Gesellschaft«, ein Arbeitspapier der Sachkommission IV der Gemeinsamen Synode der Bistümer der Bundesrepublik Deutschland, abgedruckt mit einer Einleitung von Paul Becher in: Gemeinsame Synode der Bistümer der Bundesrepublik Deutschland. Offizielle Gesamtausgabe. Band 2: Arbeitspapiere der Sachkommissionen. Freiburg, Basel, Wien 1977, 185 ff.

## VORBEMERKUNG

Entstanden ist die so bemerkenswert exponierte Stellung der beiden großen Kirchen nicht am Reißbrett eines Gesellschaftsplaners, sondern in einem längeren Kristallisationsprozeß, in dessen Verlauf eigentlich alle Lösungsmöglichkeiten des immerwährenden Spannungsverhältnisses zwischen Staat und Kirche durchgespielt worden sind: die eines dualistischen Nebeneinanders wie in der Frühzeit des alten Deutschen Reiches ebenso wie Formen der radikalen Trennung in Zeiten totalitärer Diktatur, von der Herrschaft der Kirche über den Staat hin zum Umgekehrten: die Herrschaft des Staates über die Kirche bis schließlich zu einer Trennung von Staat und Kirche bei Kooperation überall da, wo dies in beiderseitigem Interesse angebracht erscheint. Letzteres ist bekanntlich das System der Bundesrepublik Deutschland. Es wurde aus der Weimarer Zeit übernommen, wo es sich im Anschluß an die Ablösung des protestantischen Staatskirchentums entwickelt hatte.<sup>2</sup>

In bemerkenswerter Weise ist dabei der Gedanke fruchtbar geworden, daß Staat und Kirche zwar getrennt und voneinander frei sein müssen, daß sie aber doch in einer Art Wechselbezüglichkeit zusammenhängen, der im Interesse des Menschen, der beiden gesellschaftlichen Welten angehört, Rechnung getragen werden muß. So wie die Kirche für ihr Wirken der weltlichen Ausprägung von Glaubensentfaltung bedarf, ist auch der Staat nicht ganz ohne die Institutionalisierung der religiösen Dimension lebensfähig. Das hat nicht zuletzt auch die Geschichte der letzten Jahrzehnte im Osten Europas gezeigt.

### I. DIE BEDEUTUNG DER KIRCHEN IM ÖFFENTLICHEN LEBEN

Das politische Gewicht der Kirchen ergibt sich, wie schon angedeutet, zum einen aus ihrem geistigen und moralischen Anspruch: »Denn die Verkündigung der Wahrheit hat politische Wirkung ebenso wie das Eintreten für die Freiheit, die Gerechtigkeit, die Versöhnung, den Frieden, die Menschenwürde, den Schutz der Schwachen, die Verdammung des Machtmißbrauchs und die Erfüllung des Gebots der Nächsten-

<sup>2</sup> Paul Mikat/Christoph Link/Alexander Hollerbach/Peter Leisching, Kirche und Staat, in: Staatslexikon Recht.Wirtschaft.Gesellschaft in fünf Bänden, hg. von der Görres-Gesellschaft, 7. Auflage, Band 3, 1987, Sp. 468 ff.

liebe.«<sup>3</sup> Die Verchristlichung des Lebens meint den ganzen Menschen und das ganze Leben, unter Einschluß auch des politischen Lebens. Es ergibt sich zu einem nicht geringen Teil aber auch aus den Dimensionen ihres konkreten gesellschaftlichen Wirkens, die gerade in der Bundesrepublik Deutschland außerordentlich hoch einzuschätzen sind.

### 1. Organisation

Neben der reinen Zahl der Gläubigen (für beide Kirchen über 60 Millionen) und der Pfarrer (zusammen etwa 40.000), zu denen noch in erheblicher Zahl Ordenspriester hinzuzurechnen sind, die nicht im Dienste eines Bistums stehen, ist es vor allem der für die deutschen Verhältnisse charakteristische Organisationsgrad, der in diesem Zusammenhang besondere Beachtung verdient. Dieser findet seinen Ausdruck in einem reich gegliederten Gemeinde- und Verbandsleben auf ehrenamtlicher Basis, aber auch im kirchlichen Wohlfahrtsbereich mit seinen rund 900.000 Kirchenbediensteten, hauptsächlich im Bereich von Caritas und Diakonie. Die kirchlichen Wohlfahrtsverbände zählen zu den größten Arbeitgebern in der Bundesrepublik Deutschland.

### 2. Kirchliche Einrichtungen und Dienste

Hervorgehoben sind hier zunächst die Einrichtungen der Familien- und Jugendseelsorge, der Telefon- und sonstigen Seelsorge in den Gemeinden mit ihrem flächendeckenden, sehr differenzierten Angebot an Diensten und Hilfsleistungen.

Bei den Einrichtungen der Sozialarbeit, betrieben von Caritas und Diakonie, geht es um Leistungen der Gesundheitshilfe mit einem beträchtlichen Anteil an Krankenhäusern, um Altenhilfe, sie hat traditionell in der kirchlichen Sozialarbeit immer eine hervorragende Rolle gespielt, um Jugendhilfe speziell mit Jugendwohnheimen und Einrichtungen der offenen Hilfe, aber auch um ein breites Spektrum der Aus- und Fortbildung der in der kirchlichen Sozialarbeit tätigen Mitarbeiter. Große Anstrengungen werden zur Zeit unternommen, auch in den östlichen Ländern Deutschlands einen den alten Bundesländern entsprechenden Standard zu erreichen. Es ist hier nicht der Ort, eine erschöpfende Darstellung der überaus vielfältigen Arbeit kirchlicher Wohlfahrtsver-

---

<sup>3</sup> Vgl. Anm. 1.

bände zu geben<sup>4</sup>. Es soll hier nur das Gewicht der angebotenen Dienste größenordnungsmäßig verdeutlicht werden.

Von besonderer Bedeutung für kirchliches Wirken ist von jeher der Beitrag zu Erziehung und Bildung, die entsprechenden Träger und Einrichtungen sind in sehr differenzierter Weise bemüht, über die Vermittlung der Heilsbotschaft hinaus an der Gestaltung des gesamten Erziehungswesens mitzuwirken. Dazu dienen Einrichtungen der Vorschulpädagogik und des Kindergartenwesens ebenso wie Schulen und Fachhochschulen, Internate und Schülerheime sowie schließlich Fachhochschulen und Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft.

Eine außerordentlich große Bedeutung haben im Bereich der kirchlichen Erwachsenenbildung die katholischen und evangelischen Akademien mit einem thematisch breiten Veranstaltungsangebot zu allen Problemen menschlicher Existenz im privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Bereich. Zwischen den einzelnen Akademien bestehen erhebliche Unterschiede. Man kann für die katholische Kirche vier Gruppen zusammenfassen: Akademien auf Landesebene, Diözesan-Akademien, Erwachsenenbildungsstätten und Sozialinstitute.<sup>5</sup>

Schließlich darf auch die reichhaltige Kulturarbeit nicht unterschätzt werden: Verlage und Presseorgane in kirchlicher Trägerschaft, kirchliche Rundfunk-, Fernseh- und Filmarbeit, das alles stellt ein Potential an Wirkungsmöglichkeiten auch in die Gesellschaft hinein dar, wie es kaum einer anderen gesellschaftlichen Gruppe zur Verfügung steht und in kaum einem anderen Land in dieser Breite praktiziert wird.

### 3. Finanzmittel

Zur Bewältigung so umfangreicher öffentlicher Aufgaben, wie sie die Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland zu leisten haben, bedarf es verläßlich zufließender Finanzmittel, aufgrund deren klar kalkuliert werden kann.

Diese Aufgabe erfüllt in bewährter Weise die Kirchensteuer, die Haupteinnahmequelle der beiden großen Kirchen. Sie ist an die Einkommen- bzw. Lohnsteuer geknüpft. Bei ihrer Einziehung ist der Staat gegen

<sup>4</sup> Für einen heute noch brauchbaren Überblick vgl. Franz Klein, Die Sozialarbeit der Katholischen Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, in: Günter Gorschenek (Hrsg.), Katholiken und ihre Kirche in der Bundesrepublik Deutschland (Geschichte und Staat Band 200–202) 1976, München 227 ff.

<sup>5</sup> Franz Henrich, Katholische Akademien, in: Gorschenek, Katholiken (Anm. 4) 279 ff.

kostendeckende Gebühr behilflich. 1986 etwa betrug die Kirchensteuereinnahmen für beide Kirchen knapp 12 Milliarden DM. Weitere Einnahmen fließen aus Spenden, Kollekten (allein für die katholische Kirche rund 1 Mrd. im Jahr), Gebühren und Beiträgen für erbrachte Leistungen, privatwirtschaftlichen Einnahmen und Vermögensbeiträgen aus Grundbesitz (früher die Haupteinnahmequelle der katholischen Kirche, heute nur noch ein verhältnismäßig bescheidener Posten), schließlich aus Zuschüssen öffentlicher Kassen, insbesondere Staatsleistungen an die Kirchen. Dies alles bringt ein beträchtliches Finanzaufkommen zusammen, mit dem das breit gefächerte, tief in die Gesellschaft hineinwirkende Engagement der Kirchen finanziert werden kann.

#### *4. Geistige Ausstrahlung*

Die höchst differenziert angelegte Konzentration von Personen, praktisch erbrachten Dienstleistungen und dafür aufgewendeten Mitteln wird getragen von einem vielfach in sich gestuften geistigen und moralischen Engagement, wie es sich nicht zuletzt auch in einem komplexen Geflecht von kirchlichen Gesetzesbestimmungen sowie kirchlichen Vorgaben sonstiger Art spiegelt.

Die Ausstrahlung eines so reich fundierten Engagements sollte gerade in unserer Zeit, der man wie kaum einer anderen nachsagt, sie leide an allgemeiner Orientierungslosigkeit, nicht unterschätzt werden. Hier liegt letztlich die Quelle für die gesellschaftliche Glaubwürdigkeit der Kirche, für ihre außerordentlich hohe Einschätzung, die sie manchen Abstrichen zum Trotz – auch heute noch in der öffentlichen Meinung erfährt.

#### *5. Bewertung*

Es ist hier gewiß nicht der Ort, ein traktätchenhaftes Idealbild von der Kirche und ihrer gesellschaftlichen Wirkung zu entwerfen. Ein so hoch gespannter Anspruch, wie ihn die Kirche an sich selbst, an ihre Mitglieder, aber auch an die Gesellschaft stellen muß, erfährt nicht selten auch Enttäuschungen und Schwächeperioden. Es hat zudem auch in Deutschland nie an Stimmen gefehlt, die kirchliches Wirken aus dem öffentlichen Leben gern verbannen würden. Forderungen dieser Art ließe sich aber immer mit der Gegenfrage begegnen: Wer anders als die Kirchen könnte gesellschaftliche Leistungen dieser Art erbringen? Staatliche Einrichtungen müßten sich jeder religiösen und weltanschaulichen Ausrichtung enthalten. Abgesehen von Kapazitätsproblemen, die sich aus einem Ausstieg der Kirche aus der Sozialarbeit etwa für den Staat ergeben

würden, für den Bürger würde eine Übernahme dieser Aktivitäten durch den Staat noch mehr Anonymität und Gleichförmigkeit des Angebots bedeuten, sicherlich nicht der richtige Weg, der so oft beklagten sozialen Kälte in unserem Land entgegenzutreten.

Trotz mancher Einschränkungen, die hier und da möglicherweise auch nur unter dem Eindruck eines vorschnell konstatierten Nachlassens kirchlichen Engagements zu machen sind, läßt sich heute wie auch in früheren Zeiten mit vollem Recht davon sprechen, daß hinter dem außerordentlichen Aufwand der Kirchen als Einrichtungen der Gesellschaft in Deutschland ein höchst beachtliches Potential auch an geistiger und moralischer Substanz steht. Es mag sein, daß es heute schwieriger ist, dieses Engagement durchzutragen. Daß dieses Engagement der Kirchen jedoch überflüssig werden könnte, damit ist angesichts der immer deutlicher zu Tage tretenden Grenzen staatlichen Wirkens nicht ernsthaft zu rechnen.

## II. DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE STELLUNG DER KIRCHEN

Die rechtlichen Grundlagen für diese außerordentlich breit angelegte Entfaltung kirchlichen Wirkens finden sich besonders im Verfassungsrecht von Bund und Ländern, aber auch in der einfachen Gesetzgebung der Länder, denn Kirchenangelegenheiten sind Länderangelegenheiten. Ein nicht unbeträchtlicher Teil ist jedoch in dem für Deutschland charakteristischen Recht der Staatskirchenverträge und Konkordate geregelt.

Im Mittelpunkt steht dabei das Grundrecht der Religionsfreiheit (Art. 4) in seiner doppelten Ausgestaltung: einmal als Individualfreiheit, zum anderen als Kirchenfreiheit. Letzteres ist näher ausgeformt in den gemäß Art. 140 Grundgesetz zum Bestandteil der Verfassung erklärten sogenannten Weimarer Kirchenartikeln.

Die hier liegenden, überwiegend auch heute noch aktuellen Grundentscheidungen geben den Rahmen für ein dichtes Geflecht von Bestimmungen zur Regulierung des Verhältnisses von Staat und Kirche in Deutschland ab, dessen Einzelheiten in einer reichhaltigen Literatur entfaltet sind, auf die hier nur verwiesen werden kann.<sup>6</sup> Als Eckpunkte sollen hier kurz angesprochen werden:

<sup>6</sup> Vgl. etwa *Mikat/Link/Hollerbach/Leisching*, Kirche und Staat (Anm. 2) Sp. 490 ff. (VI. Kirche und Staat in der Bundesrepublik Deutschland); *Alexander Hollerbach*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: *Josef Isensee und Paul Kirchhof* (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, 1989, 471 ff; *von Mangoldt/Klein/von Campenhausen*, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band 14, 3. Auflage 1991, zu Art. 140; *von Mangoldt/Klein/Starck*, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 3. Auflage 1985, zu Art. 4.

### 1. Selbstbestimmungsrecht der Kirchen

Nach Art. 137 Abs. 3 ordnen und verwalten die Kirchen wie jede andere Religionsgesellschaft auch, »ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes«. Sie verleihen ihre Ämter »ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde«.

Zu den eigenen Angelegenheiten im Sinne dieser Vorschrift gehören »alle diejenigen Bereiche der Rechtsetzung, Rechtsprechung und Verwaltung, die vom kirchlichen Auftrag her begründet und für das Wirken der Kirchen in der Welt unentbehrlich sind«<sup>7</sup>. Dabei sind zu unterscheiden innerkirchliche Angelegenheiten ohne Außenwirkung: sie unterliegen keiner Schranke, von solchen unmittelbarer Auswirkung in den staatsrechtlichen Bereich hinein. Nur für Angelegenheiten der letzteren Art besteht der Schrankenvorbehalt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bildet ein Gesetz nur insoweit eine Schranke, als es die Kirche wie »jedermann« trifft, aber nicht, wenn es sie »in ihrer Besonderheit als Kirche härter, ihr Selbstverständnis, insbesondere ihren geistlich-religiösen Auftrag beschränkend, also anders als den normalen Adressaten« trifft.<sup>8</sup>

### 2. Status der Kirche

Nach Art. 137 Abs. 5 WRV bleiben die Religionsgesellschaften Körperschaften des öffentlichen Rechts, »soweit sie solche bisher waren. Anderen Religionsgesellschaften sind auf ihren Antrag gleiche Rechte zu gewähren, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten.« Verbunden mit dieser Stellung nach außen ist die sogenannte Dienstherrenfähigkeit der Kirchen nach innen, die es den Kirchen ermöglicht, ein eigenständiges Dienstrecht nach ihrem bekenntnismäßigen Verständnis auf verfassungsrechtlicher Grundlage zu schaffen.

### 3. Kirchensteuer

Nach deutschem Verfassungsrecht dürfen die Religionsgesellschaften, »welche Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, .. aufgrund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern erheben«. Es handelt sich um eine echte, der Kirche

<sup>7</sup> Mikat, Art. Staat und Kirche, in: Staatslexikon, Band 3, 1987, Spalte 494.

<sup>8</sup> Bundesverfassungsgericht, Amtliche Entscheidungssammlung Band 42, 312.

zustehende Steuer; sie ist historisch begründet in den Enteignungen im Zuge der Säkularisation, findet im übrigen ihre innere Berechtigung als besonders klarer Ausdruck der Trennung von Staat und Kirche. Wie kaum ein anderes System ist das Kirchensteuersystem geeignet, die Freiheit der Kirche in der Gesellschaft zu gewährleisten.<sup>9</sup>

#### 4. Freiheit der öffentlichen Betätigung

Den Kirchen ist öffentliches Wirken nicht nur erlaubt, sie sind zu öffentlichem Wirken bestimmt. Das gilt nicht nur für ureigene Aufgaben wie die der Liturgie, des caritativen Wirkens sowie der Seelsorge, sondern in mannigfacher Weise auch für Tätigkeiten, mit denen ein gesellschaftliches Wirken allgemeiner Art bis in den staatlichen Bereich hinein verbunden ist.

Genannt werden soll in diesem Zusammenhang zunächst die Anstaltsseelsorge. Nach Art. 141 WRV sind die Religionsgesellschaften, »soweit das Bedürfnis nach Gottesdiensten und Seelsorge im Heer, in Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten besteht, zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen, wobei jeder Zwang fernzuhalten ist«. Wenn Menschen irgendwann religiöser Orientierung und Lebensausrichtung bedürfen, dann gerade in Lebenslagen und Verhältnissen der genannten Art, die geeignet sind, sie in höchstem Maße existentiell in Frage zu stellen. Darauf hat der Staat Rücksicht zu nehmen, ohne daß er die dafür nötigen Dienste selbst anbieten dürfte, wenn er nicht gegen den Grundsatz der religiösen und weltanschaulichen Neutralität verstoßen will.

Ähnlich verhält es sich im Schulwesen. Der junge, heranwachsende Mensch bedarf der religiösen Unterweisung. Gemäß Art. 7 Abs. 3 Grundgesetz haben öffentliche Schulen Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach anzubieten. Er ist zu erteilen »unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechtes .. in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften ...« (Art. 7 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz).

Entsprechendes gilt für die theologischen Fakultäten an staatlichen Hochschulen. Sie sind integrierter Bestandteil des Hochschulwesens. In

---

<sup>9</sup> Heiner Marré, Die Kirchenfinanzierung in Kirche und Staat der Gegenwart. Die Kirchensteuer im internationalen Umfeld kirchlicher Abgabensysteme und im heutigen Sozial- und Kulturstaat der Bundesrepublik Deutschland, Münsterscher Kommentar zum Codex juris canonici, Beiheft 4, Essen 1990. Vgl. auch Leopold Turowski, »Was ist den Gläubigen und dem Staat die Kirche wert?« Die unterschiedlichen Modelle der Finanzierung kirchlicher Aufgaben in Europa, in: L' Osservatore Romano, Wochenausgabe in deutscher Sprache, Nr. 33734 vom 14. August 1992.

der Bundesrepublik Deutschland gibt es innerhalb der staatlichen Universitäten gegenwärtig 24 theologische Fakultäten für beide großen Kirchen, eingerichtet aufgrund landesrechtlicher Gewährleistungen i.V.m. auf Länderebene abgeschlossenen Konkordaten und Staatskirchenverträgen. Sie erfüllen teils staatliche, teils kirchliche Aufgaben und sind dabei der großen europäischen Wissenschaftstradition ebenso wie dem Selbstverständnis der Kirchen verpflichtet. Zu ihrer Errichtung bedarf der Staat des Einvernehmens mit der betreffenden Kirche. Sie nehmen an der verfassungsrechtlichen Garantie des Selbstbestimmungsrechtes der Kirchen teil. Die Ausübung der Lehrtätigkeit ist an eine besondere kirchliche Befugnis (für die katholische Kirche: *Missio Canonica*, für die evangelische Kirche in der Regel an die *Vocatio*) gebunden.<sup>10</sup>

Von dem ausgedehnten caritativen und diakonischen Wirken der Kirchen war schon oben die Rede. Auch dies findet letztlich in den Bestimmungen zur korporativ verstandenen Religionsfreiheit ihre rechtliche Grundlage, ergänzt durch das gerade für das deutsche Sozialwesen charakteristische Prinzip der Subsidiarität. Danach muß nicht alles, was zu den öffentlichen Aufgaben gehört, der Staat selbst erfüllen. Er kann dies auch den freien Kräften der Gesellschaft überlassen, sollte es sogar. Durchaus zu Recht spricht man von einem Vorrang der Freien Träger zwecks Ergänzung der Gemeinwohlerfüllung des Staates unter Ermöglichung von Wahlfreiheit durch ein breites Angebot gerade seitens kirchlicher Träger.

Ein weiterer Anwendungsbereich dieses Prinzips ist das Bildungswesen in kirchlicher Trägerschaft. Hingewiesen sei hier nur auf das verfassungsrechtlich verbürgte Recht zur Errichtung von privaten Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen (Art. 7 Abs. 4 GG). Sie bedürfen staatlicher Genehmigung, die jedoch zu erteilen ist, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Auf die außerordentlich große Bedeutung dieses Bereichs für die Kirchen und ihr Wirken in die Gesellschaft hinein ist schon hingewiesen worden.

Erwähnt werden muß schließlich in diesem Zusammenhang auch die unmittelbare Verantwortung der Kirchen für die Gestaltung der allgemeinen geistigen Grundlagen des Gemeinwesens im Hinblick auf deren religiöse und weltanschauliche Dimension. Der Staat kann hier nur in

---

<sup>10</sup> *Alexander Hollerbach*, Theologische Fakultäten, in: *Staatslexikon*, Band 5, 1989, Spalten 461 ff.

engen Grenzen tätig werden. Er ist darauf angewiesen, daß die freien Kräfte der Gesellschaft, insbesondere die Kirchen, den Bereich besonders der ethischen und moralischen Konsensbildung wirkungsvoll besetzen. Besondere Bedeutung haben dabei die für ein gedeihliches Zusammenleben in der Gesellschaft unverzichtbaren Grundwerte. Die Schwierigkeiten, hier Konsens herzustellen, werden immer größer. Ein deutlicher Beleg dafür sind die sehr schwierigen Auseinandersetzungen etwa im Bereich des Lebensschutzes.

### 5. Zwischenergebnis

Die verfassungsrechtliche Stellung der Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland ist sicher einzigartig. Sie stellt sich als ein im Laufe der Geschichte entstandenes, von einem breiten Konsens getragenes System rechtlicher, politischer, moralischer und kultureller Normierungen dar, verwurzelt in der Tradition der deutschen Staat-Kirche-Beziehungen, immer wieder angepaßt an die fortschreitende gesellschaftliche Entwicklung, hin und wieder durchaus auch deutlich kritisiert, letztlich aber doch immer wieder bestätigt, nicht nur durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, sondern auch durch den Rückhalt in der Bevölkerung, den dieses System gerade unter dem Eindruck von Erfahrungen in totalitären Staaten genießt. Gelegentliche Infragestellungen, wie etwa seinerzeit durch die Thesen der Freien Demokratischen Partei zu einer »Freien Kirche im freien Staat« in den 70er Jahren, haben an dem grundsätzlichen Einvernehmen in der Gesellschaft nichts ändern können. Es erlaubt dem Staat religiöse und weltanschauliche Enthaltensamkeit, wie es seinem Neutralitätsgebot entspricht. Es erlaubt den Kirchen eine beträchtliche Freiheit zur Entfaltung ihres Wirkens im Interesse ihres ureigenen Auftrags, im Interesse öffentlicher Gemeinwohlverwirklichung und damit letztlich auch im Interesse des einzelnen, der diesen beiden Welten Kirche und Staat angehört.

### III. POLITISCHES ENGAGEMENT DER KIRCHEN

Eine direkte Beeinflussung staatlicher Gemeinwohlverwirklichung etwa per Anweisung oder sonstwie unmittelbarer Einwirkung auf die zuständigen Staatsorgane kommt für ein System der Trennung zwischen Staat und Kirche nicht in Betracht. Jeder Bereich erfüllt seine Aufgaben selbständig und in eigener Verantwortung: in personeller wie rechtlicher, in finanzieller wie in inhaltlicher Hinsicht.

Trotzdem ist ein gewisses Maß an wechselseitiger Rücksichtnahme im Rahmen erlaubter Kooperation nicht nur zulässig, sondern sogar erwünscht. Herbeigeführt wird sie mit Mitteln der Verständigung: mit rechtlichen Vereinbarungen, die den Umgang miteinander im einzelnen regeln, mit Abstimmung und Anerkennung auch da, wo es der Form nach um einseitige Gesetzgebung seitens des Staates geht<sup>11</sup>, durchaus aber auch durch Mitsprache in den dafür vorgesehenen Gremien (Beispiel: Rundfunkräte), schließlich aber auch ganz einfach mit den Möglichkeiten faktischer Abstimmung.

Wie auch sonst im gesellschaftlichen Leben sind die Dinge auch hier ständig im Fluß. Rechtliche Fixierungen reichen, auch wenn sie prinzipiell für die »Ewigkeit« gedacht sind, allein nicht aus. Das Fortschreiten der gesellschaftlichen Entwicklung macht vielmehr eine ständige Nachregulierung der normativen Rahmenbedingungen nötig. Hierzu ist in erster Linie die staatliche Gesetzgebung berufen. Dies jedoch nicht ohne die Mitwirkung der Kirchen. Hierzu einige Gesichtspunkte:

### 1. Kirchenhoheit des Staates

Staatskirchenrecht als einseitig gesetztes wie als vertraglich geschaffenes staatliches Recht beruht auf einer umfassend verstandenen und gegenständiglich nicht begrenzten hoheitlichen Befugnis des Staates zur Regelung religionsbezogener Angelegenheiten.<sup>12</sup> Auch wenn sich der Staat hier im oben angesprochenen Sinne im Interesse eines Prinzips der Kooperation zurücknimmt, so ist doch er es in der Regel, dem der »erste Zugriff« zusteht. Kirche hat oft nur die Möglichkeit, durch »abgestufte Zustimmung« auf staatliches Handeln zu reagieren. Sehr plastisch spricht *Alexander Hollerbach* von »paktiertem« Gesetz<sup>13</sup>. Die Herstellung dieser Zustimmung zählt zu den Hauptaufgaben der kirchlichen, insbesondere auch bischöflichen Verbindungsstellen auf Bundes- und Landesebene (siehe unten). Selbstverständlich bestehen für die Kirchen indirekte Möglichkeiten der politischen Einflußnahme, so wie sie jeder Bürger oder jede sonstige Gruppierung in der Gesellschaft für sich in Anspruch nehmen kann. Von diesen Möglichkeiten wird unterschiedlich Gebrauch

<sup>11</sup> *Alexander Hollerbach*, Art. Staat und Kirche, in: Staatslexikon, Band 3, 1987, Spalte 498.

<sup>12</sup> *Dietrich Pirson*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 2. Auflage, Band 1, 1994, 4.

<sup>13</sup> *Hollerbach* (Anm. 11), Sp. 498.

gemacht. Die katholische Kirche hat ihren Geistlichen schon in den 70er Jahren untersagt, sich parteipolitisch zu betätigen<sup>14</sup>.

## 2. *Vertragliche Vereinbarungen*

Die beiden großen Kirchen haben ausgiebig davon Gebrauch gemacht, vor allem auf Landesebene Vereinbarungen mit dem Staat zu schließen bzw. Vereinbarungen älteren Datums zu erneuern und fortzuschreiben. Für die neuen Länder wird dies ebenfalls aktuell werden. Hier werden zur Zeit entsprechende Vereinbarungen vorbereitet. Letztlich zuständig für die Verträge mit der Katholischen Kirche ist der Hl. Stuhl.

Die Kataloge der behandelten Gegenstände sind sehr umfangreich: Sie reichen von allgemein gefaßten zusätzlichen Bestätigungen der Religionsfreiheit bis zu Regelungen in Einzelfragen etwa des Schulwesens, der Anstaltsseelsorge, des Vermögens kirchlicher Einrichtungen, sowie historisch begründeter und fortgeschriebener Staatsleistungen.

## 3. *Arbeit der Verbindungsstellen*

Kirchliche Verbindungsstellen sorgen für die politische Präsenz der Kirchen in den aktuell im Gang befindlichen Entscheidungsprozessen, insbesondere der Gesetzgebung, auch da, wo es nicht um Fragen mit unmittelbarem Kirchenbezug geht.

Auf Bundesebene ist für die katholische Kirche das Kommissariat der deutschen Bischöfe (Katholisches Büro Bonn) zuständig, eine Dienststelle der Deutschen Bischofskonferenz zur Wahrnehmung politischer Aufgaben der Bischöfe gegenüber den Organen des Bundes sowie sonstigen politischen Einrichtungen auf Bundesebene. Es ist entstanden etwa 1948 im Vorfeld der Schaffung des Grundgesetzes zunächst aus einem informellen Kontakt, schon bald aber zu einer eigenständigen Vertretung politischer Anliegen der Bischöfe in einem umfassenden Sinne ausgestaltet. Ein entsprechendes Büro gibt es für den Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union.

Auf Landesebene bestehen in fast allen Landeshauptstädten entsprechende Einrichtungen der in den jeweiligen Ländern residierenden Bischöfe, gegründet nach und nach etwa seit dem Ende der 50er Jahre.

---

<sup>14</sup> Erklärung der Deutschen Bischöfe zur parteipolitischen Tätigkeit der Priester vom 27. September 1993, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (= Die deutschen Bischöfe, 2), Bonn 1973.

Nicht ohne Bedeutung ist auch eine Reihe weiterer Einrichtungen mit Verbindungsstellencharakter, mit denen die bischöflichen Verbindungsstellen eng zusammenarbeiten. Für die evangelische Kirche gilt entsprechendes.

In der Praxis handelt es sich vor allem um die Beteiligung an der Gesetzgebung auf informeller Ebene (der Abschluß von Staatskirchenverträgen ist grundsätzlich dem Hl. Stuhl vorbehalten), aber auch um die sonstige Wahrnehmung kirchlicher Interessen einschließlich der Herstellung eines einheitlichen innerkirchlichen Konsenses in politischen Fragen bis hin zu Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit. Letztlich beabsichtigt ist über die Möglichkeiten der »paktierten« Gesetzgebung hinaus die Herstellung einer Art von rechtlicher wie faktischer Konkordanz zwischen kirchlichem und staatlichem Handeln, um eine Auseinanderentwicklung von Staat und Kirche über das für ein gedeihliches Miteinander zuträgliche Maß hinaus zu verhindern. Eine wichtige Rolle spielt schließlich die Pflege des grundsätzlichen Einvernehmens zwischen Staat und Kirche, letztlich das Fundament, auf dem kirchliches Wirken in dem so verstandenen gesamtgesellschaftlichen Sinne beruht.

Schließlich sind die Verbindungsstellen ganz allgemein das politische Sprachrohr der Bischöfe, ein Instrument, mit dem sie sich in den gesellschaftlichen Dialog einschalten können.

#### *4. Mitsprache in Gremien des öffentlichen Lebens*

Im Hinblick auf die Gesetzgebung kommt eine Mitsprache allenfalls indirekter Art im Wege der Anhörung vor bestimmten Ausschüssen insbesondere des Parlaments in Frage. Es besteht die Übung, die Kirchen regelmäßig zur Erörterung von Fragen, von denen sie direkt oder indirekt berührt werden, einzuladen.

In einer Reihe anderer Bereiche jedoch gibt es Gremien, in denen die Kirchen als Vertreter besonders relevanter gesellschaftlicher Kräfte vertreten sind. Beispiele: Schulverwaltungsgremien, Aufsichts- oder Beiratsgremien von Rundfunkanstalten.

#### *5. Tendenzen*

Das System des Zusammenwirkens von Staat und Kirche in der geschilderten Art hat sich in Deutschland vor allem in der Nachkriegszeit in hohem Maße bewährt, das wird zu Recht immer wieder festgestellt. Es darf dabei aber nicht vergessen werden, daß es auch anfällig ist. Der letztlich tragende Geltungsgrund, der auf die Dauer politisch zählt, ist der

gesellschaftliche Konsens, durchaus verknüpft mit einer den wechselseitigen Nutzen dieses Systems bestätigenden Interessenbetrachtung. Hier könnte es freilich auf längere Sicht Erosionen geben, wenn nicht rechtzeitig immer wieder deutlich gemacht wird, in welchem hohem Maße Staat und Kirche gerade in einem pluralen, freiheitlich-demokratisch geordneten Staat aufeinander angewiesen sind, und zwar letzten Endes um des Menschen und seines Grundbedürfnisses nach religiöser und weltanschaulicher Orientierung und Ausrichtung seines Lebens willen<sup>15</sup>. Eine überzeugende Vermittlung wird nicht zu leisten sein, ohne sich in verstärktem Maße immer wieder auch der Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit zu bedienen.

#### IV. ÖFFENTLICHKEITSAUFRAG

In Deutschland haben die Kirchen (und auch sonst alle Religionsgemeinschaften) unbestritten das Recht, sich zu allen politischen Tagesfragen zu Wort zu melden, freilich ohne daß dies ihnen irgendwo ausdrücklich eingeräumt ist. Es steht ihnen traditionell zu als selbstverständliches Recht der Mitsprache in öffentlichen Angelegenheiten. Es ist Ausdruck des Öffentlichkeitsauftrages der Kirchen.

Entstanden ist dieser Begriff als Reaktion auf den Totalitätsanspruch des NS-Staates und seinen Angriff auf den Öffentlichkeitscharakter kirchlichen Wirkens, zunächst herausgestellt von der evangelischen Kirche auf der Barmer theologischen Bekenntnissynode von 1934. »Um darauf hinzuweisen, daß sich Staat und Kirche als gleichgeordnete, mitverantwortliche Partner gegenüberstehen und daß der Öffentlichkeitscharakter des Evangeliums auch auf das Handeln der Kirche in der Öffentlichkeit verweist, wurde der Begriff Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen im Zuge einer allgemeinen Neubesinnung auf das Wesen der Kirche und ihrer Aufgabe an und in der Welt seit 1945 immer häufiger verwandt«<sup>16</sup>.

Im Grundgesetz hat der Begriff des Öffentlichkeitsauftrages zwar keinen ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Niederschlag gefunden. Anerkannt ist jedoch, daß auch den Kirchen die Grundrechte der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit sowie der Freiheit der Religionsausübung (Art. 4 Abs. 1 und 2) sowie das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5

<sup>15</sup> Roman Herzog, in: Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 4, RandNr. 13.

<sup>16</sup> Paul Mikat, Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen, in: Staatslexikon, Band 4, 1988, Spalten 142 ff.

Abs. 1 GG) zustehen. Dies erlaubt ihnen, sich in öffentlichen Angelegenheiten zu äußern, und ihre Arbeit in aller Öffentlichkeit wahrzunehmen. In der Intention liegt eine Reihe von Landesverfassungen auf der Linie einer weitgehenden Anerkennung des Öffentlichkeitsauftrages der Kirchen. Eine allgemeine Anerkennung hat der Begriff des Öffentlichkeitsauftrags der Kirchen schließlich in einigen Kirchenverträgen der evangelischen Kirche gefunden.<sup>17</sup>

Von dem Recht, sich zu politischen Tagesfragen zu äußern, haben die Kirchen lebhaft Gebrauch gemacht, nicht immer zur Freude der betroffenen Politiker. Besonders zu erwähnen sind dabei die Auseinandersetzungen über die Lebensschutzgesetzgebung, insbesondere im Hinblick auf die Abtreibung, das Ehe- und Familienrecht, aber auch den Umweltschutz, Fragen der Sozialpolitik sowie um die Asylgesetzgebung, um nur einige Felder zu nennen.

Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß Staat und Kirche in einer ganzen Reihe von Bereichen problemlos zusammenarbeiten. Zu nennen ist hier insbesondere der Bereich der Entwicklungshilfe. Der Staat stellt den Kirchen nicht unerhebliche Mittel für Entwicklungshilfeprojekte breit gefächerter Art zur Verfügung.

#### AUSBLICK

Religion gehört zum öffentlichen Leben, ja: zum Funktionieren eines Staates wie die Luft zum Atmen. Umgekehrt gehört auch Politik zum religiösen Leben des einzelnen und der Kirche selbst. Eine radikale Spaltung des öffentlichen Wohls in weltliches Gemeinwohl und geistliches Heil wäre für das Gemeinwesen letztlich selbstzerstörerisch.

Diese Zusammenhänge deutlich zu machen, sie auch handhabbar, vielleicht sogar bewußt organisierbar zu machen, das scheint heute kein besonders populärer Gedanke zu sein. Dies nicht einmal in den alten Bundesländern, noch weniger in den neuen Bundesländern. Dafür ist das Grundgefühl im Westen zu individualistisch geprägt, das Grundgefühl im Osten noch nicht erholt von der Frustration totalitären Staatszwanges. Für andere Religionen, wie etwa die der islamischen Staatengemeinschaft, ist dies ein selbstverständlicher Gedanke. Hier ist eher vor Übertreibungen zu warnen.

---

<sup>17</sup> Mikat, ebenda.

In der Bundesrepublik Deutschland leben wir freilich in einem außerordentlich komplexen Staat-Kirche-System; es ist nicht besonders leicht, sich über dessen Grundvoraussetzungen, immer wieder zu vergewissern. Es melden sich daher verständlicherweise immer wieder Stimmen, die nach einfacheren Lösungen verlangen. Es gibt auch immer wieder Ermüdungserscheinungen. Trotzdem beweist das System aber auch immer wieder seine Lebenskraft, wie etwa angesichts der Herausforderungen der Vereinigung Deutschlands an das System selbst und seine Institutionen in Gestalt der kirchlichen Verbindungsstellen noch in frischer Erinnerung sein sollte.

Zu beachten ist allerdings, daß sich beides auf die Dauer nicht ohne eine engere Einbeziehung der europäischen Szene wird behaupten können<sup>18</sup>. Auch hier wird sich jedoch die Einsicht in die wechselseitige Abhängigkeit von Religion und Politik, von Gemeinwohl und Heil, von Kirche und Staat irgendwann durchsetzen. Die Grenzen des Wachstums eines Wirtschaftsstaates Europäische Union dürften noch schneller sichtbar werden als die der Staaten herkömmlicher Art. Auch dazu können die jüngsten Erfahrungen der Völker Osteuropas beitragen.

---

<sup>18</sup> Vgl. hierzu *Wilhelm Schätzler*, Die katholische Kirche in Europa, in: Europäische Zeitung, Oktober 1990, Seite 5; *Leopold Turowski*, Kirche und Europäische Gemeinschaft. Entwicklungen und Perspektiven, in: PROJEKT EUROPA, herausgegeben von OCIFE, Heft 10, 1990, 20/21.